



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

PROGRAMMAZIONE DEI CONTROLLI E DELLE ANALISI DELLA CORTE DEI CONTI PER IL 2020

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

dicembre 2019





CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

PROGRAMMAZIONE DEI CONTROLLI E DELLE ANALISI DELLA CORTE DEI CONTI PER IL 2020

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

dicembre 2019

INDICE

	Pag.
Deliberazione	1
Il quadro generale dei controlli della Corte dei conti	3
Il programma delle Sezioni Riunite in sede di controllo	18
<i>Considerazioni di ordine generale</i>	18
<i>Il giudizio di parificazione e la Relazione al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato</i>	21
<i>Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica</i>	28
<i>La Relazione sul costo del lavoro</i>	37
<i>Le Relazioni trimestrali sulla legislazione di spesa</i>	37
<i>Il Referto sull'informatica pubblica</i>	38
<i>Il Referto sul sistema universitario</i>	39
Criteri di riferimento per le Sezioni centrali	39
<i>La Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato</i>	40
<i>La Sezione delle Autonomie</i>	44
<i>La Sezione di controllo sugli enti contribuiti dalla Stato</i>	51
<i>La Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali</i>	53
Criteri di riferimento per le Sezioni regionali di controllo	55



La

Corte dei conti

N. 21/SSRRCO/INPR/19

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte dei conti Angelo Buscema
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Carlo Chiappinelli, Maurizio Graffeo, Ermanno Granelli, Francesco Petronio,
Cristina Zuccheretti, Fabio Viola, Anna Maria Lentini;

Consiglieri:

Stefano Siragusa, Enrico Flaccadoro, Antonello Colosimo, Massimo Romano, Maria
Annunziata Rucireta, Vincenzo Palomba, Alfredo Grasselli, Franco Massi, Cinzia
Barisano, Carmela Mirabella, Luisa D'Evoli, Natale Maria Alfonso D'Amico,
Stefania Petrucci, Giuseppe Imperato, Vincenzo Chiorazzo, Valeria Franchi, Donato
Centrone, Francesco Sucameli, Elena Papa;

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;

UDITO, nell'adunanza dell'11 dicembre 2019, il relatore Pres. Sez. Ermanno Granelli;

DELIBERA

di approvare il documento relativo alla "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2020", nel testo allegato.

IL RELATORE

Ermanno Granelli

IL PRESIDENTE

Angelo Buscema

Depositato in segreteria in data 20 dicembre 2019

IL DIRIGENTE

Maria Laura Iorio

Il quadro generale dei controlli della Corte dei conti

1.

La delibera delle Sezioni riunite in sede di controllo di approvazione della programmazione costituisce la fase di avvio delle attività nel sistema unitario della funzione di controllo che l'art. 100 della Costituzione assegna alla Corte dei conti. In tale contesto le Sezioni riunite provvedono a definire il quadro di riferimento programmatico delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione, nonché i criteri metodologici di massima nell'ambito dei quali opereranno le sezioni centrali e regionali di controllo.

Le linee di programmazione qui definite sono volte a garantire che le funzioni di controllo della Corte dei conti siano esercitate secondo canoni uniformi sia a livello centrale che a livello territoriale. A tal fine è necessario che siano individuati criteri di riferimento necessariamente di carattere solo generale, rimettendo alle sezioni di controllo, centrali e regionali, la specificazione delle tematiche di prevalente interesse.

2.

Anche l'esercizio 2020 si preannuncia impegnativo per il governo dei conti pubblici.

La situazione economica è caratterizzata dalle crescenti incertezze che pesano sul quadro macroeconomico internazionale, anche per l'acuirsi delle pressioni protezionistiche, che si traducono in un deciso rallentamento delle principali economie europee. A riflesso di una negativa dinamica del commercio internazionale (con il volume degli scambi che nella prima metà dell'anno si è contratto dell'1,4 per cento in termini tendenziali) e di un sensibile rallentamento delle attività nell'Area dell'euro, la crescita è rimasta debole.

Le prospettive dell'economia italiana, già largamente al di sotto della media europea, ne risentono ulteriormente. Le difficoltà interessano ampi comparti della domanda aggregata e in particolare le componenti interne. I consumi delle famiglie sono in decelerazione, nonostante l'ancora buona intonazione del mercato del lavoro e il benefico effetto che la bassa inflazione esercita sul reddito disponibile reale.

Gli investimenti, pur mostrando una maggiore vivacità, non sembrano nel complesso in condizione di dare un impulso adeguato all'esigenza sempre più vitale di aumentare lo stock di capitale della nostra economia. Le insufficienti aspettative di domanda inducono le imprese a ridimensionare i piani di produzione e decumulare le scorte di magazzino. Il rallentamento deriva, innanzitutto, dalle difficoltà dell'industria manifatturiera su cui più pesano le incertezze che ancora permangono sul disegno da perseguire nel medio termine per adeguati investimenti in ricerca e innovazione, istruzione e formazione di capitale umano, infrastrutture e salvaguardia del territorio, energie rinnovabili e *green economy*.

Mitiga l'insoddisfacente dinamica della domanda interna l'andamento della bilancia commerciale, con le esportazioni nette che, stando agli ultimi dati disponibili, continuano a fornire un contributo positivo, ma sono fortemente esposte agli effetti delle guerre commerciali in corso e ai fattori di rischio geopolitico.

Ciò si riverbera in misura rilevante anche sugli equilibri della finanza pubblica. La condizione dei conti del nostro Paese, infatti, pur in un contesto di tassi di interesse assai più favorevole di quello prefigurato nel Def dello scorso aprile, appare fragile ed esposta a rischi, nel breve come nel medio termine.

Nonostante il miglioramento del quadro tendenziale, infatti, soprattutto per la minore spesa per interessi (l'indebitamento scenderebbe all'1,4 per cento del Pil nel 2020 rispetto al 2 per cento del Def e l'avanzo primario crescerebbe di 3 decimi di punto nel 2020 sempre rispetto al Def), continua a risultare determinante l'aumento delle imposte indirette legato alle "clausole di salvaguardia". Al netto delle clausole il disavanzo si pone di poco al di sotto del 3 per cento e le scelte operate con la legge di bilancio per il 2019 assottigliano ancora i margini di manovra per nuovi interventi.

Per rispondere alle difficoltà poste dal quadro economico il disegno di politica di bilancio prefigurato nella manovra sembra ispirato, per l'intero triennio 2020-2022, ad un orientamento tendenzialmente espansivo.

Nelle valutazioni del Governo gli stimoli derivanti dalla disattivazione delle clausole di salvaguardia, da un'iniziale riduzione del cuneo fiscale e dal sostegno degli

investimenti, sarebbero in grado di portare il tasso programmatico di sviluppo allo 0,6 per cento nel 2020 e all'1 per cento nel 2021 e 2022.

Oltre alla revisione in senso peggiorativo dell'obiettivo di indebitamento (dall'1,4 al 2,2 per cento del Pil, con un seppur lieve peggioramento anche del saldo strutturale), per il finanziamento degli interventi si prevedono misure di razionalizzazione della spesa pubblica; interventi di contrasto all'evasione e alle frodi fiscali; una riduzione delle spese fiscali, nuove imposte ambientali e altre misure fiscali.

Non meno difficile appare il quadro ove si guardi al debito pubblico. I recenti aggiornamenti delle previsioni disegnano uno scenario peggiore di quanto previsto in aprile in occasione della presentazione del DEF, sia in termini di stock delle passività lorde delle Amministrazioni pubbliche, sia sotto il profilo delle prospettive di breve e medio termine.

Dopo la crescita nel 2019 di nove decimi del rapporto deficit/Pil, nel triennio di previsione 2020-22 la scelta di riorientare in senso espansivo la *fiscal stance* (con il 2020 che vedrebbe una variazione del deficit strutturale lievemente positiva e una variazione dell'avanzo primario strutturale pari a -0,3 punti di Pil) riduce rispetto al quadro del DEF il ritmo di discesa del rapporto, il quale si contrae nelle previsioni del Governo di mezzo punto il prossimo anno (da 135,7 a 135,2) e in misura più apprezzabile nel biennio successivo (di 1,8 e 2 punti rispettivamente). Al graduale rientro contribuirebbe, da un lato, il pur lento rafforzamento dell'avanzo primario, dall'altro, l'effetto di *snowball* che, in presenza di un tasso di crescita del Pil maggiore del costo medio del debito, sia nel 2021 che nel 2022, cesserebbe di essere sfavorevole e diverrebbe riduttivo anziché accrescitivo del rapporto.

Tuttavia, le traiettorie del rapporto debito/Pil, disegnate tanto nel quadro tendenziale quanto in quello programmatico, non rispettano la "regola del debito" prevista dalle vigenti normative europee "in nessuna delle configurazioni", anche nel più favorevole criterio *forward looking*. Il mancato conseguimento dei pur modesti obiettivi di crescita potrebbe incidere sulla tenuta dei conti pubblici e compromettere il programma di riduzione del debito pubblico che continua a rappresentare un elemento cardine nella sostenibilità del sistema.

3.

In un tale quadro l'impegno della Corte nel 2020 deve muovere su più fronti.

È innanzitutto necessario monitorare che le scelte assunte per intervenire sulla crescita e sulle difficoltà strutturali del Paese si traducano in azioni effettive e lo facciano in tempi coerenti con l'urgenza richiesta dalle difficoltà attuali. Lo scopo generale è, infatti, di fornire elementi e valutazioni necessari ad eventuali ricalibrature degli interventi, ove questi presentino impatti sui conti non in linea con le attese o dimostrino risultati non corrispondenti agli obiettivi.

In secondo luogo, l'adozione di misure espansive in presenza di spazi finanziari sempre più limitati richiede che l'efficacia delle stesse assunte a copertura delle nuove esigenze sia attentamente valutata già in corso d'anno, per verificarne la realizzabilità e il progredire soprattutto considerando che esse derivano per circa il 20 per cento (3 miliardi) dal contrasto dell'evasione, per un miliardo da entrate da giochi e per poco più di 3 miliardi da tagli di spesa.

Andrà poi rafforzato l'impegno per contribuire, attraverso l'attività di controllo, ad evidenziare le aree di spesa su cui è possibile intervenire con processi di razionalizzazione. Detti processi presentano evidenti diseconomie confrontando i costi con i risultati ottenuti e potrebbero consigliare una più radicale riconsiderazione dell'intervento diretto pubblico.

Sarà poi intensificata l'attività di supporto per il completamento del riassetto istituzionale del Paese. Solo con la definizione, da lungo tempo attesa, dei livelli essenziali di assistenza e dei fabbisogni standard e l'attribuzione di adeguate capacità fiscali proprie (oltre ad un sistema perequativo compiuto e stabile) è possibile contare su meccanismi di responsabilizzazione, che portino ad un adeguamento dei servizi alle necessità dei territori ma anche ad avviare un processo virtuoso di selezione della spesa, eliminando duplicazioni o strutture di raccordo non operative o inefficaci. La presenza diffusa e il continuo monitoraggio delle gestioni locali svolto dalle Sezioni regionali in raccordo con quelle centrali può consentire un esame delle istanze e un monitoraggio delle esigenze provenienti dai territori, contribuendo alla composizione degli interessi dei diversi livelli di governo e delle diverse aree del Paese.

4.

Anche nel 2020 le misure di rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali e territoriali saranno oggetto di esame da parte delle Sezioni di controllo della Corte.

La previsione a livello statale di un Fondo da ripartire per un ammontare di circa 22,3 miliardi di euro per il periodo 2020-2034 si pone in sostanziale continuità con il Fondo già istituito nel 2018 e in affiancamento al Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo di infrastrutture del Paese, istituito nel 2017 con una dotazione di circa 47 miliardi di euro dal 2017 al 2023.

Sotto il profilo procedurale, il riparto delle risorse, con modalità già consolidate in precedenza, viene effettuato con uno o più dPCM (da adottare entro il 15 febbraio 2020) sulla base di programmi settoriali presentati dalle amministrazioni centrali. Anche quest'anno si prospetta il rischio, segnalato dalla Corte, di alimentare la tendenza alla frammentazione degli interventi piuttosto che a convogliare le risorse su aree e settori strategici. Inoltre, il rinvio a decreti ulteriori, come nel passato, può incidere sulla tempistica di attivazione degli investimenti.

Andrà monitorata l'attuazione di quanto previsto dalla legge di bilancio dello scorso anno, allo scopo di mettere a sistema le procedure e i diversi centri decisionali in un nuovo disegno di *governance* degli investimenti. A distanza di un anno il profilo della *governance* appare tracciato: risultano istituite presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la "Cabina di regia Strategia Italia" e la "Struttura di missione per il supporto alle attività del Presidente del Consiglio dei ministri, di coordinamento delle politiche del governo e dell'indirizzo politico e amministrativo dei ministri in materia di investimenti pubblici e privati", denominata "InvestItalia". Ancora in via di definizione, invece, la "Struttura per la progettazione di beni e edifici pubblici", cui competono funzioni in materia di progettazione vera e propria, anch'essa prevista dalla legge di bilancio 2019.

Nel caso degli investimenti delle amministrazioni locali, diversamente dal finanziamento degli interventi centrali, si prevedono per il 2020 misure specifiche finalizzate all'assegnazione di risorse già differenziate quanto ai potenziali beneficiari e alle singole finalità di spesa, alle modalità di attribuzione, gestione e revoca. Si tratta solo in parte di nuovi interventi. In alcuni casi sono adeguamenti e messe a punto di strumenti

introdotti in precedenza (e quindi già operativi), che vengono confermati per un arco temporale pluriennale.

Nel complesso, le risorse stanziare nel triennio 2020-2022 sono di poco inferiori ai 3,8 miliardi.

Alcuni caratteri accomunano le pur differenti tipologie di incentivi: in particolare, il ricorso alla forma del contributo a rendicontazione, strumento che – come per le spese relative alla programmazione comunitaria – dovrebbe stimolare le amministrazioni a procedere con una ragionevole tempistica nell'avanzamento fisico e finanziario delle opere. Corollari di tale meccanismo sono poi: un sistema accentrato di selezione dei soggetti beneficiari secondo criteri preventivamente definiti e dei progetti da realizzare, la fissazione di termini prestabiliti per l'erogazione dei contributi legati allo stato di avanzamento dei progetti, nonché un sistema di monitoraggio dei singoli interventi finalizzato ad evitare la dispersione delle risorse per mancato/ritardato utilizzo.

