



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

PROGRAMMAZIONE DEI CONTROLLI E DELLE ANALISI DELLA CORTE DEI CONTI PER IL 2021

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

dicembre 2020





CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

PROGRAMMAZIONE DEI CONTROLLI E DELLE ANALISI DELLA CORTE DEI CONTI PER IL 2021

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

dicembre 2020

INDICE

	Pag.
Deliberazione	
Il quadro generale dei controlli della Corte dei conti	3
Il programma delle Sezioni Riunite in sede di controllo	24
<i>Il giudizio di parificazione e la Relazione al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato</i>	25
<i>Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica</i>	33
<i>La Relazione sul costo del lavoro</i>	41
<i>Le Relazioni quadrimestrali sulla legislazione di spesa</i>	42
<i>Il Referto sul sistema universitario</i>	43
Criteri di riferimento per le Sezioni centrali	43
<i>La Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato</i>	44
<i>La Sezione delle Autonomie</i>	51
<i>La Sezione di controllo sugli enti contribuiti dalla Stato</i>	60
<i>La Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali</i>	63
Criteri di riferimento per le Sezioni regionali di controllo	66



La

Corte dei conti

N. 20/SSRRCO/INPR/20

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

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

Presidenti di sezione:

Maurizio Graffeo, Ermanno Granelli, Giovanni Coppola, Donata Cabras, Anna Maria Lentini, Enrico Flaccadoro;

Consiglieri:

Massimo Di Stefano, Bruno Domenico Tridico, Cinzia Barisano, Luisa D'Evoli, Luca Fazio, Daniele Bertuzzi, Rossana Rummo, Sergio Gasparrini;

Primi Referendari:

Angelo Maria Quaglini, Michela Muti;

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;

VISTO l'art. 85, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO il decreto del Presidente della Corte dei conti 4 novembre 2020, n. 291, con il quale sono stati confermati i criteri per la composizione delle Sezioni riunite in sede di controllo fissati dal precedente decreto del Presidente della Corte dei conti 8 maggio 2020, n. 149, fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19, come stabilito dal citato art. 85, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e successive modificazioni e integrazioni;

UDITI, nell'adunanza del 14 dicembre 2020 convocata in videoconferenza, i relatori Pres. sez. Ermanno Granelli, Pres. sez. Enrico Flaccadoro;

DELIBERA

di approvare il documento relativo alla "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2021", nel testo allegato.

I RELATORI

F.to digitalmente Ermanno Granelli

F.to digitalmente Enrico Flaccadoro

II PRESIDENTE

F.to digitalmente Guido Carlino

Depositato in segreteria in data 16 dicembre 2020

IL DIRIGENTE

F.to digitalmente 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 è tradizionalmente il documento nel quale sono tracciate le linee di indirizzo delle attività di controllo nel sistema unitario delle funzioni che l'art. 100 della Costituzione assegna alla Corte dei conti. La definizione del quadro di riferimento programmatico delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione, nonché dei criteri di massima nell'ambito dei quali opereranno le sezioni centrali e regionali di controllo quest'anno risente del forte impatto determinato dall'emergenza sanitaria in atto. Il Paese è dinanzi a molteplici e concomitanti esigenze. Da una parte la tutela del bene primario della salute dei cittadini messa a dura prova dalla pandemia, dall'altra, il sostegno economico alle categorie produttive maggiormente incise dai necessari provvedimenti restrittivi. In questo quadro è necessaria una riflessione sulle tipologie e le modalità di esercizio dei controlli che la Corte dei conti dovrà mettere in campo nel corso del 2021. Non è dato ancora sapere quando saranno realmente disponibili le ingenti somme del *Next generation EU* (NGEU) e degli altri fondi previsti per il rilancio delle economie dei paesi dell'Area dell'euro negli anni successivi a quelli interessati dalla pandemia. Appare però sin da ora chiaro che le attività delle sezioni centrali e regionali di controllo dovranno essere non solo volte a verificare la regolarità amministrativo-contabile delle gestioni, ma anche, e soprattutto, a verificare e valutare l'attuazione dei programmi di spesa, sotto i profili della tempestività delle realizzazioni e della qualità dei risultati, anche avvalendosi delle nuove forme di controllo concomitante. Nelle difficili fasi della gestione della pandemia e, ancor più, in quelle di ripresa che si dovranno affrontare dopo l'auspicabilmente rapido superamento della situazione emergenziale, è necessario quindi un radicale ripensamento delle finalità del controllo. È indispensabile valorizzare i momenti di verifica e valutazione delle modalità mediante le quali saranno impiegate le ingenti risorse provenienti dall'Unione europea nei programmi di spesa, riferendo al Parlamento e alle Assemblee regionali sul corretto, tempestivo ed efficace impiego delle somme disponibili.

In tale prospettiva è più che mai necessario 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 nelle delibere annuali di programmazione dei controlli le sezioni di controllo, centrali e regionali, tenendo conto delle nuove esigenze di verifica e valutazione dei programmi di spesa finanziati con le risorse europee, prevedano specifiche linee di attività di monitoraggio e controllo sull'impiego di dette risorse.

2.

La necessità di contrastare gli effetti negativi della crisi sanitaria, consentendo di recuperare quanto perso in termini di prodotto, e, al contempo, di porre le condizioni per un ritorno su un percorso di riduzione del debito pubblico sarà nell'esercizio 2021 alla base del governo dei conti pubblici.

E ciò in un quadro economico nazionale ed internazionale in cui l'incertezza è destinata a perdurare fino a quando non si dissolveranno i rischi dell'emergenza sanitaria. Recuperare la caduta di reddito e di ricchezza che la pandemia lascerà, richiederà uno sforzo notevole, ma potrà offrire anche l'occasione per superare i ritardi e le distorsioni che da anni limitano le prospettive di crescita del Paese, condannandolo a subire, più delle altre grandi economie europee, gli effetti negativi di turbolenze internazionali e crisi di fiducia dei mercati.

Se i tempi di recupero delle condizioni precedenti alla crisi non sono ancora sicuri, così come è incerta la configurazione che il nostro sistema economico assumerà a seguito delle modifiche nelle modalità di lavoro e nelle abitudini di vita imposte dalla grave vicenda sanitaria, certo è che un ruolo fondamentale dovrà essere assicurato dalle amministrazioni pubbliche.

Ad esse è richiesto, più che nel passato, di superare le inefficienze e le carenze nei servizi, e di sostenere la ripresa sapendo selezionare i progetti e le riforme da avviare e da realizzare con rapidità ed efficacia.

La più elevata crescita in confronto al quadro tendenziale sarà principalmente trainata dagli investimenti fissi lordi resi possibili dal NGEU che, con il loro effetto moltiplicativo sulla produzione, dovranno accrescere il reddito disponibile delle famiglie, dando luogo a maggiori investimenti del settore privato e spesa per consumi finali.

La qualità dei progetti selezionati per il finanziamento e la tempestività nella realizzazione appaiono quindi cruciali per garantire una ripresa dell'economia che poggi su un aumento del potenziale nel medio lungo periodo e che consenta, anche per questa via, di raggiungere una posizione fiscale di bilancio sostenibile. Il Paese dovrà dimostrare in altre parole un mix di capacità progettuale e realizzativa molto stringente vista l'esperienza degli ultimi anni.

La ripresa non può basarsi solo su un più consistente impegno di risorse da destinare al rilancio degli investimenti pubblici. Importante è poter contare all'interno delle amministrazioni su adeguate professionalità in grado di orientare e gestire le scelte di infrastrutturazione più adeguate. Il consistente numero di uscite dal lavoro per pensionamenti di questi anni deve costituire l'occasione per operare il reclutamento di soggetti con adeguate specializzazioni.

Ma fondamentali per la crescita sono gli investimenti privati, il cui sostegno da parte dello Stato richiederà nei prossimi esercizi un significativo impegno finanziario sia sul fronte dell'accesso al credito che degli strumenti di sostegno agli investimenti.

Il recupero di un adeguato volume di investimenti delle imprese richiede soprattutto la realizzazione di un contesto sociale ed economico nel quale la disponibilità di ampie risorse finanziarie costituisce solo un elemento.

È il momento di realizzare le riforme di cui il Paese ha più bisogno e che attende da anni, assicurando certezza a quelle modifiche che possono contribuire a rendere più favorevole il rapporto tra apparato pubblico e sistema economico. Con ciò concentrando le risorse (e le attese) sui fronti più strategici per i cittadini e definendo rigorose priorità.

In campo fiscale, ciò significa muovere ad un ridisegno del sistema volto a riassorbire le criticità oggi esistenti, mantenendo l'obiettivo di riduzione della pressione fiscale e, al tempo stesso, restando ancorati ad efficaci politiche di contrasto dell'evasione tributaria e garantendo, anche per questa via, una maggiore equità sociale.

Ma significa anche, come previsto dal Governo, procedere ad una riforma degli ammortizzatori sociali e all'individuazione di nuovi processi formativi e di riconversione professionale, oggi resi ancor più necessari dalle modificazioni che la crisi produrrà nella struttura produttiva e che potrebbero comportare oneri per i lavoratori; dare un assetto stabile alla flessibilità del sistema previdenziale, che serva anche ai fini del funzionamento del mercato del lavoro, ma preservandone la sostenibilità economico-

finanziaria per i più generali equilibri di finanza pubblica; incidere in generale sui fattori che ostacolano l'operare delle imprese (incertezza dei tempi della giustizia, necessità di semplificazione della burocrazia, etc.) che sono alla base anche delle difficoltà di attrarre nel paese iniziative e investimenti esteri.

Per rispondere alle difficoltà poste dalla crisi sanitaria il disegno di politica di bilancio prefigurato dal Governo nei documenti programmatici per il prossimo triennio, rispetto all'andamento delineato nello scenario tendenziale, sconta una *stance* espansiva nel 2021 e nel 2022, per poi tornare su un percorso di rientro a fine periodo. L'indebitamento netto è previsto al 7 per cento del Pil il prossimo anno (1,3 punti al di sopra del tendenziale) e al 4,7 nel 2022 (0,6 per cento oltre il tendenziale), per poi posizionarsi al valore soglia del 3 per cento, previsto dal Trattato, nel 2023 (-3,3 il tendenziale). Tale evoluzione si accompagna a corrispondenti variazioni del saldo primario che torna su valori lievemente positivi a fine periodo (0,1 per cento) e ad una spesa per interessi inferiore di un decimo di punto rispetto al tendenziale.

Accogliendo l'invito della Commissione a prendere in considerazione l'implementazione delle riforme e gli investimenti che ricadono all'interno del Recovery Plan, il Governo ha previsto di adottare nuove politiche di sostegno agli investimenti pubblici e di incentivo all'occupazione, e ha annunciato un piano di riforme strutturali che costituiscono parte integrante del Recovery Plan nazionale. Si prevede in particolare l'utilizzo pieno delle sovvenzioni (neutrali dal punto di vista dei saldi) e un ricorso ai prestiti compatibile con gli obiettivi di bilancio. L'impatto atteso sulla crescita è di 0,3 punti nel 2021 in termini di maggior Pil programmatico, che aumentano a 0,4 nel 2022 e a 0,8 nel 2023. Ciò rispetto ad una manovra che, senza il ricorso al *Next Generation EU*, avrebbe un impatto positivo di 0,6 punti il primo anno e 0,4 il secondo, a fronte di un effetto lievemente negativo (-0,1) nell'ultimo anno.

In attesa di una piena definizione delle misure da finanziare con il NGEU, il Governo prevede, oltre al rifinanziamento delle cosiddette politiche invariate, (missioni di pace, rifinanziamento di taluni fondi di investimento, fondo crisi di impresa, ecc.), risorse per il sostegno all'occupazione e ai redditi dei lavoratori (dei settori più interessati dall'emergenza sanitaria), la integrazione del finanziamento del taglio del cuneo fiscale sul lavoro dipendente e il taglio contributivo al Sud già introdotto dal decreto-legge di

agosto limitatamente all'ultimo trimestre del 2020 oltre ad una riduzione del prelievo contributivo sul lavoro dei giovani e al rifinanziamento delle misure di sostegno ricomprese nel programma Transizione 4.0.

Sono affidate a provvedimenti collegati alla manovra finanziaria per il prossimo triennio le misure di delega per l'introduzione di una riforma fiscale più ampia (insieme a quelle della giustizia tributaria e dei giochi) che il Governo considera parte integrante del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e dei relativi obiettivi intermedi, quelle per una riforma degli ammortizzatori sociali e per il riordino della normativa ambientale, la promozione della green economy e l'economia circolare (*Green Generation*), nonché diverse misure di riordino o sostegno per i settori produttivi, per le amministrazioni territoriali e in tema di PA.

Non meno impegnativo dopo l'incremento registrato nel 2020 a seguito delle misure assunte per la crisi e per la forte flessione dell'attività produttiva è il quadro ove si guardi al debito pubblico. L'eccezionale aumento (23,4 punti) riflette l'interazione di più fattori: la variazione del Pil reale, il disavanzo primario, il costo medio del debito e le poste che incidono direttamente sullo stock senza influenzare il disavanzo.

Nel prossimo triennio, la prospettata riduzione complessiva di 6,5 punti riposa interamente sul ritorno a condizioni di crescita, nominale e reale, particolarmente sostenuta. Sono tali condizioni a contrastare la spinta al rialzo che continuerà ad essere esercitata dal perdurare di un disavanzo primario e, naturalmente, dagli oneri da interessi sulle passività in essere nonché dall'impulso derivante dall'acquisizione di attività finanziarie.

Nonostante la severità della crisi sia tale che l'espansione dei bilanci pubblici appare un'indiscutibile necessità, va tuttavia ribadita l'importanza di porre obiettivi credibili e realizzabili in materia di riduzione prospettica del debito, eventualmente da rimodulare in presenza di condizioni cicliche particolarmente favorevoli. L'obiettivo di ricondurre il debito nel corso del prossimo decennio, verso il livello prevalente nella media dei paesi dell'Area dell'euro è tanto importante quanto ambizioso. Nel quinquennio che ha preceduto lo scoppio della pandemia, l'indicatore si è mediamente collocato sul 135 per cento in Italia e sull'88 per cento nell'Eurozona, con un differenziale di 47 punti di Pil. Con la crisi, l'incremento del rapporto è stato pari nell'Area dell'euro

a circa 2/3 di quello conosciuto in Italia (15 contro 24 punti, circa) con un conseguente allargamento del divario. Le più recenti previsioni di consenso di *Focus Economics* collocano il differenziale in questione sui 55 punti nel 2024 (l'anno di previsione più lontano preso in considerazione).

Nel disegnare un equilibrato processo di graduale rientro non dovrà venir meno la consapevolezza che la finanza pubblica italiana resta esposta al rischio di tasso di interesse. Le eccezionali condizioni favorevoli della politica monetaria unica fanno sì che attualmente il costo marginale a cui il nostro Paese è in grado di collocare i titoli del debito pubblico sia largamente al di sotto dell'onere medio implicito dello stock di debito.

È necessario, pertanto, cogliere le opportunità che si aprono in una prospettiva di medio termine: l'inevitabile e fisiologico rialzo dei tassi, potrà avvenire, almeno per un certo periodo, in un contesto di continuazione della discesa del costo medio. In uno scenario di ripresa della crescita potranno dunque determinarsi condizioni molto favorevoli per quel che riguarda il differenziale tra costo medio e crescita nominale, un differenziale che prima della crisi solo in Italia era stato di segno positivo e che in prospettiva resterebbe invece negativo per molti anni. Tale circostanza dipende soprattutto dalle prospettive di crescita. Ove, quelle delineate nei documenti programmatici, dovessero effettivamente concretizzarsi, si tratterà di valutare in che misura il nostro sistema economico possa essere in grado di accelerare il sentiero di rientro del debito ora prospettato.

3.

Crescono nel 2021 i terreni su cui la Corte dovrà garantire il proprio impegno.

Si conferma e si rafforza, innanzitutto, la necessità di fornire il proprio contributo per 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. È infatti fondamentale 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.

Con l'avvio del Recovery Plan tale necessità di verifica, di cui si dovrà far carico in primis la stessa amministrazione pubblica, verrà inevitabilmente ad ampliarsi e a

costituire un elemento comune a tutte le aree del controllo. È in questo ambito che la Corte potrà svolgere un ruolo attivo - al pari di quanto richiamato dalla Corte dei conti europea - sull'utilizzo dei fondi di fonte europea per NGEU cui sono ancorate le prospettive di ripresa nel breve termine. Si tratterà di monitorare il tiraggio dei progetti, il relativo stato di avanzamento e il rispetto delle finalità per le quali i fondi stessi sono assegnati all'Italia. La previsione di forme di controllo concomitante (secondo quanto previsto dall'articolo 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120) relativamente a detti progetti per ciò che attiene, sia alla regolarità contabile della gestione, sia allo stato di attuazione finanziaria e reale dei progetti, potrà contribuire alla credibilità del piano di ripresa e resilienza italiano, anche nel rapporto con gli interlocutori europei. La valutazione dei risultati conseguiti consentirà anche di verificare in che misura gli investimenti attivati sono aggiuntivi o sostitutivi rispetto alle prestazioni "ordinarie".

La Corte dei conti dovrà naturalmente continuare a svolgere un ruolo di ausilio alle amministrazioni pubbliche nell'impiego delle risorse provenienti dall'Unione europea. Una attività volta a seguire l'attuazione nel tempo dei programmi, avendo come riferimento la qualità della spesa e la tempestività della realizzazione dei singoli interventi. I due regolamenti UE 2020/460 e 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio hanno introdotto ampi margini di flessibilità per l'utilizzo dei fondi SIE della programmazione 2014-2020 ancora non spesi. Si tratta di risorse rilevanti (pari a 4,9 miliardi per le sole Regioni, a 5,3 miliardi per i Programmi operativi nazionali), con possibilità di rendicontazione pari al 100% del contributo comunitario. Le scelte di riprogrammazione (con vincolo di destinazione territoriale) sono avvenute secondo cinque linee-guida stabilite a livello nazionale. Le misure di flessibilità sono state concepite (e percepite) ad un tempo come risposta all'emergenza e come fattore di accelerazione della spesa. Si tratterà di indagare, sia a livello regionale che nazionale, cosa sia stato effettivamente finanziato con la riprogrammazione e con quali risultati.

Ma proprio per rispondere appieno alle difficoltà del momento l'attività di controllo deve fare un passo ulteriore per essere percepita non più solo a presidio di un efficiente utilizzo delle risorse, ma anche per la capacità di contribuire al rispetto sostanziale del rapporto di servizio che lega le istituzioni locali e le comunità. Ferma l'attenzione per una corretta gestione delle risorse, va sviluppata, infatti, l'attività a presidio della qualità dei

servizi resi nei diversi contesti territoriali verificando il rispetto effettivo dei diritti di cittadinanza. Vi è sempre maggior bisogno di un soggetto istituzionale che punti a evidenziare eventuali carenze e a sottolineare diversità non accettabili nella qualità dell'offerta pubblica. E ciò specie in tema dei servizi sanitari, sociosanitari, assistenziali, educativi e per il lavoro.

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. Ove detti processi presentino evidenti diseconomie, confrontando i costi con i risultati ottenuti, essi potrebbero consigliare una più radicale riconsiderazione dell'intervento diretto pubblico.

Sarà, infine, 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 2021 le misure di rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali e territoriali saranno oggetto di esame da parte delle Sezioni di controllo della Corte. L'analisi si svilupperà su due diversi fronti strettamente connessi:

- il monitoraggio dell'efficacia delle misure assunte per accelerare la realizzazione degli investimenti e l'analisi dei progetti in corso di realizzazione a seguito dei programmi affidati alle amministrazioni centrali e territoriali avviati negli ultimi anni e che sono stati ulteriormente finanziati anche con l'ultima legge di bilancio;
- l'esame dell'avvio degli interventi previsti nel piano di attuazione del NGEU.

5.

L'emergenza sanitaria ha certamente inciso, rallentandole, sulle attività volte al rafforzamento infrastrutturale del Paese; si rafforza, quindi, nel 2021 l'esigenza di imprimere una forte accelerazione all'attuazione di quanto previsto dalle ultime leggi di bilancio.

È in questo quadro che va letta la proposta anche per gli investimenti centrali di una ripartizione del finanziamento degli interventi per lo sviluppo infrastrutturale del Paese tra le diverse amministrazioni già in legge di bilancio.

Insieme ad un disegno di *governance* degli investimenti basata sulla “Cabina di regia Strategia Italia” e sulla “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”, tale previsione normativa dovrebbe consentire un'accelerazione degli interventi, riducendo i tempi che in precedenza si sono resi necessari per l'adozione dei provvedimenti attuativi con il conseguente rallentamento della procedura di assegnazione delle risorse. Tra gli interventi di cui si prevede il rifinanziamento si segnalano quelli per la ricostruzione post-sisma in Abruzzo, gli investimenti militari, quelli relativi all'edilizia scolastica (100 milioni annui), nonché le risorse per la stipula dei contratti di sviluppo (100 milioni sia per il 2022 che per il 2023) e per il contratto di programma con RFI (200 milioni nel 2023 e altri 3,5 miliardi fino al 2035).

Nel caso degli investimenti delle amministrazioni locali, già nel 2020 si prevedevano misure specifiche finalizzate all'assegnazione di risorse differenziate quanto ai potenziali beneficiari e alle singole finalità di spesa, alle modalità di attribuzione, gestione e revoca. Per il 2021, il pacchetto d'interventi avente ad oggetto gli enti territoriali si articola in una serie di misure che hanno prevalentemente la finalità di rafforzare, sotto il profilo finanziario, provvedimenti contenuti in leggi di bilancio precedenti (quelli per la messa in sicurezza di edifici e territori degli enti locali, le misure per i ponti e viadotti di competenza di province e città metropolitane e di quelli relativi all'edilizia scolastica). Ad essi si aggiunge l'istituzione del fondo per la perequazione infrastrutturale che dovrebbe garantire investimenti regionali aggiuntivi rispetto a quelli che le stesse sono impegnate a realizzare con risorse proprie in base a quanto previsto

dalla legge di bilancio per il 2019. Per il Fondo è prevista una dotazione di 4,6 miliardi per dieci anni, a partire dal 2022 (da 100 a 300 milioni l'anno fino al 2027 e 500 milioni annui fino al 2033). Si avvia in tal modo a realizzazione uno dei pilastri dell'impianto del federalismo fiscale disegnato dalla legge 42 del 2009 e rimasti in una permanente fase di transizione.

Nel corso del 2020 con il decreto semplificazioni è stato attribuito alla SACE S.p.A. il compito di rilasciare garanzie a sostegno di progetti di investimento mirati a dare attuazione al processo di transizione verso un'economia sostenibile. Con l'individuazione del soggetto istituzionalmente deputato alla selezione e valutazione dei progetti riconducibili al *Green Deal*, la definizione delle procedure per il rilascio delle garanzie (con la delibera Cipe 55 del 29 settembre 2020 sono state approvate le linee di indirizzo operative alle quali deve attenersi SACE nel rilascio delle garanzie *green*), il perimetro e la descrizione degli obiettivi e degli indicatori di risultato, è possibile ora condurre ad una accelerazione delle attività per la predisposizione e l'avvio dei progetti. Con il disegno di legge di bilancio si è intervenuti, più di recente, sulla determinazione del limite di impegno assumibile in materia di garanzie sui finanziamenti a favore di progetti del *Green New Deal* a valere sul Fondo (con dotazione di 4.240 milioni per gli anni 2020-2023) istituito dalla legge di bilancio per il 2020, nella misura di 470 milioni.

È così possibile dare seguito al disegno tracciato dalla scorsa legge di bilancio che inquadrava tale intervento nella più ampia strategia europea di promozione di un programma di investimenti pubblici e privati da effettuarsi nel quadro del nuovo *Green Deal* avviato dalla Commissione europea con una Comunicazione al Parlamento dell'11 dicembre 2019 e rallentato, nel corso del 2020, dalle conseguenze della pandemia da Covid-19.

L'analisi svolta dalla Corte nelle diverse sedi del controllo oltre a cogliere l'impatto della crisi sulla dimensione delle risorse mobilitate e l'insorgere di problematiche a ciò correlate, riguarderà le principali aree e settori di intervento. Particolare rilievo avranno le misure riconducibili alle principali missioni individuate per il NGEU: gli adeguamenti infrastrutturali previsti per il settore dei trasporti, per la digitalizzazione, per l'assistenza sanitaria, anche alla luce degli investimenti richiesti dall'emergenza Covid, per le strutture educative, per il risparmio energetico e per la gestione del ciclo dei rifiuti.

Riguardo al NGEU nel 2021, viste ancora le incertezze sui contenuti specifici dei programmi e sui tempi effettivi per la loro approvazione, l'attività di controllo in questo primo esercizio sarà concentrata soprattutto sull'esame delle fasi di impianto che riguardano la struttura organizzativa, la selezione dei progetti e le caratteristiche complessive dell'intervento programmato. La disponibilità delle caratteristiche specifiche dei progetti consentirà poi di valutare il carattere aggiuntivo o sostitutivo delle misure comprese nel Piano.

6.

Una analisi particolare sarà riservata alle misure su cui più si è basata l'azione di contrasto all'emergenza sanitaria e che hanno reso evidenti punti di forza ma anche di debolezza del sistema assistenziale e sanitario. Aspetti che vanno esaminati con attenzione anche contando sulla presenza della Corte in tutte le realtà territoriali e sulla necessità di rafforzare la percepibilità nelle comunità territoriali del ruolo di tutela dei diritti di cittadinanza che la Corte svolge.

Sul fronte delle politiche a tutela del lavoro la mitigazione degli effetti negativi sul piano occupazionale dovuti all'emergenza sanitaria sono stati affidati nel 2020 in larga misura al sistema degli ammortizzatori sociali. Un impegno che è previsto continui nel 2021. Anche in vista dell'avvio della riforma di tali strumenti, affidata ad uno dei provvedimenti collegati alla legge di bilancio, nel 2021 l'esame dei risultati ottenuti nel corso della emergenza sanitaria sarà mirato a valutare le ragioni alla base del bisogno di razionalizzare e sistematizzare l'insieme degli strumenti che regolano le politiche passive per il lavoro. In particolare, si punterà a valutare le molteplici esigenze emerse e tra esse, una maggiore semplificazione e una più chiara separazione della funzione assicurativa generale da quella connessa alla gestione dei processi di crisi strutturale e delle correlate esigenze di ricollocazione dei lavoratori.