Ulteriore impulso agli investimenti dovrebbe provenire anche dall'anticipo al 2020, per le regioni a statuto ordinario, della possibilità di utilizzare, ai fini del conseguimento dell'equilibrio di bilancio, il risultato di amministrazione ed il fondo pluriennale vincolato (FPV) nel rispetto delle disposizioni prescritte dal d.lgs. n. 118/2011. L'applicazione di quote del risultato (come del FPV) dovrebbe essere finalizzata, in prevalenza, al finanziamento di spese di investimento.

Il superamento del Fondo indifferenziato sicuramente comporta una semplificazione delle procedure di attuazione degli interventi, anche se andrà verificato quanto la forte parcellizzazione delle risorse possa ridurre il rilievo strutturale degli interventi. Inoltre, se positiva è certamente la semplificazione, anche per le regioni a statuto ordinario, del quadro delle norme che regolano il loro contributo agli obiettivi di finanza pubblica, appare necessario un attento monitoraggio delle gestioni per verificare che lo snellimento operato si traduca effettivamente in maggiore spesa di investimento.

Analisi più approfondite saranno dedicate alle spese per gli investimenti a tutela dell'ambiente e del territorio, nel cui ambito sono ricompresi interventi per la difesa del suolo, delle risorse idriche, strutture e infrastrutture per lo smaltimento rifiuti, sistemi di monitoraggio ambientale, azioni di recupero di siti contaminati e degradati, e più in generale, strutture e infrastrutture per la protezione e valorizzazione del complesso patrimonio ambientale.

Centrale è anche, a questo fine, un esame dell'efficacia delle scelte organizzative assunte a livello centrale e locale, che potrebbe offrire una valutazione degli ostacoli posti al decisore pubblico, elementi su cui orientare l'impegno legislativo.

A tal fine, le Sezioni regionali di controllo inseriranno nei propri programmi specifici approfondimenti nelle forme ritenute opportune.

5.

Tra gli investimenti materiali ed immateriali meritevoli di particolare attenzione vi sono quelli volti a facilitare la trasformazione digitale della PA nella consapevolezza che questa rappresenta un'importante leva per aumentare l'efficienza e l'efficacia dei servizi resi ai cittadini. Il suo sviluppo consente un aumento della produttività con l'automazione di attività ripetitive e a basso valore aggiunto; un aumento della trasparenza e del controllo sulle attività degli enti pubblici; l'utilizzo dei dati per permettere decisioni informate e contrastare i fenomeni corruttivi.

La Corte intende proseguire, anche in coerenza con il Protocollo di Intesa di recente sottoscritto con il Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, il lavoro di analisi avviato nel 2019 con il Referto di queste Sezioni riunite dedicato al tema dell'informatica pubblica. La verifica e il monitoraggio dell'attuazione degli obiettivi di trasformazione digitale si inserisce appieno nel perimetro delle funzioni di controllo sia a livello centrale che territoriale assegnate al referto.

In tale quadro nel 2020 una particolare attenzione sarà dedicata all'esame dei dati relativi alla diffusione del processo di digitalizzazione a livello territoriale. Un'analisi che punta a individuare le problematiche incontrate in questi anni, ma anche le esperienze di successo che è possibile trarre da un articolato esame delle esperienze locali. Un esame che potrà avvalersi del contributo e della collaborazione della Sezione delle Autonomie e delle Sezioni regionali di controllo.

6.

Per la prima volta specifiche misure della legge di bilancio 2020 sono dedicate ad un programma di *Green New Deal* che, in coerenza con l'Agenda 2030 della Nazioni Unite, si incentra in particolare sul contrasto ai cambiamenti climatici, sulla riconversione energetica, sull'economia circolare, sulla protezione dell'ambiente, nonché sulla coesione

sociale e territoriale. Si tratta di un ulteriore passo avanti di un impegno che ha visto nel 2018 l'adozione, da parte della stessa Presidenza del Consiglio dei ministri, della "Direttiva per l'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile", per indirizzare le politiche, i programmi e gli interventi volti alla promozione dello sviluppo sostenibile in Italia e, successivamente, la costituzione di una Cabina di regia, quale organo di supporto tecnico-scientifico al Presidente del Consiglio.

In questo quadro, l'attività di controllo della Corte, finalizzata già da qualche anno ad un attento monitoraggio della rispondenza delle scelte assunte a tutti i livelli delle amministrazioni pubbliche con gli impegni che il Paese ha preso con l'adesione all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, non può che allargare ulteriormente l'area di azione.

Il riorientamento nell'utilizzo delle risorse pubbliche in coerenza con gli obiettivi di sostenibilità non può che essere graduale e richiede necessariamente di stabilire le priorità degli interventi specie a fronte delle emergenze ambientali. Il contributo della Corte dovrà puntare, da un lato, a verificare la coerenza delle realizzazioni con gli obiettivi disposti con norme specifiche, dall'altro, a monitorare, in forza del ruolo ad essa affidato a tutti i livelli di governo, il complessivo procedere del ridisegno che, oltre alle risorse, dovrà prevedere interventi di profilo squisitamente regolatorio che riguardano, e riguarderanno sempre di più, gli assetti organizzativi e, soprattutto, le modalità di azione degli operatori economici pubblici e privati. E ciò avendo a riferimento quelli che si vanno consolidando a livello internazionale come criteri per la valutazione delle iniziative in termini di sostenibilità per l'ambiente: il garantire un contributo ad almeno uno dei sei obiettivi di tutela dell'ambiente (mitigazione degli effetti del *climate change*; adattamento al *climate change*; uso sostenibile e protezione dell'acqua e delle risorse marine; transizione verso un'economia circolare, riduzione degli sprechi e riciclo dei materiali; contenimento dell'inquinamento e tutela degli ecosistemi); mancanza di impatto negativo su nessun altro degli obiettivi, coerenza con standard sociali minimi; criteri tecnici (qualitativi o quantitativi), basati su evidenze scientifiche e sulle attuali pratiche di mercato.

Una analisi che, svolta a livello centrale, potrà essere avviata anche coinvolgendo le Sezioni regionali di controllo.

7.

Gli interventi previsti dalla manovra finanziaria per lo sviluppo delle aree del Sud riguardano la proroga del credito d'imposta per gli investimenti e il potenziamento di quello per le attività di ricerca e sviluppo, il rafforzamento del vincolo di destinazione, alle regioni meridionali, delle risorse nazionali per la crescita e per il sostegno agli investimenti, in misura proporzionale alla popolazione di riferimento, l'istituzione di un nuovo fondo (denominato "Cresci al Sud") finalizzato ad investimenti nel capitale delle piccole e medie imprese residenti nelle regioni meridionali, con l'obiettivo di favorirne la crescita dimensionale e la competitività sul mercato.

Essi toccano, invece, solo alcuni aspetti del complesso sistema di interventi già operativi, mirando a semplificare e rendere più efficienti i processi di programmazione, vigilanza ed attuazione degli interventi finanziati dal Fondo per lo sviluppo e coesione, a rifinanziare la strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese e a rivedere la governance delle Zone Economiche Speciali (ZES).

I piani di Sviluppo e Coesione (legge 58/2019), in precedenza denominati Patti per il Sud, continuano ad essere, quindi, i principali strumenti di cooperazione territoriale interistituzionale per l'attuazione degli interventi nelle regioni e nelle città metropolitane. Con essi sono definite le linee strategiche per lo sviluppo del territorio ed un quadro complessivo degli strumenti e delle risorse a disposizione e degli interventi prioritari da realizzare.

Proseguendo sul percorso già avviato dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, che ha previsto un apposito monitoraggio per la verifica dello stato di attuazione finanziario e fisico degli interventi, le Sezioni regionali di controllo in cui sono stati sottoscritti i Patti procederanno ad un esame dell'attuazione degli interventi e degli investimenti previsti e ad una ricognizione delle risorse impiegate e di quelle, eventualmente riprogrammabili.

Una verifica potrà essere effettuata guardando ai primi risultati ottenuti con l'istituzione delle Zone Economiche Speciali all'interno delle quali le imprese già operative o di nuovo insediamento possono beneficiare di agevolazioni fiscali e di semplificazioni amministrative.

8.

L'assistenza e la sanità hanno in diversa misura sofferto i limiti imposti dalla forte crisi finanziaria. Di qui il rilievo a questi settori attribuito nella legge di bilancio 2020.

Gli interventi per l'assistenza sono ispirati alla logica delle due fasi: da un lato, si istituiscono fondi per alimentare politiche organiche di comparto i cui dettagli saranno definiti con disegni di legge collegati, dall'altro, si dispongono - talvolta attraverso riproposizione e/o rafforzamento di istituti già vigenti, talaltra attraverso l'introduzione di nuovi strumenti - modifiche normative dall'immediata efficacia. Rientra appieno nel primo caso la trattazione del tema delle disabilità per cui si istituisce il "*Fondo per la disabilità e la non autosufficienza*". In parte diversa è la scelta riguardante le disposizioni a favore della famiglia che nel breve riguardano il potenziamento dell'assegno di natalità, il rafforzamento dei congedi di paternità e il potenziamento del "bonus asili nido" già previsto dalla vigente legislazione.

Con il varo del cosiddetto *Family Act* attraverso l'istituzione del «*Fondo assegno universale e servizi alla famiglia*», con una dotazione finanziaria dal 2021, si prefigura un riassetto complessivo del comparto. Un processo di riforma importante, con forti implicazioni in ambito territoriale, la cui attuazione andrà attentamente monitorata.

Più limitati gli interventi in tema di sanità. Sono tre le misure di maggior rilievo: l'abolizione, a decorrere dal primo settembre 2020, della quota di partecipazione al costo delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale; un contributo per l'acquisto di apparecchiature sanitarie per i medici di medicina generale e l'incremento delle risorse destinate agli investimenti in edilizia sanitaria e per l'ammodernamento tecnologico.

Si tratta di passi importanti ma che dovranno essere accompagnati da un complessivo riordino dei meccanismi di compartecipazione alla spesa cui si dovrebbe muovere con il nuovo Patto della salute in corso di definizione. Le difficoltà di garantire flussi finanziari crescenti in un settore cruciale per la vita dei cittadini rende indispensabile poter contare su meccanismi in grado di garantire una graduazione dell'importo dovuto in funzione del costo delle prestazioni e di indicatori di condizione reddituale dei nuclei familiari. Con l'abolizione del ticket andranno comunque attentamente monitorati sia le riduzioni del gettito che gli eventuali incrementi delle prestazioni richieste. Anche il potenziamento delle dotazioni di apparecchiature sanitarie a disposizione dei medici di medicina generale rappresenta un elemento utile in direzione

di una assistenza territoriale più adeguata e in grado di migliorare la presa in carico dei pazienti, anche in dimissione ospedaliera, e di ridurre il fenomeno delle liste d'attesa. L'efficacia della misura dipenderà naturalmente dalla rapidità della sua attuazione e dalla effettiva disponibilità delle risorse finanziarie.

Dedicare un'attenzione sistematica alla misurazione dell'efficacia delle politiche adottate a tutti i livelli di governo in questi settori risponde anche all'esigenza di rafforzare nella cittadinanza la percezione dell'importanza e nella proficuità dell'attività di controllo. Come spesso sottolineato, del resto, la presenza in tutte le realtà territoriali fa della Corte, oltre che il naturale controllore degli obiettivi finanziari e di programma, anche il soggetto garante delle condizioni di efficacia ed efficienza nella resa dei servizi.

9.

Il ricorso per la copertura delle misure prefigurate alle risorse che si intendono recuperare dalla lotta all'evasione e all'elusione fiscale richiederà un attento monitoraggio. La Corte ha sempre giudicato inopportuno e non ispirato a principi di prudenza nella gestione del bilancio, specie in un paese caratterizzato da un elevato debito, l'utilizzo di tali entrate prima di averne verificato la realizzabilità effettiva.

Esse sono un elemento importante della manovra (oltre 3 miliardi) e riguardano, prevalentemente, diverse fattispecie delle compensazioni fiscali per evitarne un uso fraudolento, l'estensione del *reverse charge* e misure di contrasto alle frodi in materia di accise.

Come messo in rilievo in occasione della audizione sulla manovra di bilancio, sulla realizzazione degli effetti attesi possono incidere, poi, alcune caratteristiche delle misure previste: il controllo dell'amministrazione fiscale successivo alla avvenuta compensazione, la limitazione delle fattispecie considerate (non sono ricomprese, ad esempio, le cessioni di posizioni creditorie, espresse in dichiarazione ma non richieste a rimborso, realizzate mediante incorporazione delle stesse posizioni creditorie in rami d'azienda ceduti), la necessità di un intervento tempestivo dell'amministrazione finora mancato (come nel caso delle compensazioni in caso di cessazione della partita IVA), l'esclusione dalla portata della disposizione di importanti fattispecie (come nel caso dell'estensione alle compensazioni di imposte dirette dell'obbligo di preventiva presentazione della dichiarazione per gli importi superiori a 5 mila euro dei crediti di

imposta derivanti da agevolazioni attribuite alle imprese, le quali spesso prevedono meccanismi automatici di fruizione e nessun limite, o limiti molto ampi. all'utilizzo); possibili effetti negativi sull'operatività delle aziende (come nel caso della nuova disciplina delle ritenute e delle compensazioni inerenti agli appalti e ai subappalti e della estensione del regime di *reverse charge* ai fini del contrasto dell'illecita somministrazione di mano d'opera). Tutti elementi, che se confermati nelle norme definitive accentueranno l'esigenza di un attento monitoraggio

10.

Sul fronte della razionalizzazione e della riduzione della spesa pubblica, la legge di bilancio per il 2020 dispone misure di riduzione di quella delle amministrazioni centrali per 2 miliardi, semplifica il quadro normativo venutosi a stratificare negli anni, pur preservando gli obiettivi di contenimento, e potenzia e amplia l'accentramento degli acquisti attraverso l'utilizzo della Consip.

In particolare, si dispone la cessazione della applicazione di una serie di disposizioni adottate nel corso del tempo per il contenimento di varie tipologie di spese delle pubbliche amministrazioni (compensi per partecipazione a organi di amministrazione collegi sindacali di dipendenti; spesa per incarichi di studio e consulenza, per rappresentanza, convegni mostre e pubblicità, etc.), regolate da disposizioni raccolte in un allegato alla legge di bilancio per sostituirle con un vincolo complessivo, costituito dal contenimento della spesa per consumi intermedi entro il livello registrato in media negli esercizi finanziari dal 2016 al 2018.

Si tratta di una misura opportuna che restituisce flessibilità gestionale e consente di superare una normativa che, per il sovrapporsi dei vincoli, non sempre era di facile interpretazione; e ciò mantenendo in capo alle amministrazioni le responsabilità di contenimento della spesa e affidando agli organi di controllo una verifica sul rispetto delle disposizioni.

La centralizzazione degli acquisti, specie nel caso di settori merceologici altamente standardizzabili, rende possibili economie di scala e realizza un rafforzamento del potere contrattuale dal lato della domanda pubblica. Va tuttavia sottolineato che, da quanto finora emerso nelle analisi della Corte per le amministrazioni centrali, negli ultimi anni non si è rilevata a consuntivo una riduzione di spesa pari a quella preventivata e,

nonostante il costante rafforzamento e l'espansione degli obblighi, quasi il 70 per cento della spesa per beni e servizi dei Ministeri continua ad essere effettuato, per varie cause, al di fuori degli strumenti Consip. Positivo è l'allargamento dell'uso di strumenti come gli Accordi Quadro e il Sistema Dinamico di Acquisizione (SDA) per la loro semplicità e velocità di conclusione dei procedimenti e, soprattutto, per la maggiore flessibilità e aderenza alle esigenze delle singole amministrazioni. Va tuttavia sottolineato che il puntare esclusivamente sulla Consip non consente di introdurre elementi di rafforzamento complessivo del sistema, riarticolarlo l'organizzazione delle centrali di committenza, prevedendo eventualmente più centrali di acquisto specializzate per tipo di prodotto o su base territoriale, nonché, al tempo stesso e senza che vi sia contrasto tra le due scelte, di dotare le amministrazioni di adeguato personale tecnico specializzato nel settore degli acquisti e delle gare di appalto.

Di qui l'importanza di una analisi dei risultati dei tagli disposti alla spesa delle amministrazioni centrali e dell'attenzione all'evoluzione degli acquisti per beni e servizi.

Un esame che dovrà riguardare anche le riduzioni operate dalle amministrazioni territoriali, non toccate dalla recente modifica normativa contenuta nella manovra finanziaria, ma che gestiscono una quota rilevante della spesa complessiva e che saranno oggetto di verifica in applicazione delle metodologie/linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie con delibera n. 20 del 22 luglio 2019 in attuazione di quanto disposto con l'articolo 6 del d.l. 174/2012.

I risultati del questionario sottoposto agli enti territoriali permetteranno di fare il punto su vantaggi e insufficienze del Sistema Consip, a partire anche dalle difficoltà degli stessi soggetti fruitori.

Tali risultati, insieme a quelli ottenuti dalle analisi svolte annualmente sulla spesa delle Amministrazioni centrali, potranno consentire di pervenire ad una valutazione complessiva dell'efficacia delle misure di razionalizzazione e di riduzione della spesa pubblica in un referto di carattere generale.

11.

In tema di spese fiscali, le misure messe in campo con la manovra finanziaria per il 2020 sono finora marginali, sia che si guardi alle detrazioni e deduzioni godute dalle

famiglie che a quelle delle imprese, nonostante di recente si sia concentrata l'attenzione anche sui regimi considerati non coerenti con gli obiettivi di sostenibilità ambientale.

Si ripropone la difficoltà di intervenire sull'attuale sistema se non all'interno di un più complessivo disegno di riforma. Resta tuttavia importante valutare, nel caso delle misure relative sia alle famiglie che alle imprese, se le ragioni originarie della loro istituzione siano ancora attuali, l'efficacia della disposizione e quali risultati ne sono derivati.

Una ricostruzione del quadro delle misure e dell'attualità delle motivazioni che hanno portato alla definizione della complessa rete degli incentivi oggi disponibili, e spesso al centro di programmi di revisione e di ridimensionamento, rappresenta quindi un punto importante in direzione di una razionalizzazione della spesa.

Finora infatti il tema ha avuto nelle diverse manovre finanziarie una gestione di cui non sempre è agevole individuare il filo conduttore: al lento riassorbimento di alcuni regimi si è accompagnata, infatti, l'introduzione di nuove misure o la trasformazione di altre.

12.

Nella legge di bilancio si è prevista l'abolizione dell'Imposta unica comunale (IUC), fatta eccezione per la tassa sui rifiuti (TARI), e l'adozione di una nuova disciplina dell'Imposta municipale propria (IMU), accorpendo in essa il Tributo sui servizi indivisibili (TASI).

Ne deriva una razionalizzazione del sistema, atteso che le originarie finalità della TASI, concepita quale tributo volto al finanziamento dei servizi locali dovuto da coloro che utilizzano l'immobile, e quindi anche da coloro che lo occupano a titolo di abitazione principale, sono venute meno dal 2016 e che essa ha finito per sovrapporsi del tutto all'IMU. Ma anche una qualche limitazione nell'autonomia riconosciuta ai comuni visto che si stabilisce che essi, in deroga alle indicazioni del d.lgs. n. 446 del 1977, possano diversificare le aliquote esclusivamente con riferimento alle fattispecie che saranno definite con successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Le nuove spinte per un ampliamento delle competenze regionali (da ultimo quelle poste dal federalismo differenziato) pongono con urgenza l'esigenza di una riflessione sulla validità del disegno proposto con la legge 42/2009 e con i decreti che ad essa hanno

dato esecuzione. È infatti necessaria la ripresa del processo di attuazione e il completamento delle misure che, pur preservando adeguata solidarietà tra aree del paese, consenta di dare risposta alle esigenze specifiche delle diverse comunità locali.

Di qui l'attenzione che è necessario dedicare ad una rapida messa a regime del sistema di regole fiscali su cui deve basarsi l'operare delle amministrazioni territoriali, di cui da troppo tempo si rinvia, proprio per la mancanza di una strutturazione definitiva, una piena operatività.

Si ritiene quindi importante avviare una ricostruzione del sistema in vigore e dei margini di flessibilità a disposizione delle amministrazioni decentrate, anche nelle diverse "declinazioni" regionali. Una analisi che consenta di valutare le caratteristiche dei tributi scelti nell'attuazione del disegno federalista; la coerenza dei principi alla base del funzionamento di tali tributi con il sistema tributario complessivo; la capacità di adattarsi alle diverse caratteristiche territoriali garantendo sufficienti margini di flessibilità; le differenze introdotte nella prima fase attuativa e l'introduzione di particolari regimi di favore per determinate categorie; il funzionamento attuale e prospettico dei regimi perequativi introdotti

13.

Si conferma anche quest'anno la necessità di potenziare ed accrescere l'estensione e la qualità delle basi informative che alimentano le attività della Corte sia nelle sue strutture centrali che territoriali. Una adeguata disponibilità di dati relativi al funzionamento e ai risultati conseguiti nei diversi settori dell'intervento pubblico è indispensabile per poter rispondere appieno alla funzione di controllo e di stimolo al miglioramento della qualità dei servizi, che rappresenta un aspetto importante dell'impegno della Corte specie nelle realtà territoriali.

Di qui l'impegno richiesto per integrare tra loro le basi dati già disponibili, ampliandone ulteriormente l'area di copertura. Il carattere capillare del controllo reso dalla Corte fa sì che le informazioni raccolte per le attività istituzionali possano essere raccordate con quelle presenti in altre banche dati. Ciò potrà consentire di proporre una lettura complessiva che arricchisca il contributo che la Corte può offrire in materia di finanza pubblica alle Assemblee elettive e ai Governi e, soprattutto, alla cittadinanza.

Inoltre, l'interazione tra le Sezioni consentirà l'elaborazione di metodi di analisi comuni, ciò a garanzia dell'uniformità delle analisi tra sezioni.

Non va infine trascurato l'impegno che dovrà essere dedicato alla verifica della qualità delle informazioni relative ai bilanci di tutte le amministrazioni pubbliche. Un compito di "garanzia" che è fondamentale per la leggibilità e la confrontabilità dei bilanci pubblici e, soprattutto, per la significatività e la attendibilità dei conti finanziari che, costituendo le informazioni alla base dei conti economici nazionali, rappresentano elementi indispensabili per le verifiche circa gli obiettivi assunti con i Programmi di stabilità e crescita.

Il programma delle Sezioni Riunite in sede di controllo

Considerazioni di ordine generale

14.

La programmazione per il 2020 delle Sezioni riunite in sede di controllo deve considerare il complesso delle attribuzioni ad essa proprie e che comprendono, come è noto, un ampio spettro di attività. Si tratta in particolare di quelle volte alla predisposizione:

- della parifica del Rendiconto generale dello Stato e della relazione sui risultati della gestione delle Amministrazioni centrali del 2019;
- delle relazioni trimestrali sulle leggi di spesa;
- delle valutazioni a supporto del Parlamento in materia di finanza pubblica predisposte anche a sintesi delle analisi svolte dalle altre Sezioni del controllo (audizioni su manovre finanziarie o programmi di riforma);
- di referti e analisi richieste dalle commissioni bilancio di Camera e Senato secondo quanto previsto dai regolamenti Parlamentari;
- di pareri resi a Parlamento e Governo sulle modifiche che riguardano le norme di contabilità pubblica;
- di referti e/o rapporti periodici come quello sul Coordinamento della finanza pubblica, sul Costo del lavoro pubblico, sul Sistema universitario, sul Sistema

informatico pubblico e sulla revisione ordinaria e straordinaria delle società partecipate delle Amministrazioni centrali;

- di referti e/o rapporti di iniziativa della Corte su temi di politica economica di particolare rilievo, su programmi di riforma o su aspetti della normativa che possano incidere sugli equilibri economici e finanziari;
- di delibere di orientamento, indirizzate a tutte le Sezioni del controllo, su temi che richiedano unitarietà di indirizzi per le Amministrazioni pubbliche.

In linea generale, andrà rivolta particolare attenzione agli sviluppi che avrà l'attività di riforma prevista dal Governo, agli impatti finanziari anche in corso d'anno sui conti, alla capacità di dare attuazione tempestiva alle disposizioni assunte con la programmazione annuale di finanza pubblica (seguendone lo sviluppo normativo e finanziario) e, soprattutto, di imprimere un'accelerazione al processo di crescita.

15.

Il recupero di più solide prospettive di crescita rappresenta anche nel 2020 l'obiettivo principale che il Paese deve porsi. Ciò comporta rimuovere gli ostacoli all'esercizio dell'attività economica che contribuiscono, oltre alle condizioni del commercio internazionale, al ristagno dei principali settori produttivi e, in particolare, di quello manifatturiero.

Il rischio è di pagare un prezzo in termini occupazionali, non sopportabile per una economia già toccata da anni di crisi. Un intervento di stimolo che deve essere portato avanti senza mettere a rischio i conti pubblici e perseguendo un percorso di riassorbimento del debito, che rappresenta una priorità irrinunciabile per la stabilità finanziaria del Paese.

A tal fine è necessaria una decisa opera di semplificazione normativa, una revisione della spesa e un suo riorientamento in impieghi coerenti con il recupero di produttività del sistema, accompagnata da una riduzione del prelievo fiscale certamente auspicabile, ma a condizione che sia sostenibile e permanente.

In questa direzione le misure di maggior rilievo delineate nei documenti programmatici sono riconducibili a quattro obiettivi principali: il rilancio degli investimenti pubblici e privati, la riduzione del prelievo fiscale sui consumi e sui redditi delle fasce più deboli della popolazione, la lotta all'evasione fiscale e una ricomposizione

della spesa che comprende anche prime misure su agevolazioni fiscali e sostenibilità ambientale.

In tale prospettiva, si conferma come l'attività di controllo affidata alle Sezioni riunite della Corte debba continuare a guardare, ad un tempo, alla corretta gestione a tutela dei vincoli costituzionali, segnalando eventuali rischi di tenuta dei conti pubblici, all'efficacia delle politiche pubbliche destinate ad imprimere un'accelerazione alla crescita e alla qualità dei servizi resi ai cittadini nonché alla rapidità nella traduzione in azioni effettive di quanto deciso in sede legislativa, garantendo a Parlamento e Governo il proprio contributo nella scelta che ad essi compete su strumenti e priorità dell'azione pubblica.

Sempre maggiore attenzione sarà dedicata alle difficoltà di funzionamento che incidono sulle misure di sostegno dell'economia e sulla ripresa degli investimenti, ma anche sull'efficacia di quelle volte a riassorbire sacche di evasione fiscale e inefficienze nella gestione della spesa.

A questo saranno orientate l'attività di monitoraggio, l'analisi e la valutazione delle informazioni e degli indicatori disponibili e la definizione di profili metodologici per un loro impiego nella valutazione dei risultati delle politiche pubbliche.

Come negli anni scorsi, le metodologie adottate, oltre ad informare le analisi di diretta competenza delle Sezioni riunite, dovranno essere una base di riferimento comune per le altre componenti del controllo al fine di rendere l'attività di valutazione a tutti i livelli più omogenea e confrontabile.

16.

Osservata dal punto di vista dei “prodotti” posti a disposizione del Parlamento, l'attività delle Sezioni riunite nel 2020 riguarderà oltre che le Audizioni, la predisposizione delle seguenti Relazioni e Rapporti:

- la Relazione sul Rendiconto generale dello Stato, che accompagna il giudizio di parificazione per l'anno 2019;
- il Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica;
- la Relazione sul costo del lavoro pubblico;
- le Relazioni trimestrali sulle coperture delle leggi di spesa;
- il Referto sull'informatica pubblica;

- il Referto sul sistema universitario;
- il Referto sulla revisione ordinaria e straordinaria delle società partecipate delle Amministrazioni centrali.

Di essi si specificano, qui di seguito, i principali contenuti.

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

17.

L'annuale giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato e la contestuale Relazione rappresentano il momento che chiude il ciclo annuale dei controlli demandati dalla Costituzione e dalla legge alla Corte dei conti, i cui esiti sono istituzionalmente destinati al Parlamento così da consentire l'adozione delle conseguenti determinazioni con l'approvazione per legge del rendiconto.

Nel corso degli ultimi anni la Relazione è stata, in particolare, oggetto di rilevanti modifiche che ne hanno orientato la direzione verso analisi di carattere generale sui conti dello Stato e su tematiche trasversali di maggior interesse in tema di gestione delle entrate e andamento delle spese, concentrando l'esame delle singole amministrazioni nella valutazione delle criticità o delle migliori pratiche emergenti dall'analisi dei principali programmi di intervento ad esse assegnati.

In coerenza con l'attuale impianto, nel corso del 2020 la Relazione, a partire dal quadro dei risultati ottenuti e delle difficoltà incontrate nella realizzazione degli interventi avviati nel corso del 2019, si soffermerà sulle principali aree tematiche oggetto delle politiche economiche e delle politiche di bilancio avviate dal nuovo Governo per il 2020 e che hanno trovato più compiuta definizione nella recente manovra finanziaria.