Pur non mancando iniziative finalizzate ad accompagnare famiglie e imprese al di fuori degli schemi di protezione previsti dalle "politiche passive", le iniziative hanno operato, prioritariamente, attraverso incentivi all'occupazione tramite esoneri contributivi, mentre, ancora limitato è risultato il ruolo delle "politiche attive" riposte essenzialmente nell'azione svolta da ANPAL servizi S.p.A. Con la legge di bilancio, stabilizzata la dotazione finanziaria per ANPAL, si punta ad anticipare le iniziative

relative alle politiche attive rientranti tra quelle previste dalla Commissione europea nell'ambito del programma REACT EU (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*).

Anche in vista del progressivo venir meno delle misure di blocco dei licenziamenti e del perdurare delle tensioni che riguardano diversi settori di lavoro, risulta di particolare interesse un approfondimento ulteriore di tali strumenti e del diverso operare a livello territoriale.

Per quanto riguarda le misure in materia di assistenza, esse sono state largamente basate, per rispondere essenzialmente a necessità di intervento diventate più strette alla luce dell'emergenza economico-sociale da Covid 19, sul reddito di cittadinanza a cui si sono affiancati ulteriori interventi di natura temporanea. È continuata tuttavia la maturazione di misure, in primis, l'assegno di natalità, che rappresentano tasselli di un complessivo disegno riformatore annunciato con il disegno di legge di bilancio dello scorso anno nel campo delle politiche per la disabilità, la famiglia e la natalità (e che dovrebbe trovare sbocco, nel 2021, nei relativi decreti delegati)

Al rafforzamento degli interventi disposti con il reddito di cittadinanza (che viene ulteriormente rifinanziato anche con la legge di bilancio) si sono affiancate misure come quelle del reddito di emergenza e del fondo per gli indigenti (anche esso rifinanziato) che ha mirato (e mira) a consentire di poter effettuare la distribuzione di derrate alimentari in un contesto che ha visto un marcato peggioramento delle condizioni economico-sociali ed ha portato ad un aumento della potenziale domanda di aiuto.

Soprattutto il Reddito di cittadinanza, su cui la Corte ha in diverse occasioni espresso valutazioni articolate, al di là di taluni aspetti gestionali, è stato nell'emergenza sociale uno strumento di mitigazione del disagio sociale (anche attraverso le connotazioni straordinarie che è venuto ad assumere), specie nelle realtà territoriali del Paese più svantaggiate. Resta ferma l'esigenza di promuovere, una volta superata la congiuntura economica recessiva, un'attenta analisi critica al fine di migliorarne alcuni aspetti d'impianto.

Sul fronte della riforma delle politiche per la disabilità, la famiglia e la natalità, il disegno di legge di bilancio riconosce anche per il 2021, l'assegno di natalità previsto dalla legge dello scorso anno per ogni figlio nato o adottato nel corso dell'anno. Ciò sta ad indicare un maggiore orientamento delle politiche pubbliche verso il sostegno della

famiglia e della natalità che sembra corrispondere a quanto richiesto da una realtà come quella italiana caratterizzata da scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro e tendenze demografiche particolarmente preoccupanti.

Particolarmente ampio il quadro degli interventi sul fronte sanitario. L'esame dovrà riguardare l'attuazione delle misure che pur destinate ad affrontare l'emergenza sanitaria non sono state ancora completate nel 2020. Si tratta innanzitutto dell'adeguamento della rete ospedaliera e, in particolare, del rafforzamento delle strutture per la medicina di emergenza e ad elevata intensità di cura. Oltre alla fornitura di attrezzature (affidata al commissario per l'emergenza sanitaria), andrà valutata l'attuazione degli interventi previsti dai piani regionali approvati entro lo scorso luglio dalle amministrazioni centrali competenti e per i quali sono state bandite solo ad inizio ottobre le relative gare.

Forte l'impegno richiesto anche per adeguare l'assistenza territoriale. Una serie di interventi destinati a rafforzare questo livello di assistenza che si è rivelato inadeguato e particolarmente esposto all'emergenza. A fine ottobre solo 13 regioni avevano presentato un piano per la revisione della propria rete di assistenza per la quale erano stati stanziati 734 milioni e il cui monitoraggio della fase attuativa è stato affidato ad un gruppo di lavoro appositamente istituito presso AGENAS. L'adeguamento di queste strutture sarà al centro anche del progetto dedicato alla sanità del NGEU. Anche per quanto riguarda l'attivazione delle Unità speciali di continuità assistenziale, che ben avrebbero potuto rappresentare uno strumento di assistenza sul territorio anche in grado di alleviare la pressione sugli ospedali, ha avuto un andamento inferiore alle attese e con forti differenze territoriali. Vi ha inciso la volontarietà dell'adesione da parte dei Medici di medicina generale e dei Pediatri e le difficoltà di disporre di adeguate attrezzature sanitarie. Ritardi di attuazione si sono registrati anche nelle misure che dovevano portare a rafforzare la rete assistenziale con la previsione del c.d. "infermiere di famiglia"

Particolarmente delicata è anche la valutazione dei progressi realizzati dai piani regionali per il recupero delle liste d'attesa richiesti a fronte delle misure disposte con il decreto-legge 104 del 2020. L'emergenza sanitaria e la necessità di concentrare gli sforzi di cura, oltre che di evitare ulteriori cause di trasmissione del virus, hanno ulteriormente aggravato le difficoltà di garantire interventi nei tempi prescritti per le attività ospedaliere e specialistiche programmabili. Di qui l'intervento disposto ma per il quale a novembre del 2020 solo poco più della metà delle regioni aveva provveduto a redigere un piano. Un

fenomeno quello delle liste d'attesa destinato ad aggravarsi in connessione alla ripresa dei contagi con la seconda ondata della pandemia.

Al di là degli adeguamenti infrastrutturali ed organizzativi una particolare attenzione andrà riservata alle iniziative operate per reperire personale sanitario. Lo sforzo su questo fronte è stato importante (a fine ottobre erano 36.300 i nuovi addetti attivati in relazione all'emergenza sanitaria, di cui 7.650 medici e 16.500 infermieri) anche se con forti differenziazioni territoriali, significativo è stato l'incremento anche dei corsi di specializzazione previsti. Un incremento che potrà essere meglio valutato quando saranno disponibili con un maggior dettaglio i dati sul numero di operatori che nello stesso periodo hanno lasciato il lavoro per i raggiunti limiti di età o per la possibilità che deriva da "quota 100". La disponibilità di operatori soprattutto in alcune specializzazioni rimane uno degli aspetti più delicati della fase attuale.

7.

Investire nella qualità dei sistemi di istruzione, formazione e ricerca, per ottenere un miglioramento dei risultati educativi e una riduzione del fenomeno, ancora troppo diffuso, dell'abbandono scolastico, rappresenta una delle sei missioni fondamentali del Piano nazionale di ripresa e resilienza. In attesa di conoscere le modalità che assumeranno nel NGEU le misure volte a innalzare la qualità degli ambienti di apprendimento e quelle a supporto al diritto allo studio, determinante sarà monitorare la realizzazione dei piani di intervento per il sistema scolastico e universitario già in corso di attuazione, che la legge di bilancio ha rifinanziato. Si tratta infatti di azioni volte a potenziare l'innovazione didattica e digitale delle scuole e accelerare gli interventi per l'edilizia scolastica, consentendo l'utilizzo dei poteri commissariali da parte di sindaci e presidenti delle province per la realizzazione degli interventi necessari. L'emergenza sanitaria ha posto l'apprendimento a distanza tra le pratiche fondamentali della didattica e ha determinato la necessità di un approccio strategico per migliorare la disponibilità e le abilità digitali. I risultati sono stati positivi, ma l'esperienza recente ha anche reso evidente come il conseguimento delle competenze di base risulti variare notevolmente tra le regioni e che le disparità territoriali rischiano di aumentare a causa del perdurare delle limitazioni alla mobilità. Investire nell'istruzione e nelle competenze risulta indispensabile per

promuovere una ripresa che deve essere inclusiva e che deve garantire la transizione al digitale.

Andrà poi attentamente monitorata l'efficacia degli interventi che riguardano il sistema della formazione superiore, ed in particolare l'ampliamento della platea degli studenti universitari che beneficiano dell'esonero, totale o parziale, dal pagamento del contributo onnicomprensivo annuale e il potenziamento degli interventi per la concessione di borse di studio.

Particolare rilievo rivestono, infine, le disposizioni volte a potenziare la ricerca scientifica svolta da università, enti e istituti di ricerca pubblici e privati contenute nella legge di bilancio. A questo fine è stata prevista l'istituzione di due fondi, uno per la promozione e lo sviluppo delle politiche del Programma nazionale per la ricerca (PNR) con cui si intende rafforzare le misure di sostegno alla ricerca scientifica garantendo la realizzazione delle linee strategiche nel campo della ricerca scientifica in coerenza con *Horizon Europe* (HEU), un secondo destinato a sostenere l'edilizia e le infrastrutture di ricerca per ammodernare le infrastrutture di ricerca sia strutturali che tecnologiche, ritenute asset fondamentali per la ricerca scientifica. Previsioni normative di cui andrà verificata una rapida attuazione.

8.

Sul fronte della previdenza, nella legge di bilancio all'esame del Parlamento è stata confermata la scelta di non intervenire sulla disciplina di uscita dal lavoro con "Quota 100" e di confermare l'operare dei due principali istituti che nella fase successiva all'approvazione della legge Fornero hanno contribuito a dare al sistema maggiore flessibilità in termini di età di accesso al pensionamento: Opzione donna e APE sociale.

L'importanza del tema di una adeguata flessibilità di uscita dal mondo del lavoro e della sostenibilità del sistema previdenziale e, al contempo, la proroga disposta per tali strumenti nella legge di bilancio per il 2021 spingono a esaminare l'adeguatezza degli stessi alla luce dei dati del loro utilizzo più recente.

Su Opzione donna la valutazione della Corte è stata sempre articolata. Pur se è da considerare, in generale, positivamente, trattandosi di istituto che presenta, per definizione, un suo intrinseco equilibrio attuariale (importo dell'assegno in funzione del montante contributivo e delle aspettative di vita), va considerato che man mano che nuove

coorti vengono ammesse al beneficio in questione, tende a restringersi la “penalizzazione” a cui si va incontro esercitando l’opzione.

Sotto tale aspetto, pur tenuto conto che nell’attuale grave stato di difficoltà del mercato del lavoro forme di allentamento delle condizioni standard possono trovare maggiore considerazione, l’istituto appare col tempo meno giustificabile, rispetto alla complessiva platea degli assicurati in regime integralmente contributivo, platea alla quale la legislazione vigente offre la possibilità di accedere al pensionamento solo a partire dal 64esimo anno di età.

Il secondo istituto previdenziale di cui il disegno di legge di bilancio dispone la proroga fino a fine 2021 è l’anticipo pensionistico, la c.d. APE sociale. Si tratta di uno strumento mirato a sanare casi circoscritti e situazioni di particolare bisogno, dunque in grado di mitigare possibili elementi di rigidità della legge 214/2011, senza metterne in discussione la sua fondamentale centralità per la sostenibilità del sistema previdenziale alla luce delle sfide poste dall’invecchiamento della popolazione. La natura mirata dello strumento emerge del resto dalla lettura dei dati relativi alle domande nel tempo presentate: nel periodo 2017-2019 sono pervenute all’INPS oltre 117 mila domande, di cui circa 57 mila accolte. La composizione dei soggetti che hanno acquisito il diritto al beneficio mette in luce la preponderanza di lavoratori disoccupati (fra il 60 e il 70 per cento delle domande). Una attenta valutazione dell’evoluzione più recente si rende necessaria proprio a fronte delle difficoltà che si pongono sul mercato del lavoro.

9.

Per fronteggiare le conseguenze economiche del blocco delle attività, in un primo momento estese alla generalità del sistema produttivo, e, nella fase successiva, fondate su un approccio settoriale, maggiormente focalizzato sui soggetti colpiti dai provvedimenti di chiusura, sono state previsti nel 2020 numerosi interventi mirati. Interventi per i quali è disposto un possibile rifinanziamento anche nella legge di bilancio all’esame del Parlamento, che tuttavia prevede soprattutto una ripresa degli interventi strutturali tesi al miglioramento del contesto operativo di fondo delle imprese, ai fini di incrementarne la produttività e la competitività, aumentando il potenziale di crescita.

Centrale è stato a fronte della crisi assicurare alle imprese, in particolare di piccola e media dimensione, l’accesso al credito e agli strumenti di rafforzamento patrimoniale.

Ciò è avvenuto attraverso il regime straordinario di concessione delle garanzie pubbliche, sia per il tramite del Fondo di garanzia per le PMI, sia della SACE S.p.A., sui finanziamenti erogati alle imprese e sulle operazioni di assicurazione dei crediti commerciali a breve termine. Regime di cui con la manovra per il 2021 si dispone, oltre ad un ampliamento del perimetro operativo, la proroga per un semestre. Una estensione che trova fondamento nella decisione della Commissione europea di prolungare il *Temporary Framework* in materia di aiuti di stato.