Quest'anno un particolare rilievo avranno prime valutazioni sugli esiti della Direttiva per l'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, che ha potuto contare nell'anno sull'impulso di una Cabina di regia, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, finalizzata a coordinare e monitorare le attività specifiche dei Ministeri ed elaborare metodologie e linee guida per la rilevazione e la misurazione degli indicatori della qualità della vita.

La relazione si articolerà, anche nel 2020, 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”.

In relazione alle modifiche apportate nel 2019 alla struttura del bilancio, all’elenco dei programmi di spesa e ai loro contenuti va confermata la necessità di acquisire preliminarmente la riclassificazione già operata dalla Ragioneria generale dello Stato al fine di effettuare analisi pluriennali sull’andamento della spesa sulla base di un’applicazione condivisa.

18.

Il primo volume conterrà, in primo luogo, un’analisi delle risultanze del rendiconto dello Stato per il 2019 in relazione alla gestione del bilancio con riguardo ai diversi momenti contabili (entrate, spese e saldi).

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.

Il contributo effettivo offerto dal settore statale all’andamento dei conti pubblici potrà cogliersi con maggior dettaglio nel confronto, riproposto nel 2020, del consuntivo riclassificato in termini di contabilità nazionale con i documenti di raccordo predisposti in sede previsionale (art. 11, comma 9 della legge n. 196 del 2009) ed al momento dell’approvazione della manovra finanziaria (contenuto nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2019-2021).

Un particolare approfondimento sarà quest’anno dedicato all’esame dei saldi di bilancio in relazione agli obiettivi programmatici e al contributo riconducibile alle diverse componenti di entrate e spese sia in termini finanziari che di contabilità economica.

Un capitolo sarà dedicato all’esame della gestione delle entrate nel cui ambito l’andamento delle principali fonti di gettito sarà accompagnato da un’analisi dei risultati dell’azione di contrasto all’evasione, nel mix fra attività di controllo e adempimento spontaneo dei contribuenti (*tax compliance*).

Un approfondimento avrà inoltre ad oggetto il contributo assicurato al gettito complessivo dall'evoluzione del quadro normativo, anche in relazione alle modifiche previste per l'esercizio 2020, nonché gli attuali margini di manovra della politica fiscale in relazione alla necessità di coniugare il rispetto degli equilibri del bilancio pubblico con l'obiettivo volto a ridurre il carico fiscale a sostegno del sistema produttivo e dell'equità distributiva.

Il capitolo dedicato alla spesa conterrà, in una prima parte, le consuete valutazioni sulla gestione di bilancio 2019 i cui risultati verranno esaminati, in termini di spesa corrente e in conto capitale, 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.

Un approfondimento sarà inoltre riservato al confronto dei risultati dell'esercizio 2019 (stanziamenti iniziali e definitivi) con il bilancio di previsione 2020 (stanziamenti iniziali), al fine di evidenziare - attraverso l'esame delle modifiche, introdotte dalla legge di bilancio 2020, nella destinazione delle risorse alle missioni e ai programmi - il mutamento delle strategie e degli obiettivi sottesi alle politiche avviate dal nuovo Governo.

Una seconda parte, confermando l'impostazione degli ultimi anni, si soffermerà sui risultati ottenuti su alcuni aspetti cardine su cui si fondano le politiche economiche, avviate anche nella attuale legislatura, con particolare attenzione alle misure di riduzione e razionalizzazione della spesa, realizzate nel 2019 in attuazione di quanto disposto con la legge di bilancio per il 2019 e rafforzate da ultimo con il DL n. 124 del 2019 (in fase di conversione in legge), delle quali valutare gli esiti guardando alla composizione per missioni e programmi oltre che per categoria economica.

Nella stessa direzione, di particolare rilievo sarà anche la verifica dei progressi e dei risparmi registrati dal programma di centralizzazione degli acquisti di recente potenziati con la legge di bilancio per il 2020, 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 ad approfondimenti su specifiche categorie di spesa al fine di evidenziare le caratteristiche degli interventi gestiti dallo Stato

ed individuare la spesa effettiva (diretta e indiretta) ad essi indirizzata, contribuendo ad avviare una seppur semplificata analisi dei risultati del bilancio per politiche pubbliche.

In tale ottica un focus particolare sarà indirizzato alle misure statali dirette a sostenere la crescita (quali gli interventi di politica industriale e gli incentivi alle imprese) e alle risorse destinate agli investimenti in infrastrutture dello Stato. In tale secondo ambito, l'aggiornamento delle misure a carattere pluriennale sarà accompagnato dall'analisi degli investimenti realizzati attraverso società partecipate dallo Stato e dall'esame dello stato di attuazione di alcuni interventi di particolare rilievo strategico.

Per la prima volta un capitolo specifico sarà dedicato alle misure assunte dalle diverse amministrazioni centrali in coerenza con quanto previsto dalla "Direttiva per l'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile". Il capitolo riporterà i risultati di una specifica sezione del questionario sottoposto alle amministrazioni centrali e volto a censire gli interventi attuati nell'esercizio 2019 in coerenza con le indicazioni contenute nella direttiva e grazie al supporto della Cabina di regia, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Una seconda sezione del capitolo sarà dedicata ad una prima stima del rilievo finanziario, per ciascuna amministrazione, degli interventi riconducibili ad almeno uno dei sei obiettivi di tutela dell'ambiente (mitigazione degli effetti del *climate change*; adattamento al *climate change*; uso sostenibile e protezione dell'acqua e delle risorse marine; transizione verso un'economia circolare, riduzione degli sprechi e riciclo dei materiali; contenimento dell'inquinamento e tutela degli ecosistemi) e che al contempo, non generano un impatto negativo su nessun altro degli obiettivi, sono coerenti con standard sociali minimi e sono considerati avere effetti positivi secondo criteri tecnici (qualitativi o quantitativi), basati su evidenze scientifiche e/o sulle attuali pratiche di mercato.

Infine, il quadro degli interventi in termini di risorse finanziarie impegnate sarà posto a confronto con i risultati più recenti misurati con gli indicatori prescelti dall'ISTAT per il monitoraggio dei 17 obiettivi (*Sustainable Development Goals – SDGs*) e rilette in funzione dell'amministrazione competente per i relativi interventi.

Il capitolo relativo al Conto del patrimonio si soffermerà, al pari del precedente esercizio, sui fenomeni che più rilevano in termini di gestione dell'attivo e del passivo.

Con riferimento al Conto del patrimonio saranno analizzati i principali fenomeni di gestione dell'attivo e del passivo patrimoniale.

In merito alle attività e passività finanziarie proseguirà, in particolare, l'osservazione del conto di tesoreria dello Stato e l'andamento della consistenza del conto sospesi collettivi, dei crediti di tesoreria per sovvenzioni postali e dei provvedimenti di soppressione dei crediti di tesoreria. Si illustrerà lo stato di attuazione del processo di eliminazione delle contabilità speciali.

Si analizzeranno i risultati della gestione dei residui attivi e passivi, del debito pubblico e l'andamento degli strumenti finanziari derivati.

In merito alle partecipazioni azionarie dello Stato, si darà atto delle verifiche sull'adempimento degli obblighi di cui all'art. 24 del d.lgs. del 19 agosto 2016, n. 175.

Riguardo le attività non finanziarie, saranno analizzate le operazioni di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare e saranno verificati i costi connessi alle locazioni passive delle amministrazioni centrali, anche alla luce degli obiettivi delle ultime manovre di finanza pubblica, monitorando in particolare lo stato di avanzamento del piano di razionalizzazione nazionale degli immobili pubblici gestiti dall'Agenzia del Demanio e i relativi risparmi. Una particolare attenzione sarà rivolta alla valorizzazione del patrimonio del settore statale, sia in termini di riqualificazione immobiliare che di benefici economici che possono derivare da una innovativa utilizzazione del patrimonio culturale o artistico. Si procederà, inoltre, ad aggiornare l'analisi dell'utilizzo e della gestione in senso economico degli elementi demaniali, quali il ricorso a concessioni (anche con riferimento alle concessioni di beni del demanio marittimo) o ad altre forme di affidamento.

Si avvierà, inoltre, in sede di parificazione del conto del patrimonio, un processo di ricognizione sistematica e totale delle consistenze patrimoniali ad inizio esercizio comparandole direttamente con le risultanze delle banche dati detenute dalle Amministrazioni, oltre che con quelle degli Uffici centrali del bilancio.

I profili istituzionali e organizzativi delle amministrazioni centrali troveranno spazio nel capitolo dedicato all'"Organizzazione e personale" nel quale le misure di riassetto organizzativo, aventi ad oggetto sia le amministrazioni centrali e periferiche sia il complesso degli enti, agenzie e società che fanno capo ai ministeri, verranno esaminate

alla luce dei principi sottesi, nella specifica materia, alla riforma della pubblica amministrazione.

Un approfondimento sarà, inoltre, dedicato alle azioni dirette alla semplificazione e alla modernizzazione dell'amministrazione, anche in relazione all'approvazione del Piano triennale per l'informatica nella P.A, alla modifica del Codice dell'amministrazione digitale, all'aggiornamento della Agenda per la semplificazione 2018-2020 e all'approvazione dei recenti interventi normativi in tema di concretezza delle azioni delle Pubbliche amministrazioni (legge 59/2019).

Il capitolo sul personale pubblico si soffermerà, infine, sulla ripresa della politica espansiva in materia di spesa per il personale in relazione al riavvio della contrattazione collettiva (limitata nel 2018 ai soli quattro comparti di contrattazione) e alle politiche in materia di assunzioni ordinarie e straordinarie finalizzate anche a contrastare il fenomeno del precariato.

I profili più squisitamente contabili 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 196 del 2009), verranno esaminati nel capitolo dedicato all'"Ordinamento contabile".

I temi interessati dall'attività di riforma vanno dall'integrazione della revisione della spesa nel ciclo di programmazione economico-finanziaria al miglioramento del contenuto delle note integrative al bilancio e delle azioni quali nuove unità elementari (in relazione alle quali valutare l'andamento della sperimentazione avviata dalla Ragioneria generale dello Stato), dalla sperimentazione del nuovo concetto di impegno contabile alla progressiva riconduzione in bilancio delle gestioni operanti presso la Tesoreria statale, dall'introduzione dell'accertamento "qualificato" alla sperimentazione del bilancio di genere.

In un apposito capitolo 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.

Un ultimo capitolo sarà, infine, dedicato alle attività di controllo della Corte dei conti nel quadro delle competenze affidate all'Istituto quale custode dell'equilibrio economico e finanziario dell'intero settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive.

19.

Nel secondo volume della Relazione, dedicato a “La gestione del bilancio dello Stato nel 2019”, le analisi, in linea con la struttura del documento, tenderanno a privilegiare il profilo funzionale relativo all'effettivo conseguimento degli obiettivi definiti negli atti di programmazione e declinati nell'ambito delle missioni e dei programmi intestati alle amministrazioni.

Ad una panoramica dell'evoluzione delle risorse assegnate e del loro utilizzo nel corso dell'esercizio (esaminate per categoria economica e per missioni e programmi), seguirà un esame più approfondito dei risultati dell'attività dell'amministrazione in attuazione degli interventi più rilevanti previsti nella programmazione annuale dell'esercizio 2019, nonché nelle tematiche che caratterizzano maggiormente il ruolo di ciascun ministero e sulle quali si concentrano le strategie avviate dal nuovo Governo.

Un approfondimento potrà essere, inoltre, dedicato agli indicatori contenuti nelle note integrative, così come ridefinite alla luce delle innovazioni introdotte dal d.lgs. 90 del 2016, che, nella nuova struttura del bilancio, dovrebbero misurare, per ciascun programma, le realizzazioni, i prodotti e i servizi erogati (indicatori di risultato) e i fenomeni su cui intendono influire le politiche di spesa (indicatori di contesto).

Le analisi saranno, infine, completate, in linea con le valutazioni effettuate nel primo volume (ma con un maggior livello di dettaglio), da un esame delle modifiche intervenute nella struttura economica e nell'articolazione per missioni e programmi a seguito dell'approvazione della legge di bilancio per l'esercizio 2020, al fine di evidenziare, nel confronto con l'esercizio 2019, il rilievo degli obiettivi strategici e delle priorità politiche conseguenti all'avvio del nuovo Governo.

20.

Il terzo volume 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.

In relazione alle entrate finali, le verifiche muoveranno dall'analisi dei dati riportati nei "conti periodici riassuntivi delle amministrazioni" e dal successivo confronto con il consuntivo dell'entrata cui si affiancheranno le analisi delle anomalie e delle incongruenze riscontrate all'interno del Rendiconto.

In relazione alle spese, le verifiche saranno dirette, attraverso modelli statistici consolidati in ambito europeo, ad accertare la regolarità dei procedimenti amministrativi nonché la correttezza della imputazione e della classificazione economica di alcune poste del rendiconto riferite ai pagamenti effettuati nell'esercizio sottoposto a parificazione, tra cui sarà inserita, a titolo sperimentale, anche una selezione di titoli di spesa imputati a contabilità speciali.

Sull'esito degli accertamenti le Sezioni riunite riferiranno sia nei casi di riscontrate criticità, sia in quelli in cui si renda necessario fornire raccomandazioni alle Amministrazioni, al fine di adottare correttivi utili al miglioramento dell'azione amministrativa.

Sarà, infine, proseguita ed ampliata la sperimentazione, avviata in raccordo con la Sezione delle Autonomie, volta all'effettuazione di analoghe verifiche anche in sede regionale, avvalendosi sempre di metodologie statistiche di tipo campionario.

Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica

21.

Anche nel 2020 l'obiettivo del Rapporto è mettere a disposizione del Parlamento e del Governo elementi di valutazione sugli andamenti più recenti della finanza pubblica, utili a monitorare e a calibrare l'intervento in base all'efficacia degli strumenti adottati.

Ciò, sia guardando alle azioni a sostegno della crescita che a quelle destinate ad affrontare le situazioni di sofferenza e di criticità sociale. Un'analisi che riguarderà anche le scelte assunte in termini di controllo e regolazione dei principali settori di *welfare*.

Il Rapporto sarà organizzato in quattro sezioni e, come negli scorsi anni, sarà predisposto nel primo semestre dell'anno.

22.