Nel quadro complesso conseguente alla prima fase epidemica gli strumenti di sostegno al credito attraverso le garanzie pubbliche si sono mostrati efficaci nel fronteggiare il crescente fabbisogno di liquidità, favorendo l'erogazione di prestiti da parte delle banche.

L'incremento del livello di indebitamento delle imprese per effetto della forte iniezione di liquidità (salito al 73 per cento del Pil nel secondo trimestre 2020, dal 69 per cento del trimestre precedente), impone tuttavia un attento monitoraggio del trend di escussione delle garanzie pubbliche, al fine di preservare gli equilibri di finanza pubblica, nonché dell'andamento del fenomeno dei non *performing loans*, a tutela della qualità degli attivi bancari, anche alla luce dell'entrata in vigore delle nuove regole europee in tema di svalutazione dei crediti deteriorati (c.d. *calendar provisioning*).

10.

Con la previsione di un Fondo delega per la riforma fiscale (FDRF) con una dotazione di 8 miliardi (che tuttavia sarà destinato in prevalenza al finanziamento dell'assegno universale) si riavviano i lavori per la riforma fiscale. A detto fondo, che sostituisce quello per la riduzione della pressione fiscale (che doveva essere alimentato dai risparmi di spesa derivanti dalla razionalizzazione della spesa pubblica e dalle maggiori entrate derivanti dal contrasto all'evasione fiscale), dovrebbero affluire per finanziare la riforma le maggiori risorse derivanti dal recupero dell'evasione secondo un meccanismo di calcolo delle entrate permanenti (le maggiori entrate da considerare sono quelle relative al terzo anno precedente la legge di Bilancio e sono considerate permanenti se per i tre anni successivi tale variazione delle entrate risulti non negativa).

Nell'anno l'attività della Corte in tale ambito sarà orientata, da un lato, a fare il punto delle distorsioni che finora hanno inciso sul funzionamento del sistema, dall'altro,

a valutare la coerenza delle misure più recenti con gli indirizzi complessivi del progetto di riforma. Ne è un esempio l'attuazione dell'assegno unico che dovrebbe essere coordinata con la revisione dell'Irpef e soprattutto con il complesso sistema delle detrazioni. Il beneficio netto di questa disposizione, infatti, andrà misurato con l'eventuale abolizione (o con il mantenimento) delle detrazioni per carichi familiari in ambito Irpef e con i possibili limiti che all'uso delle detrazioni potranno derivare da ipotesi di riforma. La separazione temporale nell'introduzione dei due strumenti non rende chiaro il quadro complessivo degli interventi sulle famiglie contribuenti. E ciò anche considerando che detrazioni per carichi familiari e assegno unico rispondono a logiche diverse e sono quindi sostituti imperfetti: le prime costituiscono correzioni di capacità contributiva ai fini del pagamento dell'imposta; il secondo si inquadra nell'ambito dei trasferimenti monetari alle famiglie numerose e meno abbienti.

Va poi considerato se, nelle more di una revisione strutturale del sistema delle detrazioni fiscali, la stabilizzazione, prevista nella legge di bilancio, dell'ulteriore detrazione per lavoro dipendente – introdotta congiuntamente all'aumento del bonus 80 euro a 100 euro – e applicata nel secondo semestre del 2020, rappresenti o meno un ulteriore ostacolo. L'assenza di un quadro complessivo di revisione dell'Irpef non consente, anche nel 2021, di superare alcune contraddizioni derivanti dall'innesto – nel tributo – di provvedimenti che avrebbero dovuto avere carattere temporaneo. Impedisce, inoltre, un maggiore coordinamento, in fase di riforma, tra strumenti di prelievo e di spesa rivolti a definire la posizione delle famiglie più numerose e meno abbienti.

11.

Il tema delle spese fiscali, sia che si guardi alle detrazioni e deduzioni godute dalle famiglie che a quelle delle imprese, e nonostante di recente si sia concentrata l'attenzione anche sui regimi considerati non coerenti con gli obiettivi di sostenibilità ambientale, rimane ancora al centro del dibattito senza che se ne intraveda una evoluzione ed un superamento.

Da anni è chiara la difficoltà di intervenire sull'attuale sistema se non all'interno di un più complessivo ridisegno della tassazione. Tuttavia, mentre con la legge di bilancio si riafferma la volontà di avviare tale processo puntando ad intervenire sul cuneo fiscale sul lavoro, sulla complessità del sistema e sul trattamento disomogeneo delle fonti di

finanziamento (equità orizzontale), al contempo si procede a rifinanziare e a introdurre nuovi regimi agevolativi/spese fiscali, rendendo più complesso il sistema e accentuando le inefficienze che avevano suggerito l'urgenza di una riforma.

Un aggiornamento 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 revisione complessiva del sistema.

12.

Dopo che lo scorso anno con la legge di bilancio si era 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), limitati mutamenti sono previsti nella manovra di bilancio per il 2021.

Come segnalato dalla Corte nel Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica del 2020, il quadro del finanziamento regionale e comunale, in relazione ai fabbisogni di spesa, presenta elementi di incertezza e di incompletezza. I provvedimenti previsti, interventi in prevalenza di natura strettamente congiunturale e non inseriti in un processo di revisione complessiva dell'attuale struttura, si innestano su tale quadro senza pretesa di miglioramento dell'assetto generale.

L'orientamento del Governo è per un ulteriore rinvio del federalismo fiscale definito dalla legge n. 42/2009: al giugno 2021 per la ricognizione della dotazione infrastrutturale esistente (inclusa quella sanitaria) e la definizione degli standard di riferimento per la perequazione infrastrutturale, e a fine 2021 per l'individuazione delle infrastrutture necessarie a colmare il deficit di servizi rispetto agli standard; al 2022 per la rideterminazione dell'addizionale Irpef per le regioni a statuto ordinario, per le modalità di devoluzione alle Regioni della compartecipazione all'imposta sul valore aggiunto, e per la soppressione dei trasferimenti dallo Stato alle regioni a statuto ordinario.

Ma è proprio l'avvio del processo di riforma fiscale oltre che la delicata gestione dei fabbisogni del dopo Covid, che spinge a mantenere forte l'attenzione per 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.

Contrariamente a quanto avvenuto fino allo scorso anno, il disegno di legge di bilancio per il 2021 dedica poco spazio alle iniziative di risparmio e razionalizzazione della spesa pubblica, prevedendo un contributo ai saldi dei ministeri e delle amministrazioni territoriali (in entrambi i casi di 350 milioni), ma solo a decorrere dal 2023 e senza alcuna specifica previsione di nuove iniziative volte a ridurre la spesa. Si tratta di risparmi che dovrebbero derivare dalla attuazione di processi di riorganizzazione dei servizi favoriti da una più ampia digitalizzazione e dal potenziamento del lavoro agile, che può costituire un’occasione per ridurre le spese di funzionamento (fitti, utenze, manutenzioni e quant’altro) connesse alla necessità della presenza fisica negli uffici.

La legge di bilancio per il 2020, sul fronte della razionalizzazione e della riduzione della spesa pubblica, disponeva misure di riduzione di quella delle amministrazioni centrali per 2 miliardi, semplificava il quadro normativo venutosi a stratificare negli anni, pur preservando gli obiettivi di contenimento, e potenziava e ampliava l’accentramento degli acquisti attraverso l’utilizzo della Consip.

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. Ma anche l’interesse per una prima valutazione degli effetti sulle spese delle amministrazioni dell’impatto delle diverse modalità di lavoro registrate già a partire dal corrente esercizio.

Un esame che dovrà riguardare anche le riduzioni operate dalle amministrazioni territoriali che gestiscono una quota rilevante della spesa complessiva, che sono state 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 decreto-legge n. 174/2012 e per le quali i minori costi dovuti al rallentamento dell'attività saranno valutati ai fini del calcolo degli importi da riconoscere per il reintegro delle risorse perse per la crisi finanziaria.

14.

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

15.

L'ampio insieme delle attribuzioni proprie delle Sezioni riunite in sede di controllo rende la programmazione annuale particolarmente complessa, specie in una fase come quella che il Paese sta vivendo in cui alle necessità riconducibili all'emergenza sanitaria si aggiungono, in parte sovrapponendosi, quelle poste dall'urgenza di avviare ampi processi di riforma e di realizzare interventi di ammodernamento infrastrutturale di dimensioni sconosciute nella storia recente.

In questo quadro, infatti, alle attribuzioni ad essa proprie, e per questo sicuri elementi della programmazione annuale, se ne accompagnano numerose altre che, in relazione alla funzione ausiliaria della Corte al Parlamento, sono dipendenti dall'evolversi delle condizioni economiche del Paese e dallo sviluppo che avrà l'attività parlamentare e sono destinate ad incidere sul lavoro della Sezione in maniera meno prevedibile. Esse, quindi, possono essere affrontate solo con una adeguata struttura e un forte coordinamento con il complesso delle Sezioni centrali e regionali di controllo.

16.

Nel 2021 le Sezioni riunite predisporranno le seguenti Relazioni e Rapporti posti a disposizione del Parlamento:

- la Relazione sul Rendiconto generale dello Stato, che accompagna il giudizio di parificazione per l'anno 2020;
- il Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica;
- la Relazione sul costo del lavoro pubblico;
- le Relazioni trimestrali sulle coperture delle leggi di spesa;
- il Referto sul sistema universitario.

Proseguiranno inoltre le attività istruttorie relative alla revisione ordinaria e straordinaria delle società partecipate delle Amministrazioni centrali.

Ai lavori relativi a questi "prodotti" specifici continuerà ad affiancarsi l'attività di analisi degli andamenti della finanza pubblica volta ad evidenziare i risultati e le problematiche relative alle principali aree di spesa e di entrata. Un lavoro "istruttorio"

indispensabile per adempiere, nei tempi e nei modi richiesti dai lavori parlamentari, all'esame dei documenti programmatici e delle principali manovre con rilevanti impatti sulla finanza pubblica, nonché alla valutazione dei processi di riforma che sono previsti dall'agenda di governo.

I principali contenuti delle Relazioni e dei Rapporti programmati sono specificati nel seguito.

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

17.

Il 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. Ciò ha consentito di concentrare l'esame delle singole amministrazioni nella valutazione delle criticità o delle migliori pratiche emergenti dall'analisi dei principali programmi di intervento ad esse assegnati.

Quest'anno sulla gestione del bilancio ha inciso, naturalmente, la crisi sanitaria. La necessità di contrastare gli effetti negativi riconducibili alla pandemia ha comportato un forte aumento della spesa; al contempo, la caduta della attività economica si è tradotta in una flessione pronunciata dal lato delle entrate.

A partire da marzo, gli stanziamenti hanno subito aggiustamenti progressivi. A inizio novembre essi erano superiori di oltre il 30 per cento agli iniziali; un andamento su cui ha inciso in misura rilevante la crescita degli importi relativi all'acquisizione delle attività finanziarie, cresciute di oltre 96 miliardi. Si tratta, soprattutto, delle somme assegnate al Fondo apporti al patrimonio destinato di Cassa depositi e prestiti (44

miliardi), a quello per la copertura delle garanzie alla SACE (31 miliardi) e a quello per assicurare la liquidità per i pagamenti (11,8 miliardi). Le spese finali (al netto dei rimborsi prestiti e dell'acquisizione di attività finanziarie) sono cresciute di poco meno del 17 per cento con aumenti di molto superiori alla media per quelle verso imprese, famiglie, enti di previdenza e amministrazioni territoriali. Tali andamenti incideranno naturalmente sulla impostazione dell'analisi svolta nella Relazione. Sarà infatti necessaria un'attenta ricostruzione delle variazioni riconducibili all'emergenza sanitaria sia per dar conto dei risultati ottenuti su questo fronte, sia per consentire di apprezzare l'impatto dell'emergenza sulla gestione e sugli obiettivi che erano originariamente alla base della programmazione di bilancio.

La Relazione si articolerà, anche nel 2021, 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 2020 alla struttura del bilancio, all'elenco dei programmi di spesa e ai loro contenuti, si ripropone anche in questo esercizio la necessità di utilizzare 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.

Come nelle precedenti edizioni, il primo volume sarà aperto da un'analisi delle risultanze del rendiconto dello Stato per il 2020 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. Seguirà l'approfondimento dei saldi di bilancio, in riferimento a quelli che erano gli obiettivi programmatici e al contributo riconducibile alle diverse componenti di entrate e spese, sia in termini finanziari che di contabilità economica. Tale analisi dovrà scontare, naturalmente, le nuove condizioni che si sono prodotte durante la gestione in ragione dell'emergenza sanitaria.

Lo stesso si può dire per l'esame delle modifiche intervenute nella gestione in termini di contabilità economica, basato sul confronto operato negli ultimi anni tra il consuntivo riclassificato in termini di contabilità nazionale, quello predisposto 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 2020-2022). La sua significatività, come d'altronde quella di tutte le analisi che si basano su un quadro di previsione elaborato prima dello scoppio della pandemia, è infatti legata alla possibilità di isolare la traduzione in termini di contabilità economica delle misure destinate all'emergenza.