La prima sezione sarà dedicata ad un esame del quadro macroeconomico e delle prospettive della finanza pubblica alla luce della legge di bilancio 2020. I primi dati di

consuntivo relativo all'esercizio 2019 e le informazioni disponibili nel primo trimestre dell'anno consentiranno una rilettura delle principali grandezze nel quadro degli obblighi posti dall'adesione all'Unione europea e un aggiornamento dell'analisi sull'andamento del debito.

Seguirà un esame delle misure assunte con la legge di bilancio, sia sul fronte della spesa che delle principali aree di entrata. In particolare, ci si soffermerà sulle misure di riduzione della pressione fiscale, su quelle destinate all'assistenza, alla previdenza e alla sanità, al sostegno degli investimenti pubblici e delle imprese. Sul fronte delle coperture centrale risulta il ruolo degli interventi per il contrasto all'evasione e delle riduzioni di spesa delle amministrazioni centrali.

Ciò consentirà di completare, aggiornandola, l'analisi svolta sul testo della legge di bilancio presentato inizialmente al Senato e di mettere in luce le modifiche apportate nel corso della discussione parlamentare.

Una ultima parte del lavoro sarà dedicata ad un esame dei tempi e degli adempimenti necessari per dare attuazione alle disposizioni contenute nella manovra per il 2020, fornendo una verifica relativa al primo trimestre dell'anno di quanto realizzato, di eventuali ritardi e delle motivazioni che ostacolano la traduzione effettiva delle norme. Questa parte del lavoro, anche contando sulla collaborazione delle amministrazioni coinvolte ed estesa gradualmente a tutte le misure approvate, rappresenterà un aggiornamento periodico con cadenza trimestrale del Rapporto. Oltre a consentire di monitorare il procedere dell'iter normativo e amministrativo, il riferimento, ove siano previsti, ai movimenti finanziari dal bilancio dello Stato o dai conti di tesoreria punta a mettere sotto osservazione un fenomeno particolarmente importante e preoccupante di una legislazione che, in alcuni casi, tarda a tradursi in realizzazione effettiva.

23.

Nella seconda sezione del Rapporto si tornerà sui temi delle spese fiscali e della tassazione decentrata, su cui si è intervenuti di recente con la legge di bilancio, per interrogarsi sulle condizioni e sugli spazi per ulteriori misure.

In tema di spese fiscali, le misure messe in campo sono finora marginali, ove si guardi sia alle detrazioni e deduzioni godute dalle famiglie che a quelle delle imprese nonostante di recente si siano concentrata l'attenzione anche sui regimi considerati non

coerenti con gli obiettivi di sostenibilità ambientale. Ciò può rappresentare la presa d'atto dell'impossibilità di intervenire sull'attuale sistema se non all'interno di un più complessivo disegno di riforma. Così come per quelle nei confronti delle imprese, del permanere per tutti i regimi esistenti delle ragioni originarie della loro definizione.

Il capitolo conterrà una ricostruzione del quadro delle misure e dell'attualità delle motivazioni che hanno portato alla definizione della complessa rete degli incentivi oggi disponibili e spesso al centro di programmi di revisione e di ridimensionamento. Un processo di cui non sempre è agevole individuare il filo conduttore: al lento riassorbimento di alcuni regimi si è accompagnata, infatti, l'introduzione di nuove misure o la trasformazione di altre. Completerà l'analisi una rassegna dei principali lavori predisposti per la valutazione dell'efficacia delle misure di sostegno alle imprese e degli effetti redistributivi ottenuti da quelli a favore di particolari tipologie di contribuenti

Un secondo approfondimento sarà poi dedicato alla tassazione decentrata. Nella legge di bilancio si è prevista l'abolizione dell'Imposta unica comunale (IUC), fatta eccezione per la tassa sui rifiuti (TARI), e l'adozione di una nuova disciplina dell'Imposta municipale propria (IMU), accorpando in essa il Tributo sui servizi indivisibili (TASI). Ne deriva una razionalizzazione del sistema, atteso che le originarie finalità della TASI, concepita quale tributo volto al finanziamento dei servizi locali dovuto da coloro che utilizzano l'immobile, e quindi anche da coloro che lo occupano a titolo di abitazione principale, sono venute meno dal 2016 e che essa ha finito per sovrapporsi del tutto all'IMU.

Le nuove spinte per un ampliamento delle competenze regionali (da ultimo quelle poste dal federalismo differenziato) pongono con urgenza l'esigenza di una riflessione sulla validità del disegno proposto con la legge 42/2009 e con i decreti che ad essa hanno dato esecuzione. È infatti necessaria la ripresa del processo di attuazione e il compimento delle misure che, pur preservando una adeguata solidarietà tra aree del paese, consenta di dare risposta alle esigenze specifiche delle diverse comunità locali.

Nel capitolo sarà svolta una ricostruzione del sistema in vigore e dei margini di flessibilità a disposizione delle amministrazioni decentrate, anche nelle diverse "declinazioni" regionali. Una analisi che consenta di valutare le caratteristiche dei tributi scelti nell'attuazione del disegno federalista; la coerenza dei principi alla base del funzionamento di tali tributi con il sistema tributario complessivo; la capacità di adattarsi

alle diverse caratteristiche territoriali garantendo sufficienti margini di flessibilità; le differenze introdotte nella prima fase attuativa e l'introduzione di particolari regimi di favore per determinate categorie; il funzionamento attuale e prospettico dei regimi perequativi introdotti. Nell'esame si farà riferimento a figure tipo per esaminare le differenze dell'onere che grava su famiglie e imprese.

24.

La terza sezione del Rapporto sarà dedicata alle spese per le prestazioni sociali. Il Rapporto 2020 continuerà, infatti, a dedicare attenzione a previdenza, assistenza e sanità, tre settori a cui si intestano altrettanti filoni di politiche pubbliche particolarmente importanti per i loro concreti risvolti sui cittadini e che meritano valutazioni e scrutini nell'ottica di una rendicontazione al Parlamento, finalizzata ad evidenziarne l'efficacia ma anche i problemi irrisolti.

Per quanto riguarda la spesa previdenziale e assistenziale, il Rapporto, da un lato, proporrà una valutazione delle due misure che hanno caratterizzato le politiche pubbliche per il 2019 - ossia l'opzione di pensionamento anticipato tramite "Quota 100" e il Reddito di cittadinanza - dall'altro, offrirà prime considerazioni sul fronte delle politiche per la disabilità, la famiglia e il sostegno della natalità.

25.

Con riguardo al comparto pensionistico, le analisi faranno innanzitutto il punto sugli esiti di Quota 100 e ciò anche attraverso una rilettura critica della relazione tecnica annessa al provvedimento con particolare riguardo alle ipotesi ad essa sottostanti cercando anche di evidenziare in che misura i "risparmi" di spesa rispetto alle stime originarie siano da ascrivere solo ad un "effetto quantità" (minor numero di domande) o anche ad un effetto importo (livelli dei trattamenti liquidati inferiori all'atteso). Si cercherà altresì di valutare come gli esiti di Quota 100 contribuiscano alle tendenze in corso così come desumibili dai dati trimestrali degli osservatori dell'INPS. Considerati gli obiettivi che la norma si poneva in termini di attivazione del mercato del lavoro, il capitolo proporrà un'analisi dei dati disaggregati che saranno disponibili a livello territoriale cercando di individuare anche eventuali correlazioni con altri indicatori

economici (micro-macro) e sociali dei territori in cui si è formata la domanda di pensionamento anticipato.

26.

In materia di spesa per l'assistenza il Rapporto farà in primo luogo un bilancio di ciò che è cambiato nel passaggio dal Reddito di inclusione al Reddito di cittadinanza, guardando dunque in chiave comparata agli esiti delle politiche pubbliche avviate nel campo della lotta alla povertà negli ultimi anni. Anche in questo caso sarà importante un'analisi ex post delle valutazioni fornite in sede di relazione tecnica di cui al d.l. 4/2019. Oltre a tali aspetti nel capitolo saranno sviluppati, ad un anno di distanza dall'attivazione della materia, i profili distributivi e redistributivi e dunque gli impatti in termini di riduzione dei principali indici di distribuzione del reddito (indice di Gini e simili), il tutto anche con l'ausilio di strumenti quantitativi di microsimulazione. L'obiettivo è insomma quello di mettere in rilievo se, come, e in quale misura l'intervento abbia saputo incidere sulle esigenze e sulle situazioni di effettiva sofferenza delle fasce più povere della popolazione. Preliminare alle richiamate analisi sarà una rassegna degli effetti attesi dalla misura nelle previsioni del Governo e in quelle dei principali istituti di ricerca e esperti del settore.

Con riguardo ai temi ora (DLB 2020) al centro delle politiche di protezione sociale, il Rapporto dedicherà poi attenzione al tema della disabilità, della famiglia e della natalità sia offrendo una rassegna degli strumenti di intervento attualmente in campo, sia dando conto, attraverso un uso estensivo dell'indagine Istat a livello comunale, dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, campo nel quale si concentrano alcuni degli interventi proposti dal disegno di legge di bilancio nelle more di una rivisitazione dell'intero comparto.

27.

I dati relativi all'esercizio appena concluso, resi disponibili dalle amministrazioni regionali entro il mese di febbraio, consentiranno un primo quadro degli andamenti del settore sanitario nel 2019. Ciò al fine di acquisire indicazioni sulla coerenza degli andamenti con gli obiettivi di finanza pubblica, sul mantenimento del percorso di

risanamento nel caso delle regioni in piano di rientro e sulla dinamica delle principali voci di spesa e di entrata del settore.

La seconda parte del capitolo sarà invece dedicata ai progressi registrati in importanti processi avviati negli ultimi anni: l'attuazione dei nuovi Livelli essenziali delle prestazioni; il programma per le liste d'attesa; il piano nazionale cronicità e quello per la prevenzione vaccinale; il riordino del sistema di assistenza ospedaliera e i Piani di rientro per gli ospedali e aziende sanitarie.

Un focus particolare sarà riservato ai temi ancora aperti e che saranno oggetto del Nuovo Patto della salute, di cui è prevista la sottoscrizione tra Stato e Regioni entro il 2019. Tra questi, la revisione delle compartecipazioni alla spesa; la *governance* farmaceutica, per la quale si tratta di rivedere gli strumenti a disposizione per garantire la sostenibilità della spesa (a partire dal *payback* ed dagli strumenti di negoziazione del prezzo dei farmaci); l'adeguatezza delle scelte operate in termini di personale per accompagnare lo svecchiamento delle strutture e l'adeguamento alle nuove esigenze di cura; l'integrazione tra assistenza sociale e sanitaria, per poter affrontare al meglio la questione dell'invecchiamento della popolazione e dell'insufficienza dell'assistenza domiciliare; l'attuazione dei piani regionali delle cronicità. In direzione di un miglioramento dell'assistenza territoriale sono le misure, contenute nella legge di bilancio per il 2020, volte a rafforzare la capacità operativa dei medici di medicina generale, attraverso investimenti in attrezzature e macchinari.

Infine, il Rapporto dedicherà attenzione all'assistenza a livello territoriale facendo riferimento alle più recenti indagini sulla qualità dei servizi sanitari.

28.

La quarta parte del Rapporto sarà dedicata agli investimenti pubblici. L'obiettivo del capitolo è fare il punto della risposta ottenuta dall'azione svolta nell'ultimo biennio per il riavvio di una politica di adeguamento delle dotazioni pubbliche funzionale alla crescita. All'analisi dei pagamenti per spesa per investimenti riconducibile alle amministrazioni centrali e locali nel 2019, seguiranno due analisi di approfondimento, entrambe legate agli interventi a tutela dell'ambiente e del territorio.

29.

Una prima parte dell'analisi sugli investimenti pubblici sarà dedicata a tracciare un quadro complessivo dell'andamento della spesa, diretta e indiretta, sostenuta nel 2019 dall'amministrazione pubblica centrale e locale, fornendo una lettura comparativa dei dati sotto il profilo temporale e territoriale. Il monitoraggio del livello dei pagamenti effettuato nel corso dell'anno, come anticipato in occasione delle due recenti audizioni della Corte dei conti sulla Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2019 e sul Bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2020, ha evidenziato infatti una decisa ripresa della spesa per investimenti che ci si attende possa essere confermata e rafforzata con la chiusura dell'anno.

30.

A questa analisi di carattere generale si accompagnerà un approfondimento tematico, focalizzato su uno dei settori in cui l'incremento della spesa nel 2019 appare significativo e diffuso e che rappresenta un tema prioritario nelle politiche pubbliche degli ultimi anni, anche in considerazione della crescente sensibilità che sta maturando nelle collettività amministrate: la spesa per gli investimenti a tutela dell'ambiente e del territorio, nel cui ambito sono ricompresi interventi per la difesa del suolo, delle risorse idriche, strutture e infrastrutture per lo smaltimento rifiuti, sistemi di monitoraggio ambientale, azioni di recupero di siti contaminati e degradati, e più in generale, strutture e infrastrutture per la protezione e valorizzazione del complesso patrimonio ambientale. L'attualità della tematica è stata di recente evidenziata nel referto sul "Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico" (Deliberazione n. 17/2019/G), in cui si sottolinea che "Il tema del dissesto idrogeologico in Italia riveste particolare importanza (.....)" in considerazione del "l'aumento del livello di vulnerabilità del territorio del Paese e l'aumento conseguente di rischio per la popolazione (...)" Nonostante i tentativi intrapresi dai vari governi che si sono succeduti, non sembra ancora essere compiutamente definita una vera e propria politica nazionale di contrasto al dissesto idrogeologico, di natura preventiva e non emergenziale."

Si tratta di un tema rilevante per il coordinamento della finanza pubblica, in considerazione delle crescenti risorse finanziarie messe in campo, nonché del coinvolgimento di tutti i livelli di governo, con una articolazione della governance di non

facile ricostruzione e sempre più spesso ridisegnata in un'ottica emergenziale, che sta delineando le misure straordinarie come modello parallelo e alternativo all'amministrazione ordinaria. La scelta frequente di affidare a gestioni commissariali gli interventi a tutela del territorio appare sintomatica di un malessere dell'amministrazione che non riesce a incardinare tali attività nelle funzioni ordinarie a livello centrale e locale. La gestione dell'emergenza, che dovrebbe essere, invece, preparata già "in tempo di pace", passa per un'efficace pianificazione e programmazione delle attività e quindi, proprio a partire da una ricognizione di tali strumenti, nel Rapporto sul coordinamento si approfondirà il quadro complessivo degli interventi da realizzare, realizzati o in corso di attuazione di competenza dei diversi soggetti attuatori, considerando lo stato di realizzazione sia fisica che finanziaria delle singole opere, la tempistica, il peso finanziario e altre variabili utili a consentire una profilazione degli interventi in base agli Enti responsabili della loro realizzazione.