Nel secondo capitolo ci si soffermerà sull'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 l'impatto sui risultati dell'esercizio delle misure previste a sostegno dei settori produttivi colpiti dalla crisi, sia in termini di riduzioni di imposta, sia di dilazione dei tempi di riscossione dei tributi.

Il capitolo dedicato alla spesa conterrà, in una prima parte, le consuete valutazioni sulla gestione di bilancio 2020 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. Naturalmente l'esame, per poter mantenere la significatività del confronto con i risultati dell'esercizio 2019, sarà condotto, come ricordato in precedenza, isolando le variazioni riconducibili alle misure assunte per far fronte all'emergenza sanitaria.

Un approfondimento sarà inoltre riservato al confronto dei risultati dell'esercizio 2020 (stanziamenti iniziali e definitivi) con il bilancio di previsione 2021 (stanziamenti iniziali), al fine di evidenziare – anche attraverso l'esame delle modifiche, introdotte dalla legge di bilancio 2020, nella destinazione delle risorse alle missioni e ai programmi – da un lato, eventuali mutamenti delle strategie e degli obiettivi sottesi alle politiche previste dal Governo, dall'altro, la conferma o meno nel bilancio del prossimo esercizio dei tratti

distintivi in termini di stanziamenti del bilancio della gestione in emergenza che ha caratterizzato il 2020.

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 razionalizzazione della spesa, previste per il 2020 in attuazione di quanto disposto con la legge di bilancio per il 2020, delle quali si valuteranno gli esiti guardando alla composizione per missioni e programmi oltre che per categoria economica. Un'analisi che conferma il suo interesse soprattutto alla luce dell'aumento dei fabbisogni connesso agli interventi per affrontare la crisi.

Nella stessa direzione, di particolare rilievo sarà anche la verifica dei progressi e dei risparmi registrati dal programma di centralizzazione degli acquisti 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.

È in questa sezione che verrà inserita anche una ricostruzione del complesso delle misure introdotte con i decreti Covid, con l'obiettivo di fornire una lettura di insieme degli interventi adottati ed un primo bilancio del grado di realizzo degli stessi, seppur dal solo angolo visuale offerto dalla gestione del bilancio.

Come nel passato, un focus particolare sarà poi 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. L'obiettivo che si vuole cogliere con l'analisi è verificare in che misura la crisi sanitaria abbia inciso sulla dinamica della spesa e, soprattutto, sulle iniziative assunte per accelerare la realizzazione degli investimenti. In tale ambito, l'aggiornamento delle misure a carattere pluriennale sarà accompagnato dall'analisi degli investimenti realizzati attraverso società

partecipate dallo Stato e dall'esame del livello di attuazione di alcuni interventi di particolare rilievo strategico.

Una ulteriore sezione del capitolo sarà dedicata all'esame dell'ecorendiconto e ad una prima stima del rilievo finanziario, per ciascuna amministrazione, degli interventi riconducibili agli 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 nessuno degli altri 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 dell'Agenda 2030 (*Sustainable Development Goals – SDGs*) e riletti 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.

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 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 2020", le analisi, in linea con la struttura del documento e con quanto svolto nell'esame della spesa contenuto nel primo volume, 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. Anche in questo caso, l'evidenziazione delle misure assunte in relazione all'emergenza sanitaria consentirà di valutare per ciascuna amministrazione il contributo fornito e i risultati ottenuti e di verificare come la crisi si sia riflessa sulla gestione ordinaria.

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 2020, nonché nelle tematiche che caratterizzano maggiormente il ruolo di ciascun ministero e sulle quali si concentrano le strategie avviate dal 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 2021, al fine di evidenziare, nel confronto con l'esercizio 2020, da un lato, eventuali mutamenti delle strategie e degli obiettivi sottesi alle politiche previste dal Governo, dall'altro la conferma o meno nel bilancio del prossimo esercizio dei tratti distintivi in termini di stanziamenti del bilancio della gestione in emergenza che ha caratterizzato il 2020.

20.

Come di consueto, 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.

Le verifiche sulle entrate finali, si concentreranno sull'analisi dei dati riportati nei "conti periodici riassuntivi delle amministrazioni" e si effettuerà il confronto con il consuntivo dell'entrata. Altresì, si svolgeranno le analisi delle anomalie e delle incongruenze riscontrate all'interno del Rendiconto.

In relazione alle spese, le verifiche riguarderanno le poste riferite agli ambiti su cui, nel tempo, si sono osservate frequenti irregolarità. Tali accertamenti, pur mantenendo l'impianto che garantisce la rappresentatività della popolazione obiettivo, saranno

effettuati ponendo attenzione all'impatto che tale attività ha sulle amministrazioni, già fortemente incise dalla gestione dell'emergenza sanitaria.

Mediante modelli statistici consolidati in ambito europeo, si procederà ad estrarre il campione di ordinativi di pagamento per i quali si accerterà la regolarità dei procedimenti amministrativi, nonché la correttezza della imputazione e della classificazione economica nell'esercizio sottoposto a parificazione.

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.

Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica

21.

Nel 2021 l'obiettivo del Rapporto è duplice. Da un lato, si punta a mettere a disposizione del Parlamento e del Governo prime valutazioni sui risultati ottenuti con le principali misure disposte per affrontare le situazioni di sofferenza e di criticità sociale acute dalla crisi sanitaria; analisi volte a consentire di monitorare e meglio calibrare gli interventi in base all'efficacia degli strumenti adottati.

Dall'altro, si intende fornire elementi utili alla fase che si sta aprendo di definizione di programmi di intervento e di riforma volti a riportare l'economia del nostro Paese su un percorso di crescita più pronunciato. Un processo che punta a recuperare con maggiore rapidità le perdite registrate per la pandemia e a superare le distorsioni che hanno finora impedito di ottenere ritmi di crescita in linea con quelli delle principali economie europee.

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

22.

La prima sezione sarà dedicata, come nelle precedenti edizioni, ad un esame del quadro macroeconomico e delle prospettive della finanza pubblica alla luce della legge di bilancio 2021. I primi dati di consuntivo relativi all'esercizio 2020 e le informazioni

disponibili nel primo trimestre dell'anno consentiranno una rilettura dei principali andamenti di entrate e spese 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, alla sanità e agli enti territoriali, al sostegno degli investimenti pubblici e delle imprese. Ad esse si accompagnerà un esame degli interventi previsti a sostegno delle aree di maggiore sofferenza per la crisi sanitaria.

Ciò consentirà di completare, aggiornandola, l'analisi svolta sul testo della legge di bilancio presentato inizialmente alla Camera, di estenderlo agli effetti sul 2021 dei decreti "Ristoro" 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 2021 (oltre ad un aggiornamento di quelli previsti con le misure assunte nel 2020), fornendo una verifica relativa al primo trimestre dell'anno di quanto realizzato, di eventuali ritardi e delle motivazioni che ostacolano l'attuazione delle norme. Questa parte del lavoro, anche contando sulla collaborazione delle amministrazioni coinvolte ed estesa gradualmente a tutte le misure approvate, come lo scorso anno avrà un aggiornamento periodico da diffondere durante l'anno. 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 gli eventuali ritardi nella traduzione in attuazioni effettive della nuova produzione legislativa.

23.

La seconda sezione del Rapporto sarà centrata sulle analisi funzionali ad accompagnare il processo di definizione della riforma della tassazione delle persone fisiche prevista nei documenti programmatici per il prossimo anno. Con la previsione in legge di bilancio 2021 di un fondo delega per la riforma fiscale sono stati avviati, infatti, i lavori.

Una prima parte dell'analisi sarà dedicata a fare il punto delle distorsioni che finora hanno inciso sul funzionamento del sistema e dei limiti con cui dovrà fare i conti il suo ridisegno. Si tratterà, ad esempio, di valutare: l'effettiva progressività; come incida la risposta che si potrà dare in termini di mantenimento o ampliamento della base imponibile; la considerazione o meno della redistribuzione del prelievo tra imposte dirette e indirette, etc.

Direttamente connessa al progetto di riforma è, poi, la valutazione del funzionamento e della distribuzione dei benefici dell'attuale sistema di detrazioni e deduzioni godute dalle famiglie, di cui da anni si sottolineano distorsioni e limiti, ma di cui non si è ancora riusciti a proporre una riforma.

In questo ambito si tratterà di valutare la coerenza e i vincoli che pongono anche le misure più recenti (l'introduzione dell'assegno unico, le ulteriori detrazioni per il lavoro dipendente, nuovi sistemi agevolativi basati su detrazioni di imposta, etc).

Una particolare attenzione richiederà, infine, l'interazione con il finanziamento delle amministrazioni territoriali che, come segnalato nel Rapporto dello scorso anno, presenta elementi di incertezza e di incompletezza. Proprio l'avvio del processo di riforma fiscale, oltre che la delicata gestione dei fabbisogni del dopo Covid, spinge a una riconsiderazione del sistema e ad una sua rapida messa a regime.

24.

Come lo scorso anno, la terza sezione del Rapporto sarà dedicata alle spese per le prestazioni sociali, un comparto le cui tendenze sono state fortemente incise dagli interventi connessi alla pandemia. Le disposizioni varate nel corso del 2020 hanno riguardato tutti e tre i grandi filoni che, a diverso titolo caratterizzano l'intervento pubblico per la protezione sociale: quello relativo alle spese previdenziali (soprattutto per la parte relativa agli ammortizzatori sociali e alle integrazioni salariali e ai sostegni al reddito); quello correlato alle politiche assistenziali in senso più stretto (contro la povertà e l'esclusione sociale) e, naturalmente, quello relativo alle prestazioni sanitarie, la cui erogazione è stata sottoposta dal Covid 19 ad una inattesa ed acuta pressione. Il Rapporto 2021 dedicherà dunque attenzione ai tre menzionati settori - previdenza, assistenza e sanità – con l'obiettivo di riferire e rendicontare al Parlamento sia sull'efficacia degli interventi adottati e sui limiti che le azioni poste in campo hanno palesato (dunque, in

un'ottica deliberatamente "congiunturale"), sia sui problemi strutturali che li connotano, problemi in taluni casi messi prepotentemente in luce proprio dallo scoppio dell'emergenza pandemica.

25.

Con riguardo alla previdenza, le analisi, da un lato, faranno il punto sulla spesa per la protezione sociale più legata agli stabilizzatori automatici, sui quali il legislatore è dovuto intervenire per allargarne portata e platea di destinazione; dall'altro, si concentreranno sulla spesa pensionistica la quale, condizionata nel triennio 2019-2021 dalla temporanea disciplina di Quota 100, dovrà ritrovare nei prossimi anni una più ordinaria dinamica in linea con la disciplina generale di cui alla legge 214/2011. Più in particolare, in tema di pensioni il Rapporto, oltre a continuare a dar conto degli esiti di Quota 100 e degli altri istituti che nel recente passato hanno teso a rendere più flessibile l'accesso al pensionamento (Opzione donna e Ape sociale, di cui il recente disegno di legge di bilancio per il 2021 prevede la proroga), tenterà di esplorare in che misura l'inedita caduta del prodotto interno lordo è destinata a penalizzare la componente contributiva delle pensioni in maturazione, componente determinata, come è noto, da "montanti contributivi" indicizzati all'andamento della crescita economica. Potrà essere opportuno, in tale quadro, rivisitare il tema dell'adeguatezza delle coperture pensionistiche (i cosiddetti tassi di sostituzione) e valutare in che misura lo sviluppo della previdenza complementare abbia fin qui risposto all'esigenza di integrare trattamenti che, nella componente di primo pilastro, sono stati sensibilmente decurtati dal passaggio dal sistema di calcolo retributivo al sistema misto o, a maggior ragione, al sistema integralmente contributivo.

26.

La crisi economica e sociale scaturita dalla pandemia ha costituito un fattore di notevole espansione anche per la spesa assistenziale. Sotto tale profilo, il Rapporto, nel continuare a monitorare gli esiti del Reddito di cittadinanza e la distribuzione territoriale delle prestazioni da esso assicurate, cercherà di distinguere le caratteristiche (ex-post) dei percettori che hanno aderito già nel 2019 al programma da quelle di coloro che ne sono risultati beneficiari solo a seguito dell'allentamento dei criteri indotto, in via straordinaria

e temporanea, dallo scoppio dell'emergenza. In secondo luogo, ed anche in relazione all'avvicinarsi del momento in cui sarà esercitata la delega concessa al Governo in materia di *Family Act*, l'analisi delle politiche pubbliche assistenziali dedicherà attenzione alle forme di sostegno della natalità, alle distorsioni presenti nella vigente normativa, e, ove possibile, ad una valutazione delle modalità del loro prospettato superamento.

27.

In materia sanitaria 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 nel 2020. Ciò al fine di acquisire indicazioni sui riflessi sulla struttura delle spese e delle entrate dei conti sanitari degli adattamenti richiesti dalla pandemia. Se saranno confermati gli andamenti del primo semestre, oggetto di un esame già svolto durante l'anno, saranno evidenti le conseguenze economiche della forte concentrazione dell'attività sul versante Covid e quindi il prevedibile effetto sui costi del 2021 del rinvio di una quota significativa dell'attività ordinaria.

L'esame riguarderà poi la verifica dell'attuazione delle misure destinate ad affrontare l'emergenza sanitaria: si tratta innanzitutto dell'adeguamento della rete ospedaliera e, in particolare, del rafforzamento delle strutture per la medicina di emergenza e ad elevata intensità di cura.

Di particolare interesse sono i progressi registrati nell'assistenza territoriale, il livello che, come si era sottolineato già nel precedente Rapporto, si è rivelato inadeguato e particolarmente esposto all'emergenza. Al riguardo si tratterà di verificare i progressi conseguiti nell'implementazione dell'assistenza domiciliare, ma anche nell'attivazione delle Unità speciali di continuità assistenziale, che ben avrebbero potuto (e potrebbero) rappresentare uno strumento di assistenza sul territorio anche in grado di alleviare la pressione sugli ospedali a fronte della crisi sanitaria. I progressi registrati e le linee di sviluppo previste a livello regionale potranno essere letti anche in rapporto al piano di sviluppo dell'assistenza territoriale che dovrebbe essere al centro del progetto dedicato alla sanità del NGEU.

Per una valutazione dei costi dell'emergenza sanitaria sarà, poi, necessario operare un esame delle condizioni in cui versa la gestione delle liste di attesa e dei progressi realizzati con i piani regionali elaborati per il loro riassorbimento in base a quanto previsto

dal DL 104. Sarà così possibile una prima valutazione dell'efficacia di tali misure a fronte delle nuove restrizioni all'attività sanitaria legate alla seconda ondata della pandemia.

Andrà, infine, verificata l'efficacia delle misure assunte per affrontare le forti carenze di personale sanitario verificate durante la crisi e l'adeguatezza delle misure assunte per superarle.

Lo sforzo su questo fronte è stato importante (a fine ottobre erano 36.300 i nuovi addetti attivati in relazione all'emergenza sanitaria, di cui 7.650 medici e 16.500 infermieri, mentre 12.115 erano altri operatori sanitari), anche se con forti differenziazioni territoriali e trattandosi spesso (soprattutto per il personale medico) di soluzioni solo temporanee. Inoltre, l'incremento deve essere valutato alla luce del numero di operatori che nello stesso periodo hanno lasciato il lavoro per i raggiunti limiti di età o per la possibilità che deriva da "quota 100". La disponibilità di operatori, soprattutto in alcune specializzazioni, rimane uno degli aspetti più delicati nella fase attuale.

28.

Nella quarta parte del Rapporto ci si soffermerà sulle misure adottate per sostenere le imprese nella crisi e per rafforzarne la ripresa, anche attraverso il sostegno dei processi di riforma.

In occasione del Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2016 (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 2/2016), la Corte dei conti aveva riservato particolare attenzione alla tematica legata ai trasferimenti alle imprese, in un contesto in cui tale categoria di spesa era divenuta naturale bacino di decisioni di taglio di risorse.

In considerazione del mutato scenario di fondo, nel Rapporto 2021 si ritiene opportuno tornare a dedicare un *focus* di analisi alla richiamata area di spesa, all'interno della quale transitano le principali misure tese a fronteggiare l'impatto negativo della pandemia sugli operatori economici, in particolare attraverso interventi di sostegno alla liquidità e di mitigazione del relativo rischio di insolvenza. Ciò ha determinato un rilevante ampliamento delle dimensioni finanziarie della categoria dei trasferimenti, cui si è accompagnata un'importante espansione anche delle attività finanziarie legate alle misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese. Oltre agli interventi emergenziali, alle richiamate aree di spesa è affidato il compito di riavviare politiche strutturali finalizzate al miglioramento del contesto operativo di fondo delle imprese, ai fini di

incrementarne la produttività e la competitività, nonché a favorire il percorso di transizione digitale e di riconversione verso un'economia sostenibile. Si tratta di obiettivi di particolare rilievo su cui, peraltro, riposa in prospettiva anche l'assegnazione di una quota considerevole delle risorse derivanti dal programma europeo *Next generation EU*, rendendo necessario un attento monitoraggio dei relativi programmi di spesa.

Anche per l'impatto che può esercitare sui conti pubblici oltre che per le implicazioni sulla solidità del sistema bancario sarà verificata, in questa parte del Rapporto, l'evoluzione e il rilievo quantitativo delle garanzie prestate a sostegno della liquidità delle imprese.

29.

La quinta parte del Rapporto, infine, sarà dedicata agli investimenti pubblici. L'andamento della spesa in conto capitale della PA nel 2019 suggeriva una ripresa della politica di investimenti, un segnale del fatto che i numerosi interventi messi in campo negli ultimi anni avevano cominciato a dare effetti, concretizzandosi in termini di apertura di cantieri e realizzazione della spesa effettiva.

L'improvviso cambio di scenario del 2020 determinato dall'emergenza sanitaria sembra aver investito anche questo settore, con un conseguente raffreddamento del trend positivo di spesa. Obiettivo del capitolo sarà, innanzitutto, valutare e quantificare l'entità dell'impatto della crisi sul livello complessivo di spesa per investimenti, andando ad intercettare gli ambiti più fortemente colpiti con riferimento ai soggetti attuatori, alle tipologie di interventi, nonché alla loro localizzazione.

All'analisi di carattere generale, svolta come di consueto sulla base dei più aggiornati pagamenti di cassa che consentono di anticipare le risultanze dei bilanci consuntivi, seguiranno quattro approfondimenti tematici.

I primi due riguarderanno il settore del trasporto pubblico locale, con particolare riferimento all'ambito delle ferrovie regionali che garantiscono il servizio trasportistico per i pendolari, e quello dei piani di riorganizzazione della rete ospedaliera e di assistenza territoriale. Questi due temi sono stati selezionati sia per la loro rilevanza sotto l'aspetto del coordinamento della finanza pubblica, essendo materie la cui attuazione è rimessa al livello di governo regionale, sia perché ineriscono alla sfera dei diritti fondamentali dei cittadini, per assicurare i quali anche nel periodo di pandemia e post-pandemia è stata

richiesta dal legislatore una reazione amministrativa e riorganizzativa importante ed urgente.

I successivi due approfondimenti rientrano entrambi nel più generale tema delle azioni per la sostenibilità ambientale. Un primo sarà dedicato a fare il punto sugli sviluppi negli interventi di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio, di sostituzione degli impianti di riscaldamento e di installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Misure volte a contribuire al taglio delle emissioni al 2030. Un obiettivo che ha portato al centro del dibattito anche la necessità di rivedere il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima, di accelerare la transizione energetica dai combustibili fossili alle fonti rinnovabili (anche con una riduzione i sussidi pubblici che ancora sostengono il settore petrolifero, trasformandoli in incentivi alla riconversione ecologica dei comparti interessati e dell'intero sistema produttivo) e di porre maggiore attenzione alla mobilità dolce. A ciò è collegata una complessiva revisione dell'imposizione fiscali sui consumi che diversifichi in base agli impatti sociali ed ambientali dei prodotti.

Al riguardo va poi considerato che, in vista dell'avvio delle procedure di finanziamento del *Next Generation EU*, gli Stati membri dovranno documentare come intendano contribuire agli obiettivi legati, tra gli altri, alla transizione verde (in linea con il *Green Deal* europeo). I piani nazionali dovranno, infatti, prevedere non meno del 37 per cento della spesa per progetti riconducibili a tale finalità. La Commissione europea richiede, in tal senso, una esposizione puntuale dei progetti e delle politiche mirate al conseguimento degli obiettivi di sostenibilità corredati dalla descrizione delle modalità con cui ogni progetto, in coerenza con l'intervento di riforma, vi contribuisce. Non va poi dimenticato che dovrà essere documentato, per tutte le misure pianificate in NGEU, che queste rispettino il "principio di non arrecare danni significativi" (*do no significant harm principle*).

Un ultimo approfondimento sarà dedicato all'impiantistica per il ciclo dei rifiuti in Italia, alla luce degli obiettivi di riciclaggio e di conferimento in discarica di derivazione comunitaria e della situazione di difficoltà in cui versano ampie aree del Paese, carenti delle infrastrutture necessarie ad assicurare l'autosufficienza regionale nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi, e dunque esposte a fenomeni emergenziali ricorrenti o potenziali.

A chiusura del capitolo troverà spazio, infine, una prima riflessione sul Piano nazionale di ripresa e resilienza che il Governo presenterà all'entrata in vigore del programma europeo *Next Generation EU*. In base alle Linee guida tracciate dalla Commissione per la predisposizione dei Piani, gli interventi, sia rispetto alle riforme che agli investimenti, dovranno essere sostanziosi e credibili e produrre effetti duraturi.

Condizione imprescindibile affinché lo sforzo messo in campo possa tradursi in effetto macroeconomico di rilievo, inoltre, è l'addizionalità degli investimenti pubblici inseriti nel Piano. Con l'attenzione a questo aspetto fondamentale, nel Rapporto si avvierà una analisi, da proseguire negli anni successivi, volta a verificare il procedere tempestivo ed efficace del pacchetto di investimenti infrastrutturali "extra NGEU", perché non si disperdano risorse importanti già stanziata e programmate e non vi sia un effetto sostitutivo degli interventi inclusi nel Piano di ripresa e resilienza.

La Relazione sul costo del lavoro

30.

Per il 2021 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 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, 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 agli ultimi dati aggiornati riportati nel Conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato 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

31.

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 2021 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 quadrimestrali 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, oltreché, per ulteriori e connessi profili, degli artt. 117 e 119 della Costituzione.

A partire dal 2021 inoltre l'analisi sarà estesa anche agli esiti dell'attività svolta dalle Sezioni regionali di controllo in merito alla copertura delle leggi di spesa approvate a livello regionale

Il Referto sul sistema universitario

32.

Con il Referto che verrà predisposto nel 2021 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 nonché agli interventi in materia di qualità ed efficienza della offerta formativa e di tutela del diritto allo studio.

La Corte, anche giovandosi, laddove necessario, 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.

Si riferirà, infine, sugli effetti prodotti dall'emergenza sanitaria sul sistema universitario.

Criteri di riferimento per le Sezioni centrali

33.

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

34.

L'attività della Sezione si svolge in coerenza a un contesto programmatico triennale, calibrato sui macroambiti di intervento delle politiche pubbliche di settore, dando priorità alle gestioni e agli interventi di particolare rilevanza e significatività.

La programmazione si muove nell'ambito di un quadro socioeconomico fortemente influenzato dall'incertezza del contesto economico nazionale ed internazionale connesso all'emergenza sanitaria causata dall'epidemia da Covid-19 e alle conseguenze economiche che ne derivano. La normativa emergenziale ha evidenziato il maggiore ruolo dello Stato, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo, nelle iniziative di sostegno e rilancio dell'economia nazionale.

La recente Nota di aggiornamento al Def 2020 evidenzia l'impegno del Governo verso nuove politiche di sostegno agli investimenti pubblici e di incentivi all'occupazione, accompagnate da un piano di riforme strutturali che costituiscono parte integrante del *Recovery Plan* nazionale, con l'impegno a lasciare inalterato il rifinanziamento delle cosiddette politiche invariate (rifinanziamento di taluni fondi di investimento, fondo crisi di impresa, ecc.).

In un tale contesto, la Sezione intende ulteriormente focalizzare l'attenzione sui temi della tutela dell'ambiente e della salute; delle politiche del lavoro, dell'istruzione e dell'inclusione e del sostegno sociale, dello sviluppo. Tra gli elementi di approfondimento, in particolare, vi sono gli investimenti, gli incentivi alle imprese e le misure di sostegno alle persone e ai lavoratori, per i quali le scelte operate prevedono una redistribuzione del rischio reale (di mercato) e la necessità di immediatezza (vista la necessità di liquidità).

L'orizzonte che viene a delinearsi guarda all'efficienza dello Stato e delle amministrazioni quale elemento decisivo per il Paese richiedendo costante verifica dei

processi di digitalizzazione, così come della reale efficacia di quelli di attuazione della revisione della spesa e di efficientamento delle P.A., tanto più necessari nel contesto presente e futuro.

Come sottolineato dalla stessa Corte, di recente, *“tempestività e qualità della spesa per investimenti risultano cruciali, quindi, per dare copertura all’intero quadro delle misure e delle riforme previste”*.

In tal senso, sarà ancora più rilevante, nell’ambito dell’azione pubblica, il perseguimento della logica del “risultato” che, già da anni, costituisce il criterio in cui si declinano i principi di imparzialità e di buon andamento fissati dall’art. 97 della Costituzione.

In linea con la *mission* affidata alla Corte dei conti dall’art. 3, commi 4 e ss., della legge n. 20/1994, le analisi svolte dalla Sezione sono orientate alla conoscenza di elementi sintomatici delle criticità di gestione, quali ritardi nell’attuazione dei programmi, mancata utilizzazione di fondi, scostamenti tra risultati e obiettivi, efficienza delle strutture organizzative, nonché dei controlli interni e delle misure di prevenzione della corruzione. In particolare, 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, potrà utilizzare gli indicatori presenti nelle note integrative agli stati di previsione della spesa, anche in termini di verifica della rispettiva adeguatezza.