31.

Anche quest'anno, un approfondimento sarà dedicato allo strumento contrattuale della concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche da realizzare in partenariato pubblico-privato (PPP). Applicati da più di vent'anni nei diversi Paesi europei, anche in Italia gli schemi di PPP, sono stati sperimentati in molti settori economici seppure con risultati difformi e con difficoltà.

Nel Rapporto 2020 l'analisi guarderà al ruolo che il PPP potrà avere nel finanziamento degli investimenti necessari alla transizione verso un'economia a basse emissioni, i cui fabbisogni sono tali da richiedere, per i prossimi decenni, un contributo sempre maggiore, oltre che alla finanza pubblica, al settore privato.

In tal senso alcuni investitori istituzionali – ossia quelli già attivi sul mercato con investimenti sistematici e di maggiore entità – hanno iniziato a modificare le loro politiche, introducendo, ad esempio, orizzonti temporali più lunghi sui mercati finanziari così da consentire l'integrazione di fattori ambientali e sociali nei modelli di intervento che vengono proposti dalle imprese.

Tale approccio è caratterizzato da: valutazione dell'impatto sul sistema economico e sociale (*impact investing*); rispetto dell'ambiente e delle dinamiche sociali; adozione di soluzioni di governance sostenibili; adeguamento delle infrastrutture alle nuove

tecnologie (*smart infrastructure*) e utilizzo di programmi di finanziamento predisposti in sede comunitaria.

In questo contesto si stanno diffondendo nuovi modelli di partenariato pubblico privato di tipo istituzionale, mirati a rispondere soprattutto alla necessità dei governi di allargare gli strumenti di intervento, in vista delle nuove dimensioni programmatiche introdotte dall'Agenda 2030.

In Italia, lo speciale nucleo di misure inserito, quest'anno, nel disegno di legge di bilancio si muove all'interno di un quadro di interventi mirati a perseguire, in linea con alcuni obiettivi dell'Agenda, una strategia di sviluppo inclusivo e sostenibile.

In coerenza con gli obiettivi già tracciati nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019, si introduce, attraverso un *Green New Deal* italiano ed europeo, un programma di investimenti finalizzato a contrastare i cambiamenti climatici, alla riconversione energetica, all'economia circolare, alla protezione dell'ambiente e alla coesione sociale e territoriale. I progetti, economicamente sostenibili e realizzati anche in partenariato pubblico e privato, dovranno riguardare, pertanto, la decarbonizzazione dell'economia, l'economia circolare, la rigenerazione urbana, il turismo sostenibile, l'adattamento e la mitigazione dei rischi sul territorio derivanti dal cambiamento climatico e, in generale, programmi di investimento e/o progetti a carattere innovativo e ad elevata sostenibilità ambientale e che tengano conto degli impatti sociali.

Nel disegno di finanziamento dei progetti, scelto dal governo, si tendono a privilegiare strumenti e modelli finanziari orientati a non produrre effetti sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche. Il richiamo esplicito al partenariato pubblico privato rappresenta, pertanto, un ulteriore incentivo per le amministrazioni pubbliche a trovare i modelli e le soluzioni adeguate a rispondere alla nuova programmazione del governo anche ricorrendo a nuove forme di finanziamento privato.

Un monitoraggio delle operazioni che verranno avviate, così come un controllo puntuale di quelle già attive, ma modificate con ricorrenti atti aggiuntivi, consentirà di verificare la effettiva sostenibilità finanziaria per la finanza pubblica sia dei nuovi progetti di partenariato sia di quelli già in corso da tempo.

La Relazione sul costo del lavoro

32.

Per il 2020 si conferma la predisposizione della Relazione sul costo del lavoro pubblico prevista dall'articolo 60 del d.lgs. n. 165 del 2001.

La Relazione analizza in dettaglio l'andamento di una importante componente della spesa pubblica che rappresenta circa il dieci per cento del prodotto interno lordo ed il 25 per cento della spesa corrente al netto degli interessi.

In seguito alla sottoscrizione dei contratti di comparto e delle aree della dirigenza (con la sola esclusione dell'area delle funzioni locali ancora in corso di definizione), avvenuta al termine di un lungo periodo di sospensione delle contrattazioni, la Corte intende offrire un contributo conoscitivo in merito all'attuazione delle politiche del personale ed alle principali criticità ancora esistenti.

Sotto il profilo metodologico, la Corte, come di consueto, esaminerà l'evoluzione del quadro normativo caratterizzato principalmente dai decreti delegati nn. 74 e 75 del 2017, nonché l'andamento del costo del lavoro pubblico in termini aggregati nel contesto dei risultati di contabilità nazionale attraverso un raffronto con quanto avvenuto nei principali Paesi dell'Unione europea.

L'analisi di dettaglio darà ampio risalto ai dati riportati nel Conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato aggiornati al 31 dicembre 2018, che contengono una specifica indicazione 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).

Le Relazioni quadrimestrali sulla legislazione di spesa

33.

La verifica della rispondenza della legislazione di spesa agli obiettivi di equilibrio della finanza pubblica si traduce ormai da molti anni nelle Relazioni quadrimestrali. Con tali Relazioni la Corte, oltre alle valutazioni delle coperture, ha mantenuto un costante monitoraggio sulle modalità di attuazione, nel corso del tempo, dell'ordinamento contabile, affrontando i problemi che nascono dall'implementazione della normativa in materia.

Il programma di lavoro 2020 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 il lavoro svolto in Parlamento, 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 del rispetto della nuova normativa contabile introdotta nell'ordinamento con le recenti novelle.

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.

La programmazione delle Relazioni trimestrali prevede, anche per il 2020, il monitoraggio della giurisprudenza costituzionale nelle materie di competenza e che afferiscono sostanzialmente all'attuazione degli articoli 81 e 97, primo comma, oltretutto, per ulteriori e connessi profili, degli artt. 117 e 119 della Costituzione.

Il Referto sull'informatica pubblica

34.

Alla luce dei risultati emersi in sede di approvazione del Referto in materia di informatica pubblica 2019, le Sezioni riunite procederanno all'acquisizione di elementi di aggiornamento sulla spesa per l'informatica pubblica e sulle politiche pubbliche di settore, Particolare attenzione sarà dedicata all'evoluzione della governance ICT nella pubblica amministrazione alla luce del nuovo assetto ordinamentale derivante dalla previsione di un Ministro dell'innovazione tecnologica e la digitalizzazione.

Il Referto sul sistema universitario

35.

Con il Referto che verrà predisposto nel 2020, con il coinvolgimento anche delle Sezioni regionali di controllo, la Corte intende offrire al Parlamento, a seguito del completamento della riforma, un quadro conoscitivo degli attuali profili finanziari e gestionali del sistema universitario in relazione agli obiettivi programmatici fissati dal Parlamento e dal Governo.

A questo fine, l'analisi verterà sui risultati conseguiti dalla nuova governance delle Università, dalla riforma del sistema contabile e dal nuovo meccanismo di finanziamento. Un approfondimento sarà dedicato alle principali voci di spesa con particolare riguardo alla ricerca, alla disciplina del reclutamento ed infine agli interventi in materia di qualità ed efficienza della offerta formativa e di tutela del diritto allo studio.

La Corte, giovandosi della propria struttura a rete diffusa su tutto il territorio nazionale, punta a monitorare la gestione finanziaria e contabile degli Atenei, al fine di raccogliere, in un quadro di insieme, le differenti modalità di attuazione della legge di riforma e di evidenziare le eventuali criticità e le *best practices* in modo da rappresentare al Parlamento, in una visione unitaria, l'evoluzione del sistema universitario ed eventualmente formulare possibili proposte di riforma.

Criteria di riferimento per le Sezioni centrali

36.

Le Sezioni centrali 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. Dovrà, poi, essere sempre assicurato - in istruttoria - il metodo del confronto sino alle fasi che precedono le deliberazioni collegiali. Per la Relazione sul Rendiconto generale dello Stato, in particolare, sono confermate le audizioni delle delegazioni designate da ciascun Ministro, con la partecipazione anche dei magistrati delle sezioni centrali di controllo direttamente interessati.

La Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

37.

L'attività della Sezione, calibrata sui macro-ambiti di intervento delle politiche pubbliche di settore, è approvata annualmente in coerenza ad un contesto programmatico triennale riferito alle gestioni e agli interventi significativi e di particolare rilevanza.

I criteri selettivi delle indagini inserite nei programmi sono individuati: nella importanza delle valutazioni che le Assemblee parlamentari e gli Organi di governo attribuiscono agli obiettivi delle gestioni; nella rilevanza economico-sociale, oltre che finanziaria, e nel grado di innovatività dei programmi di spesa; nella complessità degli assetti organizzativi e delle procedure realizzative; nell'influenza sulle attività considerate degli indirizzi, delle risorse e dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Nel 2020 le analisi saranno orientate alla conoscenza di elementi sintomatici delle criticità di gestione (ritardi nell'attuazione dei programmi, mancata utilizzazione di fondi, scostamenti tra risultati e obiettivi); dei molteplici aspetti – organizzativi, procedurali, realizzativi – che le caratterizzano; della distribuzione delle risorse tra funzioni finali e funzioni strumentali; dell'efficienza delle strutture organizzative, anche in riferimento al livello di informatizzazione acquisito, nonché dei controlli interni e delle misure di prevenzione della corruzione.

In relazione ai costi e ai tempi dell'azione amministrativa, l'analisi del rapporto fra obiettivi, risorse e risultati previsti o attesi dall'attuazione dei programmi di bilancio, dovrà avvenire sulla base degli indicatori presenti nelle note integrative agli stati di previsione della spesa, dei quali è opportuna una valutazione in termini di adeguatezza.

L'attività di controllo è ispirata al principio della concomitanza, nel senso di pervenire a rilevazioni e pronunce tempestive circa le irregolarità gestionali o le deviazioni da obiettivi, procedure e tempi di attuazione degli interventi. 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 stanziare.

Il programma viene approvato, inoltre, secondo un percorso logico-consequenziale che fa seguito alla relazione sugli esiti dell'attività di controllo, la quale evidenzia gli

effetti prodotti dalle pronunce della Sezione segnalando le misure adottate dalle amministrazioni nel porre rimedio alle anomalie, alle disfunzioni e alle irregolarità riscontrate.

Le amministrazioni sono, infatti, tenute (art. 3, comma 6, legge 14 gennaio 1994, n. 20) a comunicare le misure consequenziali adottate a seguito delle pronunce della Sezione o, in caso di dissenso, ad adottare un provvedimento motivato, da trasmettere alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Presidente della Corte (art. 3, comma 64, legge 24 dicembre 2007, n. 244).

La relazione sugli esiti dell'attività di controllo della Sezione offre al Parlamento, “in linea con le migliori pratiche internazionali, un quadro chiaro e preciso, da un lato, e degli esiti del controllo eseguito, dall'altro, delle misure adottate o delle posizioni eventualmente divergenti dell'amministrazione controllata” (delib. SSRR n. 21/2018); inoltre, le problematiche irrisolte in tale sede potrebbero rendere opportuna la predisposizione di un ulteriore approfondimento nella nuova programmazione.

I principi ordinativi dell'attività di controllo sui risultati delle pubbliche gestioni si identificano nella programmazione, nel confronto diretto della Sezione con le amministrazioni interessate e nell'interlocuzione sistematica con gli organismi di controllo interno (in particolare, con gli OIV), cui la normativa (art. 14, d.lgs. n. 150/2009) richiede, altresì, di segnalare alla Corte le criticità gestionali rilevate.

In tale direzione, anche sul versante più propriamente contabile e finanziario, si pongono interventi normativi – quali la legge 161/2014 [legge europea 2013-*bis*], il cui art. 30 ha dato attuazione alla direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011 con particolare riferimento all'attività di monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio. Sempre con riferimento ai principi sovranazionali, oggi espressamente presenti nella legislazione nazionale, rilevano i canoni della “sana gestione finanziaria”.

38.

Anche alla luce di tali principi sarà, dunque, considerato il perimetro delle amministrazioni statali, ormai esteso ben oltre l'area dei tradizionali ministeri, dal momento che questi si avvalgono, per l'esercizio delle loro funzioni primarie, di enti strumentali, società partecipate e altre figure soggettive variamente inserite nella propria organizzazione. Anche a tali soggetti, pertanto, dovrà rivolgersi (in raccordo con la

Sezione di controllo sugli enti contribuiti dallo Stato e con le Sezioni riunite in sede di controllo) l'attenzione della Sezione, con riguardo al contributo da essi fornito all'attuazione delle missioni e dei programmi dei diversi ministeri.

Una specifica attenzione verrà, altresì, dedicata alle analisi su altri organismi i cui rendiconti pervengono alla Sezione per disposizione di legge.

39.

Nell'attuale fase evolutiva dell'ordinamento si evidenziano, con sempre maggiore frequenza, politiche pubbliche alimentate da risorse statali, ed anche europee, coinvolgenti livelli di governo e amministrazione diversi. Ne consegue, attesa l'unitarietà dei fenomeni esaminati, che i controlli si svolgono sui risultati ottenuti dalle amministrazioni cui è affidata la responsabilità attuativa delle diverse politiche pubbliche di settore, anche coinvolgenti l'ambito sovranazionale o territoriale, ovvero coinvolgenti altri organismi, con la conseguente necessità di sviluppare adeguate forme di collegamento interno, a partire dal raccordo con la Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato la cui attività si svolge su atti propedeutici alle gestioni delle Pubbliche amministrazioni.

Con riguardo alle Sezioni regionali, andranno proseguiti e rafforzati proficui rapporti e adeguate sinergie onde assicurare nel concreto la unitarietà delle funzioni di controllo intestate alla Corte per le linee di intervento sul territorio sostenute da finanziamenti statali. Tale sinergia viene anche sviluppata in ragione della struttura del bilancio dello Stato, la cui spesa è costituita in maniera rilevante da trasferimenti verso i livelli di governo territoriali.

Nel concreto le modalità di raccordo potranno essere attivate, in via generale, con tutte le Sezioni regionali o anche, in via modulare, relativamente ad interventi riguardanti specifiche aree territoriali coincidenti con la competenza di una o più Sezioni.