Anche in questa logica assume crescente rilievo la corretta interazione con le amministrazioni interessate e l’interlocuzione sistematica con gli organismi di controllo interno ed 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.

Risulta, dunque, ancor più essenziale che l’attività di controllo sulle amministrazioni statali sia ispirata al principio della concomitanza: tale principio, già enucleato nelle recenti programmazioni della Sezione ed oggi rafforzato da recenti disposizioni normative (art. 22, d.l. n. 76/2020, convertito dalla legge n. 120/2020), è indirizzato a 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 si risponde all’esigenza di porre le amministrazioni controllate nella condizione di assumere le iniziative necessarie a rimuovere con sollecitudine – in linea con la funzione

correttiva del controllo sulla gestione – le patologie emerse e di addivenire ad una rapida ed efficace utilizzazione delle risorse stanziare.

La menzionata novella normativa recata dal d.l. n. 76/2020 induce ad aggiornare e ricalibrare l'intera programmazione della sezione, caratterizzata da un orizzonte temporale triennale, con riguardo ai *“principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale”*.

Sulla base di una ricognizione dei principali piani/programmi/progetti desumibili dalla normativa emergenziale approvata nel corso del 2020 e dei principali interventi della legge di bilancio 2021, verranno pertanto individuati quelli da sottoporre prioritariamente ad esame, tenuto conto di una distinzione tra piani del tutto nuovi ed interventi di rifinanziamento di misure esistenti. In particolare per questi ultimi sarà valorizzata la interazione con l'attività in corso da parte della Sezione ed accelerata la loro definizione, anche mediante l'inoltro di *osservazioni* tempestive, in coerenza all'inciso di cui al comma 6 dell'art. 3 della legge n. 20/1994.

Le indicate modalità saranno seguite d'intesa con la Sezione del controllo sugli affari comunitari ed internazionali anche con riguardo al piano di ripresa europeo (NGEU), rapportando le specifiche linee ed aree di intervento in cui già si articola l'attività della sezione in coerenza agli assi del programma straordinario *“Piano nazionale di ripresa e resilienza”* (PNRR).

Le misure adottate dalle amministrazioni nel porre rimedio alle anomalie, alle disfunzioni e alle irregolarità riscontrate sono riprese nella relazione sugli esiti dell'attività di controllo la quale evidenzia gli effetti prodotti dalle pronunce della Sezione, segnalando, altresì, l'eventuale esigenza di riprogrammare indagini su gestioni che necessitano di ulteriori approfondimenti.

Tale percorso, peraltro, è coerente con l'evoluzione normativa di questi anni, che ha rimarcato sempre più il *“seguito”* che le Amministrazioni, nella loro autonomia, devono comunque assicurare ai risultati delle indagini di controllo sulle gestioni.

La relazione sugli esiti dell'attività di controllo della Sezione offre dunque al Parlamento, *“in linea con le migliori pratiche internazionali, da un lato, un quadro chiaro e preciso degli esiti del controllo eseguito, dall'altro, delle misure adottate o delle posizioni eventualmente divergenti dell'amministrazione controllata”* (delib. SSRR n. 21/2018).

35.

I principi ordinativi dell'attività di controllo sui risultati delle pubbliche gestioni si identificano nella programmazione e nel confronto diretto della Sezione con le amministrazioni interessate. Quanto all'attività concretamente programmata ed agli strumenti di realizzazione verrà ad arricchirsi, come già evidenziato dalle Sezioni riunite in sede di controllo in occasione di audizione in Senato, il quadro delle modalità maggiormente atte a corrispondere alla accresciuta esigenza di tempestività. Per individuare obiettivi e criticità dei piani e programmi adottati dall'amministrazione si potrà far riferimento a rapporti semplificati ovvero a "quaderni", valorizzando il raccordo tra controllo sulla gestione e le diverse forme di controllo interno, in primis l'organismo indipendente di valutazione.

I "rapporti semplificati" rappresentano un focus, in forma sintetica ed efficace, sull'andamento delle pubbliche gestioni, che favorisce l'integrazione tra le diverse modalità di controllo successivo e la diffusione delle risultanze nell'ambito del quadro programmatico definito. Detti rapporti ove oggetto di delibera, saranno caratterizzati da apposito e semplificato confronto-contraddittorio con le amministrazioni interessate.

Tale modalità operativa viene in aiuto in questa fase emergenziale poiché, abbrevia l'iter procedurale attraverso un confronto-contraddittorio semplificato scritto, prodromico all'approvazione collegiale senza necessità di una adunanza pubblica, con conseguente maggiore sinteticità e tempestività.

Continuerà a prestarsi attenzione, nel 2021, all'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 l'attività 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. In particolare, potrà essere approfondita l'efficacia

delle metodologie impiegate anche da parte delle amministrazioni, come per il monitoraggio sugli investimenti (art. 41, d.l. n. 76/2020).

I monitoraggi conclusi sono unitariamente aggregati 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.

Per favorire il raccordo funzionale con le Sezioni riunite in sede di controllo, la Sezione curerà la trasmissione alle stesse dei rapporti semplificati e delle osservazioni e l'eventuale condivisione dei principali dati e documenti forniti dalle amministrazioni interessate. Ciò al fine di garantire l'uniformità delle valutazioni sui fenomeni esaminati sotto il profilo delle analisi sulla finanza pubblica e di evitare eventuali duplicazioni delle attività istruttorie.

La Sezione concorre, altresì al giudizio e alla relazione sul rendiconto generale dello Stato, in particolare sul versante delle entrate, 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.

36.

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, la necessità che i controlli si svolgano sui risultati ottenuti da un'azione coordinata e condivisa da più amministrazioni.

Andranno dunque proseguiti e rafforzati proficui rapporti e adeguate sinergie onde assicurare nel concreto la unitarietà delle funzioni di controllo intestate alla Corte, sviluppando 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 sui principali atti propedeutici alle gestioni delle Pubbliche amministrazioni.

Anche in raccordo con le Sezioni riunite in sede di controllo e la Sezione di controllo sugli enti contribuiti dallo Stato sarà considerato il perimetro delle amministrazioni controllate, sempre più esteso 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 che contribuiscono all'attuazione delle missioni e dei programmi di bilancio. Una specifica attenzione verrà, altresì, dedicata alle analisi su altri organismi i cui rendiconti pervengono alla Sezione per disposizione di legge.

L'intera programmazione valorizzerà la cooperazione, già avviata, con la Sezione affari comunitari ed internazionali (in particolare in materia di gestione dei flussi migratori) e che potrà estendersi ad un contributo relativamente al ruolo delle amministrazioni centrali nell'ipotizzato piano di riforme strutturali che costituiscono parte integrante del *Recovery Plan nazionale*.

Tale sinergia verrà sviluppata, in particolare, con riguardo alle Sezioni regionali, anche in ragione della struttura del bilancio dello Stato, la cui spesa è costituita in maniera rilevante da trasferimenti verso i livelli di governo territoriali. In proposito, la Sezione centrale di controllo sulla gestione curerà modelli condivisi di istruttoria, anche d'intesa con la Sezione delle autonomie, indicando modalità e tempi per lo svolgimento delle indagini programmate in materia, valorizzando il patrimonio conoscitivo già acquisito ai fini del coinvolgimento delle sezioni regionali competenti (compatibilmente con le risorse disponibili).

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.

Sul piano tematico individuate eventuali aree di inefficienza della spesa e di inefficacia delle politiche, anche a seguito degli effetti conseguenti all'epidemia Covid 19 sui conti pubblici, si potrà, come anticipato, ulteriormente focalizzare l'attenzione su profili coinvolgenti i livelli di governo territoriale e che, di conseguenza, richiedono un'attenzione congiunta delle diverse articolazioni dell'Istituto, eventualmente integrando le analisi specificamente rivolte agli organismi nazionali con momenti di verifica a livello territoriale curati d'intesa con i Presidenti delle relative sezioni regionali.

In tal senso si procederà in ordine all'approfondimento di tematiche centrali, quali quelle attinenti alla gestione delle politiche pubbliche sull'efficientamento energetico, in tema di interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico, di fondi a sostegno dei piccoli comuni, di ammortizzatori sociali, di inclusione sociale e di farmaci innovativi.

La Sezione delle Autonomie

37.

Nella programmazione delle indagini della Sezione delle autonomie per il 2021 permane l'esigenza di un maggiore coordinamento con i programmi delle altre Sezioni centrali e delle Sezioni regionali di controllo in modo da dare maggiore coerenza ai referti delle diverse articolazioni dell'Istituto.

Nelle attività di referto, la Sezione delle autonomie offrirà un contributo di conoscenza e valutazioni su temi specifici che interessano le Autonomie territoriali anche a supporto delle analisi di politica economica, avvalendosi dei sistemi informativi a disposizione e curando il loro costante adattamento alle modifiche normative e ordinamentali anche con riferimento al sistema contabile.

Per fornire tale supporto informativo agli organi parlamentari ed agli altri organi istituzionali, la Sezione 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.

A tale riguardo proseguiranno le iniziative tese a garantire il più diffuso utilizzo dei sistemi gestionali realizzati dal Ministero dell'economia e delle finanze (Dipartimento del tesoro e Ragioneria generale dello Stato), alla cui gestione la Corte partecipa con propri membri nei rispettivi comitati. In particolare, attraverso la Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) e la Banca dati "Partecipazioni" potranno essere condivise con le Sezioni regionali di controllo le principali informazioni contabili degli enti territoriali risultanti dagli schemi di bilancio, compresi gli organismi da questi controllati o partecipati.

A detti elementi informativi si aggiungono i dati provenienti dagli applicativi direttamente gestiti dalla Corte (CONTE/FITNET) e realizzati 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.

A beneficio dell'aggregabilità e della comparabilità dei risultati raggiunti da ciascun ente occorre proseguire lo sviluppo dei sistemi conoscitivi in uso, come il datamart "MONET", che consente di analizzare ed elaborare i dati provenienti dal sistema gestionale BDAP, o il datamart "MOPADT", realizzato per il monitoraggio e l'elaborazione dei dati provenienti dall'applicativo "Partecipazioni" del Dipartimento del tesoro.

38.

Di seguito vengono elencati gli argomenti rilevanti ai fini della prossima programmazione, fermo restando il ruolo centrale, nell'ambito delle attività di referto, dell'elaborazione di relazioni a carattere generale sulla finanza regionale e locale.

39.

Un tema da affrontare nei prossimi referti è, senza dubbio, quello della valutazione degli effetti indotti dall'emergenza coronavirus sui bilanci degli enti territoriali. L'esigenza si pone anche in ragione del fatto che tali effetti producono conseguenze, non solo sul piano finanziario ma anche sotto il profilo della gestione e del funzionamento dell'ente. L'impatto si verifica sia sul fronte della spesa, in quanto gli enti di prossimità sono chiamati ad intervenire a tutela delle comunità, che per la riduzione delle entrate. Si tratta di fattori esogeni ed estesi a tutto il territorio che indubitabilmente hanno un impatto deciso sui bilanci, sin dalla fase della programmazione.

Lo scenario è poco rassicurante e dai contorni incerti, in quanto non è ancora prevedibile il momento del ritorno alla normalità e la prosecuzione nel tempo di questi fattori critici può ampliare l'impatto negativo e rendere ancora più difficile la tenuta del singolo ente e dell'intero sistema di finanza locale.

Per fornire tempestivamente prime valutazioni non è possibile avvalersi dei dati di rendiconto 2020, ma è necessario utilizzare altre fonti di informazioni, basate principalmente sui dati di cassa.

Resta rilevante il tema dell'applicazione delle regole di equilibrio dei bilanci ai fini del concorso alla manovra di finanza pubblica, anche tenendo conto delle tensioni che la crisi può avere generato. Per altro verso la possibilità di impiego delle risorse rinvenienti negli avanzi pregressi e degli spazi di intervento che la normativa emergenziale ha assegnato deve tradursi in una effettiva realizzazione di spesa di investimento. È d'interesse monitorare se gli spazi finanziari acquisiti siano stati effettivamente destinati a maggiore spesa di investimento. Un contributo può provenire dalle analisi della Corte nelle diverse sedi del controllo (centrali e regionali), quale ausilio per valutare i motivi per i quali la complessiva attività di investimento pubblico ha fornito risultati inferiori alle attese nelle aree prioritarie su cui si è più concentrato l'intervento pubblico.

Ulteriori elementi di valutazione sull'affidabilità delle scritture contabili e degli equilibri di bilancio dell'ente saranno tratti dall'esame dei controlli interni effettuati nell'anno. Analisi svolta, in sede di referto, sulla base dei dati raccolti attraverso l'osservazione degli schemi approvati con le "Linee guida" previste dall'art. 1, comma 6, del d.l. n. 174/2012 e dall'art. 148, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000.

Si darà, altresì, conto del monitoraggio effettuato - attraverso la somministrazione, agli enti, di specifico questionario - sui debiti fuori bilancio, il cui riconoscimento da parte del Consiglio è legato alla verifica degli equilibri di bilancio.