In tal senso, di particolare attenzione sono i temi legati a grandi opere pubbliche la cui realizzazione è attuata localmente, o alla gestione delle attività conseguenti ad eventi calamitosi (*in primis*, il sisma 2016) aggregando le analisi specificamente rivolte agli organismi nazionali con momenti di verifica a livello territoriale curati d'intesa con i presidenti delle relative sezioni regionali. Analogamente si procederà in ordine all'approfondimento di tematiche centrali, quali quelle attinenti alla gestione delle

politiche pubbliche sul turismo, sul dissesto idrogeologico e sui rifiuti; sul versante delle entrate l'indagine, già programmata dalla Sezione sul sistema generale della riscossione e sulla sua riforma ai sensi del d.l. 22 ottobre 2016, n. 193, potrà svilupparsi non solo sull'esercizio delle funzioni relative alla riscossione nazionale, ma anche riguardo alle attività di riscossione delle entrate tributarie o patrimoniali delle amministrazioni territoriali. In proposito, la Sezione centrale di controllo sulla gestione curerà modelli condivisi di istruttoria, indicando modalità e tempi per lo svolgimento delle indagini programmate in materia, valorizzando il patrimonio conoscitivo già acquisito ai fini del coinvolgimento con le sezioni regionali competenti (compatibilmente con le risorse disponibili).

L'intera programmazione valorizzerà la cooperazione, già avviata, con la Sezione affari comunitari ed internazionali che coinvolge anche istituzioni europee e internazionali (in particolare in materia ambientale).

40.

Cospicua attenzione sarà dedicata, nel 2020, all'implementazione dell'attività di monitoraggio, avente natura di reportistica sistematica e costante, su particolari attività e/o gestioni incidenti sul bilancio dello Stato, anche al fine di acquisire un flusso informativo sul processo di contenimento e riqualificazione della spesa pubblica e sui risultati di gettito prodotti dalle entrate. Al monitoraggio (trimestrale) delle entrate, riferito ai versamenti effettivi, e dei capitoli di spesa che presentano elementi sintomatici di criticità (quali, in particolare, il tempo impiegato per lo smaltimento delle risorse assegnate), specie nel settore delle infrastrutture strategiche, si affiancherà quella più di recente sperimentata, attivando flussi di informazione che consentiranno di verificare gli andamenti finanziari e contabili delle gestioni che, per impegno finanziario o per interesse diffuso, saranno ritenute meritevoli di specifica attenzione.

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.

I monitoraggi conclusi sono unitariamente aggregati, in via sperimentale, per politiche pubbliche di settore, in una raccolta da pubblicare quale esito dell'attività di controllo utile anche ai fini della predisposizione della relazione allegata alla parifica del Rendiconto generale dello Stato.

All'attività articolata in indagini e monitoraggi, si è aggiunta la possibilità di elaborare "rapporti semplificati" che, in forma sintetica ed efficace, rappresentino dei focus sull'andamento delle pubbliche gestioni, favorendo l'integrazione tra le diverse modalità di controllo successivo e la diffusione delle risultanze nell'ambito del quadro programmatico definito. Detti rapporti ove oggetto di delibera, daranno caratterizzati da apposito, semplificato, confronto-contraddittorio con le amministrazioni interessate.

La Sezione delle Autonomie

41.

La Sezione delle Autonomie è chiamata a svolgere molteplici funzioni finalizzate alla completa realizzazione degli obiettivi del sistema dei controlli sugli enti territoriali, che spaziano dalla relazione al Parlamento al coordinamento delle attività delle Sezioni regionali di controllo.

La programmazione delle indagini da condurre nell'esercizio della funzione di referto per il 2020 sarà maggiormente coordinata con quella delle Sezioni regionali di controllo e delle altre Sezioni centrali, in modo da rafforzare la coerenza delle relazioni della Corte provenienti dalle diverse articolazioni dell'Istituto.

La Sezione delle Autonomie riveste, infatti, una posizione di cerniera tra i programmi generali delle Sezioni Riunite di controllo e l'azione svolta sui territori da parte delle Sezioni regionali. Questo ruolo di raccordo consente di sviluppare le opportunità che la struttura a rete dei controlli della Corte può offrire, individuando chiaramente l'ambito operativo delle Sezioni riunite, nella ricerca di una interlocuzione più ampia con il Parlamento sui temi di interesse nazionale in raccordo con le Sezioni centrali il cui campo d'azione è orientato ai diversi ambiti della finanza pubblica (previdenza, sanità, finanza territoriale), e l'ambito operativo della Sezione delle Autonomie, diretto a realizzare il raccordo con le Sezioni regionali ed a portare gli esiti della loro attività all'attenzione del Parlamento nazionale.

Tra le funzioni tipiche assegnate dal regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo alla Sezione delle Autonomie è centrale, infatti, l'elaborazione dei referti a carattere generale sulla finanza regionale e locale.

Nell'ambito di detta funzione referente, la Sezione offrirà ogni utile supporto informativo per consentire agli Organi parlamentari ed agli altri Organi istituzionali di effettuare le opportune valutazioni su temi specifici che interessano le Autonomie territoriali e che richiedono tempestive analisi di politica economica fondate su elementi informativi nella disponibilità della Sezione o delle Sezioni regionali operanti sul territorio.

A tal fine, la Sezione delle Autonomie potrà avvalersi anche 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.

Nell'ambito delle analisi di finanza pubblica da realizzare con le Sezioni regionali, in sede di referto generale sulla finanza regionale, uno specifico approfondimento verrà dedicato alla raccolta degli esiti emersi in sede di parificazione dei rendiconti regionali.

In tale contesto, la Sezione delle Autonomie, nell'esercizio delle proprie funzioni di raccordo dell'azione delle Sezioni territoriali e di organo referente al Parlamento, avvalendosi delle risultanze delle parificazioni dei rendiconti regionali elaborerà un quadro di sintesi sugli esiti finanziari e di alcuni rilevanti settori della gestione.

Tale attività di raccordo richiede un coordinamento dei tempi di adozione delle deliberazioni di parifica e dei criteri espositivi.

Allo scopo di rendere comparabili le relazioni allegate ai giudizi di parificazione, la Sezione, in sede di programmazione delle attività o con proprio specifico atto di orientamento, fornirà indicazioni in termini generali su contenuti comuni e schemi di raccordo.

Con riferimento alle metodologie di lavoro da utilizzare per prossimi referti, la Sezione soffermerà l'attenzione sugli aspetti generali dei fenomeni rilevati dall'analisi dei dati di bilancio e dalle altre informazioni disponibili, evidenziando osservazioni critiche che consentano di risalire ai fenomeni sottostanti.

Nella predisposizione dei testi, improntati a criteri di sinteticità e significatività, sarà dato maggiore risalto alle cause dei fenomeni finanziari e all'analisi delle stesse,

proponendo, se del caso, possibili rimedi (anche a carattere normativo) per la risoluzione di eventuali criticità.

Gli aspetti di maggiore dettaglio verranno affrontati dalle Sezioni regionali di controllo, cui spetta il compito di approfondire le specifiche tematiche riguardanti i singoli ambiti territoriali. L'attività delle Sezioni territoriali dovrebbe comunque essere valorizzata nei referti della Sezione attraverso le segnalazioni provenienti dalle stesse Sezioni, da sintetizzare in specifiche parti delle relazioni.

42.

Tra i temi innovativi da inserire nel prossimo programma dei controlli non può mancare un'attenzione all'analisi del programma per uno sviluppo sostenibile (Agenda 2030 delle Nazioni Unite), orientato alla verifica dell'attuazione, da parte degli enti territoriali, delle azioni previste dall'Agenda messa a punto dalle Nazioni Unite alla fine del 2015.

L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile parte dal presupposto dell'insostenibilità dell'attuale modello di sviluppo, non solo sul piano ambientale, ma anche su quello economico e sociale, per affermare una visione integrata delle diverse dimensioni dello sviluppo.

L'Agenda contiene 17 Obiettivi (*Sustainable Development Goals* - SDGs), articolati in 169 Target da raggiungere entro il 2030 e oltre 240 indicatori (approvati l'11 marzo 2016 dalla Commissione Statistica dell'Onu).

Tutti i Paesi sono chiamati a contribuire allo sforzo di procedere su un sentiero sostenibile, impegnandosi a definire una propria strategia di sviluppo sostenibile che consenta di raggiungere gli obiettivi attraverso il coinvolgimento di tutte le componenti della società, dalle imprese al settore pubblico.

La Sezione delle autonomie potrà avviare una prima fase di analisi rivolta ad approfondire le metodologie adottate (peraltro in fase di consolidamento e aggiornamento) e a una raccolta sistematica delle esperienze di Regioni e grandi Comuni e a una successiva indagine mirata a alla riclassificazione delle informazioni di bilancio, in base agli obiettivi dell'Agenda (non immediatamente identificabili dagli schemi contabili), attraverso un esame del piano dei conti in raccordo con il gruppo di lavoro

delle Sezioni riunite. Degli esiti di tale attività potrà essere data contezza nell'ambito dell'attività di referto al Parlamento.

43.

Ai fini della completa attuazione delle disposizioni in tema di verifica dell'applicazione delle norme di contenimento della spesa, previste dall'art. 6, comma 3, del d.l. n. 174/2012, la Sezione delle Autonomie ha adottato la deliberazione n. 20 del 22 luglio 2019 contenente le metodologie/linee guida su cui si fonda una vasta gamma di parametri atti a definire la rimodulazione della spesa.

Alle Sezioni regionali della Corte dei conti sono affidate le funzioni di verifica circa l'adozione dei criteri di razionalizzazione della spesa, esercitando la correlata vigilanza sull'adozione dei rimedi indicati e rimettendo le risultanze alla Sezione delle Autonomie, cui è affidata la funzione di redigere un apposito referto al Parlamento.

La finalità di verifica, più che appuntarsi sull'applicazione delle vigenti norme di riduzione della spesa da parte degli enti, riguarda il riscontro dell'attitudine a razionalizzare gli esborsi, avendo a riferimento i fabbisogni standard sia in termini di riallocazione selettiva delle risorse che di definizione del giusto rapporto tra costi e prestazioni.

In applicazione alla citata norma, è anche previsto l'uso della banca dati *Opencivitas*, messa a punto da Sose S.p.A., che è in grado di fornire, con riferimento a ciascun Comune e per un certo numero di servizi, un confronto puntuale sia tra spesa storica e fabbisogno standard, che tra livello effettivo delle prestazioni rese e livello quantitativo delle risorse.

In tal modo, le analisi della Corte potrebbero andare oltre i parametri della regolarità e della sana gestione finanziaria, privilegiando l'analisi sulla qualità della spesa, anche in vista degli obiettivi del federalismo fiscale.

44.

La tematica degli investimenti pubblici costituisce un aspetto rilevante per superare il ritardo infrastrutturale di alcune zone del Paese e per il rilancio dell'economia. Dalle più recenti indagini è emerso, infatti, che, nonostante la previsione di stanziamenti e la maggiore flessibilità di bilancio, le opere stentano ad essere realizzate.

Il tema costituirà oggetto di analisi in uno specifico capitolo del referto sulla finanza locale e analoga indagine sarà inserita anche nel referto sulla finanza regionale.

Ulteriori approfondimenti potranno essere effettuati, altresì, in sede di referto sulla gestione sanitaria (come già avvenuto in precedenza).

In continuità con l'analisi svolta nel Rapporto di coordinamento sulla finanza pubblica, che dedica ampio spazio all'argomento degli investimenti pubblici, si avvierà una specifica rilevazione, la quale, avvalendosi dei dati di rendiconto e delle informazioni contenute in altre banche dati, effettuerà un monitoraggio delle opere secondo la tipologia degli interventi avviati (settore e caratteristiche di intervento), le modalità di finanziamento e gli eventuali rapporti con soggetti privati, i tempi di realizzazione e i tempi di pagamento.

A tal fine, la banca dati Monitoraggio opere pubbliche (Mop) potrà fornire gli elementi per un quadro aggiornato dei progetti in corso di realizzazione da parte delle Amministrazioni locali, mentre la Banca dati delle Amministrazioni pubbliche (Bdap) potrà contribuire alla ricostruzione del quadro finanziario, che la Sezione delle Autonomie cercherà di valorizzare con la collaborazione delle Sezioni regionali interessate che hanno svolto analisi sull'argomento con riferimento ai ritardi e alle difficoltà di realizzazione delle opere incompiute.

Correlato al tema degli investimenti è quello della digitalizzazione dell'amministrazione pubblica.

Con riferimento al protocollo d'intesa stipulato tra la Corte dei conti e il Commissario straordinario per l'attuazione dell'agenda digitale e in continuità con la recente indagine sull'informatica pubblica delle Sezioni Riunite in sede di controllo, la Sezione delle Autonomie proseguirà nelle analisi degli esiti della ricognizione dello stato di attuazione da parte degli enti territoriali delle principali linee di azione previste dall'Agenda digitale. Si tratta di un tema considerato strategico per lo sviluppo del Paese e, conseguentemente, per le scelte delle priorità nelle attività di controllo.

45.

Tra i molteplici compiti che la Sezione delle Autonomie è chiamata a svolgere per il pieno realizzarsi degli obiettivi del sistema dei controlli sugli enti territoriali, un ruolo centrale riveste il coordinamento delle attività delle Sezioni regionali di controllo.

Al fine di esercitare compiutamente la propria funzione di orientamento dei controlli, la Sezione delle Autonomie assicurerà la necessaria integrazione tra le Linee guida, da adottare secondo le modalità e le procedure previste dall'art. 1, commi 166 e ss., della legge n. 266 del 2005, e gli atti di indirizzo dell'attività di controllo, con i quali è solita offrire le opportune indicazioni operative e di principio in ordine a situazioni o profili di particolare rilevanza per la realizzazione di un costante ed accurato monitoraggio dell'intero ciclo di bilancio.

Nell'ambito degli indirizzi emersi dalla Conferenza dei Presidenti nello scorcio finale del 2019, la Sezione prenderà in esame l'opportunità di fornire ulteriori indicazioni di coordinamento nella definizione di contenuti e procedure di controllo per le parifiche dei rendiconti regionali al fine di assicurare coerenti scansioni temporali, l'effettuazione di analisi di gestione sui settori cruciali di intervento regionale e momenti di confronto con le Amministrazioni.

Nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica, la Sezione delle Autonomie è chiamata, altresì, a svolgere un'assidua opera di orientamento nei confronti degli enti territoriali, tesa a favorire l'uniforme attuazione della legge e la ottimizzazione delle risorse.

Strumenti fondamentali, a questo fine, sono le pronunce di indirizzo e l'attività consultiva resa dalla Sezione nella sede nomofilattica prevista dall'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012. A queste si aggiungono le pronunce, che la Sezione potrà adottare in via preventiva, al fine di fornire orientamenti per indirizzare la corretta interpretazione del quadro normativo in atto, sulla base dei principi di diritto enunciati.

Proseguirà, inoltre, il monitoraggio delle misure di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie adottate a norma dell'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016 (con riferimento alle quote di partecipazione detenute al 31 dicembre 2018), al fine di acquisire elementi di valutazione riguardo agli effetti sugli equilibri di bilancio degli enti partecipanti e di valutarne l'impatto complessivo sulla finanza pubblica.

Agli stessi fini, per rendere valutazioni più stringenti in ordine alle criticità emerse dalle verifiche effettuate sul fenomeno delle esternalizzazioni ed ai loro riflessi sugli equilibri degli enti partecipanti, andranno condotti specifici approfondimenti sui bilanci consolidati, specie dopo le integrazioni al principio contabile applicato apportate dal VII correttivo, che dal 2018 considera irrilevanti i bilanci degli organismi che presentano, per

tre diversi parametri (totale dell'attivo, patrimonio netto e totale dei ricavi caratteristici), una incidenza inferiore al 3 per cento. A tale scopo, potranno essere utilizzati i dati desunti dai questionari allegati alle linee guida in materia di bilancio consolidato adottate con la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 18/ 2019/ INPR.

46.

Compatibilmente con l'esigenza di anticipare i tempi di approvazione e di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale delle Linee guida utili al controllo finalizzato ai giudizi di parificazione dei rendiconti regionali e al rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun Ente locale, la Sezione delle Autonomie promuoverà ogni iniziativa tesa a garantire il più diffuso utilizzo dei supporti operativi indispensabili alle Sezioni regionali per effettuare il monitoraggio e le analisi della gestione di tutti gli organismi che compongono il sistema di finanza pubblica locale.

In questa prospettiva, saranno condivise con le Sezioni regionali di controllo le informazioni necessarie per l'ottimale utilizzo dei sistemi gestionali realizzati dal Ministero dell'economia e delle finanze e gestiti con la collaborazione della Corte dei conti (in particolare, la Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche - BDAP e la Banca dati "Partecipazioni") nonché dei sistemi informativi realizzati dalla Corte stessa. Si tratta del sistema CONTE e del conoscitivo CONOSCO, per la raccolta, il controllo e l'analisi di dati complementari sulla finanza territoriale provenienti dalla compilazione dei questionari delle Linee guida su preventivi e consuntivi da parte degli organi di revisione economico-finanziaria, rispettivamente, degli Enti locali e delle Regioni).

47.

Al fine di valorizzare le potenzialità offerte dal nuovo sistema di contabilità armonizzata introdotto dal d.lgs. n. 118/2011 e successivamente modificato dal d.lgs. n. 126/2014, nelle attività della Sezione delle Autonomie sarà rivolta attenzione soprattutto all'applicazione dei nuovi istituti contabili, mettendo in luce differenti modalità di contabilizzazione o approcci anomali, da parte degli enti, che possano impattare sulla gestione e sugli equilibri economico-finanziari.

Analoghe verifiche vanno dedicate alle voci di bilancio di incerta copertura, come l'avanzo di amministrazione o il fondo pluriennale vincolato, ed ogni altro istituto

contabile che possa rischiare di produrre effetti espansivi della capacità di spesa a detrimento degli equilibri di parte corrente o che sia suscettivo di provocare, nel tempo, pericolosi squilibri di cassa prodromici del dissesto.

Per favorire l'applicazione uniforme delle disposizioni e dei principi dell'armonizzazione contabile, oltre a garantire effettivi recuperi di trasparenza della gestione, occorre estendere tra le Sezioni regionali l'ambito operativo di utilizzo delle tecniche di campionamento, ispirate alla metodologia DAS, utili ad una più puntuale valutazione delle modalità di classificazione e imputazione della spesa e, in ultima analisi, dell'affidabilità delle scritture contabili degli enti.

La Sezione di controllo sugli enti contribuiti dallo Stato

48.

L'attività della Sezione di controllo sugli enti contribuiti dallo Stato si esplica, ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, con carattere di necessità con riguardo ad ogni singolo ente, società o altro organismo di diritto privato finanziato dallo Stato, per il quale siano stati riconosciuti sussistenti i requisiti per l'assoggettamento a controllo, e per ciascun esercizio finanziario.

Ne consegue che la programmazione annuale della Sezione, che deve vertere sulla gestione finanziaria degli enti, non ha funzione selettiva dei soggetti destinatari né dei contenuti del controllo, ma è volta ad indicare metodologie e criteri ai quali improntare l'esame delle gestioni e a definire particolari aspetti da analizzare.

Dette caratteristiche della programmazione hanno trovato riscontro nella delibera n. 13 del 2019, con la quale è stato stabilito il programma della Sezione stessa per detto anno di riferimento.

Al fine della predisposizione delle linee programmatiche della Sezione per l'anno futuro, oltre alla conferma e riproposizione di criteri di indagine e indirizzi seguiti negli anni precedenti e ritenuti tuttora validi, verranno, dunque, individuati profili della gestione meritevoli di approfondimento, in coerenza con le linee evolutive dell'ordinamento e tenuto conto delle politiche pubbliche in corso di attuazione.

Saranno, in altri termini, individuate tematiche di particolare interesse da approfondire, per la rilevanza sulla finanza pubblica in generale o in occasione di riforme di sistema o di modifiche della legislazione di settore. Con riferimento al primo profilo,

sarà oggetto di osservazione la gestione delle procedure contrattuali per l'acquisizione di lavori, beni e servizi, nonché l'attuazione del sistema centralizzato finalizzato alla razionalizzazione della spesa, in applicazione delle relative disposizioni che, con diversa portata precettiva, hanno quali destinatari i soggetti pubblici o privati controllati da questa Sezione. A quest'ultimo riguardo è stato predisposto, a fini di coordinamento, un quadro sinottico, utilizzabile in sede istruttoria, che individua le disposizioni applicabili in relazione alla natura degli enti controllati ed alle categorie dei beni.

Sarà prestata, inoltre, attenzione al rispetto delle disposizioni volte per lo più al contenimento della spesa pubblica, ma anche alla razionalizzazione degli assetti organizzativi, attraverso la riduzione o l'accorpamento delle strutture, la ricollocazione delle funzioni ed a volte l'adozione di moduli di natura privatistica, nell'ottica di un efficientamento della gestione dei servizi.

Quanto alle riforme e novità normative, di cui si seguiranno le fasi applicative, si indicano a titolo esemplificativo la disciplina di riordino degli enti di ricerca, di recente oggetto di modificazione con decreto legge dell'ottobre 2019 in attesa di conversione; il testo unico delle società a partecipazione pubblica, modificato, da ultimo, con legge dell'ottobre 2019; le disposizioni sulla riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina delle autorità portuali; l'istituzione delle autorità di bacino territoriali; le norme che, nei primi mesi del 2019, hanno innovato il sistema della governance degli enti previdenziali pubblici.

Si evidenzia, altresì, che si andranno ad effettuare, in continuità rispetto all'operato degli ultimi anni, verifiche circa lo stato di attuazione del percorso di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti controllati, in contabilità sia finanziaria che economico-patrimoniale. Sarà oggetto di interesse anche l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza di cui alla specifica normativa.

La Sezione, inoltre, continuerà a predisporre nel 2019, unitamente ai referti annuali al Parlamento per singolo ente, relazioni unitarie per enti con caratteri omogenei. Detta modalità di redazione riguarderà, in ogni caso, l'Automobile Club d'Italia ed i 106 Automobile Club locali e provinciali, le fondazioni lirico-sinfoniche, i consorzi fluviali, gli enti parco nazionali, per i quali è già stata proficuamente adottata nei precedenti referti, e le Autorità di bacino.

Si segnala, poi, che proseguirà la periodica, costante attività che la Sezione svolge per la ricognizione degli organismi pubblici o finanziati da pubbliche amministrazioni da poter qualificare come "enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria", da sottoporre, quindi al controllo, con conseguente ampliamento o riduzione della sfera di attribuzioni della Corte. Da ultimo l'individuazione dei presupposti per l'assoggettamento al controllo ha riguardato l'Associazione CRI - Croce Rossa italiana, Equitalia giustizia S.p.a. (per entrambi gli enti è intervenuto il decreto di assoggettamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), le già citate Autorità di bacino, ed il Parco geominerario della Sardegna (per detti enti si è in attesa del dPCM).

Come per il passato, la Sezione di controllo sugli enti darà il proprio contributo alle indagini di finanza pubblica ed ai controlli sulla gestione intestati, rispettivamente, alle Sezioni riunite in sede di controllo ovvero ad altre Sezioni centrali di controllo.

La Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali

49.

La Sezione per gli affari comunitari ed internazionali, nella sua programmazione, porrà attenzione oltre che nella relazione annuale, in relazioni speciali, all'approfondimento di alcuni temi con *focus* specifici.

Si tratta in particolare delle problematiche relative alla Programmazione 2014-2020; all'adeguamento alle nuove regole e alle applicazioni del principio di premialità nel *benchmarking* tra le regioni.

A tal fine per poter valorizzare la presenza diffusa sul territorio è necessario garantire maggiore omogeneità alle analisi effettuate in sede regionale, oltre che in occasione della Parifica, anche nella predisposizione di relazioni speciali sull'uso dei Fondi europei, prevedendo con le Sezioni regionali l'indicazione dei profili di maggiore interesse sia nell'ottica europea che in quella nazionale. Ciò vale per misurare non solo il livello di *absorption* dei Fondi europei, ma anche ai fini dell'accertamento della reale fruibilità degli interventi sul territorio.

Più in particolare, va approfondito il profilo delle capacità progettuali degli enti intermedi, sia in ordine all'individuazione dei fabbisogni reali, sia in ordine alla fattibilità degli interventi.

Tenendo conto della sempre maggiore centralizzazione della gestione dei Fondi europei, sia da parte della Commissione europea, sia a livello nazionale (Fondo per le politiche di coesione), va alimentata una sinergia anche con le Sezioni Riunite in sede di controllo, nell'analisi dell'impatto delle risorse comunitarie sulle Politiche nazionali.

L'incremento della conoscenza degli *standard* internazionali, sia per *l'accounting* (IPSAS), sia per *l'auditing* (ISSAI-ISA) costituisce un obiettivo primario per la Sezione ma ha certamente una rilevanza nell'ambito più generale dell'attività di controllo della Corte.

Va, infine, evidenziato che verrà sviluppata l'attività della Sezione comunitaria ed internazionale in ambiti sui quali si è concentrata l'attenzione della Corte dei conti europea, potendo, sul piano nazionale, realizzare un'analisi più approfondita, non condizionata dall'esigenza, tipica dell'ECA, di mantenersi su di un livello di possibile comparazione tra gli Stati, che, in base alle sue scelte programmatiche, costituiscono un bacino omogeneo di attenzione.

Altro profilo, nell'ambito della cooperazione internazionale tra ISC, è quello della connessione tra audit nazionali e *parallel, joint o coordinated audit* sul piano internazionale. Al riguardo è di grande rilievo la collaborazione tra Sezione comunitaria ed internazionale e Sezione per il controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, come nel caso del *joint audit* sulla “*Sudden pollution in Adriatic Sea*” che viene realizzato nel 2020 e che troverà collocazione nella Programmazione di entrambe le Sezioni.”

Particolare attenzione sarà poi dedicata alla semplificazione delle procedure di gestione e di audit nell'ottica del contenimento dei costi.

Per quanto riguarda, in generale, le procedure di gestione e di audit, la Sezione per gli affari comunitari ed internazionali ritiene improcrastinabile l'implementazione o, laddove già in atto, l'incremento del controllo sui sistemi informativi: in primo luogo, tale tipo di controlli è espressamente previsto dagli standard internazionali di controllo (in particolare dall'ISSAI 1315 e dal correlato ISA 315); in secondo luogo, tenendo conto che tutti i bilanci sono redatti ormai attraverso l'uso di sistemi informativi, diventa imprescindibile, al fine di verificare l'affidabilità dei bilanci, verificare innanzitutto l'affidabilità di tali sistemi. A tale fine, la Sezione auspica l'introduzione in tempi rapidi

della figura dell'*IT auditor*, che dovrà costituire un imprescindibile supporto tecnico alle attività di controllo.

Criteria di riferimento per le sezioni regionali di controllo

50.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, in raccordo con la Sezione delle autonomie, con la Sezione centrale di controllo sulla gestione e con la Sezione affari comunitari ed internazionali, promuoveranno appositi incontri con le Sezioni regionali di controllo per un'analisi comparativa delle risultanze emerse e delle metodologie adottate nelle sedi della parifica dei rendiconti regionali e delle analisi della legislazione di spesa.

Come gli scorsi anni sarà assicurato il coordinamento, nella sede della Conferenza dei Presidenti, dei Presidenti delle sezioni di controllo (centrali e regionali), al fine di verificare la coerenza dei programmi annuali di lavoro delle singole sezioni agli orientamenti approvati con la presente delibera.

Le Sezioni regionali di controllo ricoprono un ruolo rilevante nelle indagini di controllo a rete indicate nella presente programmazione generale e negli ambiti di analisi che verranno indicati nel programma della Sezione delle autonomie. Inoltre, esse sono chiamate a contribuire al fondamentale compito del monitoraggio degli investimenti pubblici e potranno svolgere specifici approfondimenti, in funzione della disponibilità di adeguate capacità operative, su tematiche a valenza trasversale:

- gli interventi per la tutela del suolo e il contrasto al dissesto idrogeologico anche con riferimento a particolari contesti territoriali;
- le misure di razionalizzazione e di contenimento della spesa degli enti regionali e locali;
- la gestione delle entrate e, in particolare, i problemi della riscossione dei crediti tributari, specie di quelli per la violazione del codice della strada;
- i ritardi di pagamento e il connesso fenomeno delle spese legali e per interessi;
- la gestione dei rifiuti, l'economia circolare e, in generale, le azioni a tutela dell'ambiente;
- l'utilizzo dei fondi per la formazione continua del personale;

- il procedere degli interventi per la ricostruzione a seguito degli eventi sismici e la messa in sicurezza degli edifici e delle infrastrutture;
- le problematiche in sanità relative alla gestione delle liste d'attesa e al rinnovo delle apparecchiature obsolete in dotazione alle strutture di assistenza;
- i nodi della mobilità territoriale e della gestione dei servizi di trasporto pubblico locale.

Un raccordo tra i diversi ambiti d'analisi, riferiti a limitati livelli territoriali, potrà essere svolto, anche in forma modulare, insieme con le Sezioni centrali di controllo.