Al fine di valorizzare le potenzialità offerte dal vigente sistema di contabilità armonizzata introdotto dal d.lgs. n. 118/2011 e successivamente modificato dal d.lgs. n. 126/2014, l'esame della Sezione delle autonomie si incentrerà soprattutto sull'applicazione dei principali 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.

Particolare attenzione meritano le 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.

Con riferimento alle metodologie di lavoro da utilizzare per prossimi referti, la Sezione deve soffermare l'attenzione sugli aspetti generali dei fenomeni ritenuti rilevanti attraverso l'analisi dei dati di bilancio e delle altre informazioni disponibili, evidenziando note critiche significative, soffermandosi, in particolare, sui fenomeni sottostanti e dedicando minore spazio alla mera descrizione del dato.

Nella predisposizione dei testi, improntati a criteri di sinteticità e significatività, occorrere dare maggiore risalto alle cause dei fenomeni finanziari e all'analisi degli stessi, proponendo, se del caso, possibili rimedi (anche a carattere normativo) per la risoluzione di eventuali criticità.

Gli aspetti di maggiore dettaglio vengono affrontati dalle Sezioni regionali di controllo, cui spetta il compito di approfondire le specifiche tematiche riguardanti 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.

40.

A causa della perdurante situazione pandemica, il tema della gestione dei servizi sanitari regionali è di attuale interesse. Gli effetti della situazione emergenziale si riverbereranno sui risultati dell'esercizio 2020 sotto il profilo dell'erogazione dei servizi e dell'impegno economico-finanziario.

Le aziende del SSN sono state interessate dal fenomeno della pandemia da Covid 19, sotto l'aspetto operativo, gestionale e finanziario. Il sistema sanitario, chiamato a sopportare l'impatto dell'imprevista e gravosa situazione, ha sostenuto nuovi costi ed ha dovuto adeguare i moduli organizzativi per fare fronte a nuove esigenze.

Nell'ambito della consueta attività di referto al Parlamento, appare quindi d'interesse una ricostruzione del quadro generale degli effetti prodotti sui sistemi sanitari regionali.

Le linee guida che annualmente vengono redatte per i collegi sindacali degli enti sanitari, e anche quelle destinate al collegio di revisione della Regione/Provincia

autonoma sul funzionamento dei controlli interni, saranno calibrate in relazione alla peculiare contingenza.

41.

Tra i temi che permangono d'interesse è la verifica dell'attuazione ricevuta da parte degli enti territoriali alle azioni previste dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile messa a punto dalle Nazioni Unite alla fine del 2015.

Per il perseguimento degli obiettivi tutti i Paesi sono chiamati fornire un proprio contributo, impegnandosi a definire una strategia di sviluppo sostenibile che consenta di raggiungere gli obiettivi attraverso il coinvolgimento di tutte le componenti della società, dalle imprese al settore pubblico. Gli obiettivi per lo sviluppo sostenibile (e la loro articolazione in target) implicano per il settore pubblico la definizione di un'azione programmatica e di indirizzo, che nel nostro sistema multilivello potrebbe incontrare rallentamenti.

Per sviluppare analisi al riguardo è necessario ricostruire il contesto del processo che ha portato all'Agenda ONU 2030, con particolare riferimento a quanto è stato realizzato in Italia da parte delle amministrazioni territoriali e locali, dandone conto nei referti della Sezione delle autonomie.

In una prima fase si potrebbero analizzare le metodologie adottate (peraltro in fase di consolidamento e aggiornamento), attraverso la raccolta sistematica delle esperienze dei livelli sub-centrali di governo (regioni e grandi comuni) per passare ad una successiva perimetrazione per eventuali approfondimenti.

L'Agenda ha una portata universale ed interessa diversi livelli di governo.

Per effettuare una verifica accurata della risposta data dalle amministrazioni territoriali agli obiettivi dell'Agenda si rende necessaria la riclassificazione delle informazioni di bilancio con riferimento agli obiettivi, attraverso un dettagliato esame del piano dei conti in raccordo con il gruppo di lavoro delle Sezioni riunite in sede di controllo.

Nell'ambito dei controlli effettuati in sede di parificazione dei rendiconti regionali sono state inserite analisi su questa tematica e potrebbe essere d'interesse raccoglierne gli esiti e raccordarle.

Pertanto, ai fini del programma per il 2021 dovrebbe proseguire l'attività avviata con la precedente programmazione o attraverso una relazione specifica dedicata all'argomento, oppure dandone conto nei capitoli delle relazioni sulla finanza regionale e locale.

42.

L'art. 6, comma 3 del d.l. n. 174/2012 affida alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti funzioni di verifica sull'adozione di 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. In applicazione alla citata norma, la Sezione delle autonomie ha emanato la deliberazione n. 20 del 22.07.2019 contenente le metodologie/linee guida che offrono una vasta gamma di parametri atti a definire la rimodulazione della spesa. È anche previsto l'uso della banca dati *Opencivitas*, messa a punto da Sose 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.

I questionari allegati alla citata deliberazione n. 20/2019 sono stati diramati e la raccolta degli esiti ha subito rallentamenti in concomitanza del periodo di *lockdown*. Le informazioni, da un lato, consentono la verifica dell'applicazione delle regole di razionalizzazione, dall'altro, prevedono rilevazioni della qualità della spesa, alla luce dei fabbisogni standard. La compilazione di questa seconda sezione è riservata agli enti di maggiori dimensioni e alcune Sezioni di controllo hanno aderito alla sperimentazione. Dovrebbero essere interessate alcune Sezioni presso regioni appartenenti alle aree geografiche del nord, centro e sud nelle quali verranno indagati gli enti superiori ai 15000 abitanti che dovrebbero esercitare compiutamente il controllo di gestione in quanto assoggettati per legge alle rilevazioni sul funzionamento dei controlli interni.

La finalità di verifica più che appuntarsi sull'applicazione delle norme di riduzione della spesa da parte degli enti (che nell'ultimo periodo hanno subito alleggerimenti), riguarda il riscontro dell'attitudine a razionalizzare la spesa, avendo a riferimento i fabbisogni standard sia in termini di riallocazione selettiva delle risorse, che di definizione del giusto rapporto tra costi e prestazioni.

Le Sezioni regionali interessate all'indagine dovrebbero svolgere riscontri più approfonditi per gli enti con maggiori criticità finanziarie, così come emergono dalle analisi in applicazione del comma 166 della l. n. 266/2015. Le risultanze delle verifiche andrebbero confrontate con l'attuazione delle misure correttive disposte dalle Sezioni regionali, specie se rivolte a richiedere riduzioni di spesa. Nella fase conclusiva, gli esiti delle indagini verranno trasmessi alla Sezione delle autonomie, deputata ex lege a trasmetterle al Parlamento con un referto complessivo.

In questa ottica, verrebbero privilegiate le analisi sulla gestione della spesa volte a comparare spesa storica e livello dei servizi erogati, con fabbisogni standard e livello quantitativo dei servizi, sulla base di indicatori che evidenziano un corretto mix nel rapporto tra spesa sostenuta e quantità dei servizi resi.

I risultati degli indicatori possono essere analizzati in prospettiva comparativa tra gli enti, sia su base geografica che per dimensione demografica.

Le valutazioni, a cura delle Sezioni regionali, riguarderanno la congruità dei costi affrontati dall'ente e la sufficienza dei servizi erogati.

Il benchmark tra enti, con riguardo al rapporto tra spesa storica/fabbisogno standard, da un lato, e servizi erogati/livello quantitativo dei servizi, dall'altro, consente di offrire strumenti di analisi, in attesa della realizzazione di un sistema di costi standard adeguato, in vista della realizzazione degli obiettivi del federalismo fiscale, integrando i parametri di regolarità e sana gestione finanziaria.

43.

La tematica degli investimenti pubblici costituisce una questione rilevante, dato il ritardo infrastrutturale concentrato maggiormente in alcune zone del Paese e l'esigenza di rilancio dell'economia, e in prospettiva per il corretto e tempestivo impiego delle risorse nazionali e comunitarie destinate al rilancio dell'economia dopo il periodo emergenziale.

L'argomento ha costituito oggetto di analisi in uno specifico capitolo del referto enti locali e in quello sulla finanza regionale e ulteriori approfondimenti sul tema potrebbero essere effettuati in sede di referto in materia sanitaria (come già avvenuto lo scorso anno).

Inoltre, in continuità con le analisi svolte, le specifiche rilevazioni, oltre ai dati di rendiconto si potranno avvalere delle informazioni contenute in altre banche dati per rilevare, a livello di Regioni e di enti locali, un quadro complessivo delle opere secondo la tipologia degli interventi avviati (settore e caratteristiche di intervento), modalità di finanziamento ed eventuali rapporti con soggetti privati, i tempi di realizzazione e la fase in essere, i tempi di pagamento, etc.

44.

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

45.

Al fine di esercitare compiutamente la propria funzione di orientamento dei controlli, la Sezione delle autonomie definirà le più opportune modalità operative per assicurare 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, mediante i quali la Sezione impartisce raccomandazioni, nonché 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. In quest'ottica saranno emanate anche le "Linee guida" sui controlli interni, previste dal d.l. n. 174/2012, sia per le Regioni che per gli enti locali con popolazione superiore ai 15.000 abitanti.

La Sezione ha avviato un'attività di razionalizzazione della procedura per la richiesta di pareri in materia di contabilità pubblica che tende alla creazione di una banca dati dedicata a supporto delle Sezioni regionali con la funzione di rendere maggiormente coordinati gli indirizzi e di ridurre, limitando per quanto possibile, le difformità interpretative. Inoltre, potrà essere valutata 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 e un valido 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, al fine di promuovere più efficacemente le finalità di autocorrezione degli enti, la Sezione potrà adottare in via preventiva per orientarne l'attività verso forme di gestione più corrette ed efficaci in conformità ai principi di diritto dalla stessa enunciati.

Proseguirà, inoltre, il monitoraggio degli organismi partecipati e 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 verificarne gli 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, approvate dalla Sezione delle autonomie nella adunanza del 7 ottobre u.s.

Analoghe verifiche saranno assicurate con riferimento agli enti che versino in situazioni di deficitarietà strutturale e a quelli che abbiano in corso di attuazione piani di riequilibrio finanziario pluriennale.

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 proseguirà nelle iniziative necessarie a dotarsi di strumenti operativi utili alle attività di referto al Parlamento in ordine all'andamento complessivo della finanza regionale e locale, nonché ad ogni altro profilo che rivesta significativo interesse per il mantenimento degli equilibri finanziari degli enti territoriali.

*La Sezione di controllo sugli enti contribuiti dallo Stato***47.**

L'attività della Sezione del controllo sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, a sensi della legge 21 marzo 1958, nr. 259, consiste nell'esame, mediante referto annuale, della gestione finanziaria ed economico patrimoniale di enti (enti pubblici, società o altri organismi di diritto privato) per i quali siano stati riconosciuti sussistenti i requisiti per l'assoggettamento al controllo.

La programmazione annuale della Sezione, quindi, non ha la funzione di individuare i soggetti destinatari né i contenuti del controllo, ma è volta ad indicare criteri e metodologie ai quali improntare l'esame delle gestioni a definire particolari aspetti da analizzare, come anche indicato nella delibera nr. 19 del 5 marzo 2020, con la quale è stato deliberato il programma della Sezione stessa per il corrente anno.

Le linee programmatiche della Sezione per l'anno 2021, quindi, oltre ad investire, come di consueto, i principali profili gestionali, tra i quali quelli inerenti agli aspetti ordinamentali, alla consistenza dei conti del personale, alla *governance*, alle partecipazioni societarie ed all'attività negoziale, saranno volte all'approfondimento degli aspetti maggiormente interessati dalle linee evolutive dell'ordinamento e dalle 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.

In tal senso, la Sezione continuerà a monitorare gli adempimenti previsti dal d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, che ha prescritto per gli enti sottoposti al controllo ex lege n. 259 del 1958, che siano o stiano per diventare titolari di partecipazioni societarie, la comunicazione alla Sezione di alcune procedure o provvedimenti ritenuti dal legislatore particolarmente significativi.

Continueranno ad essere oggetto di osservazione la gestione delle procedure contrattuali per l'acquisizione di lavori, beni, servizi, nonché le misure volte alla razionalizzazione della spesa, in applicazione delle relative disposizioni che hanno quali destinatari i soggetti pubblici o privati controllati dalla Sezione.

Quanto alle riforme normative, di cui si seguiranno le fasi applicative, si indicano, a titolo esemplificativo, la disciplina di riordino degli enti di ricerca (d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218 e, per alcuni aspetti, la legge di bilancio 2019); le disposizioni sulla riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina delle autorità di sistema portuali (d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169 e legge 17 dicembre 2018, n. 136 con cui è stata istituita l'Adsp dello Stretto); le norme che hanno innovato il sistema della governance degli enti previdenziali pubblici (legge 28 marzo 2019, n. 26).

Si evidenzia, altresì, che saranno effettuate, in continuità rispetto ai precedenti esercizi, 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. Continuerà ad essere monitorata l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza di cui alla specifica normativa.

Saranno, inoltre, oggetto di esame gli effetti della pandemia in atto, e la relativa disciplina emergenziale, sull'attività e sulla gestione finanziaria degli enti controllati, con particolare riguardo agli enti del settore turismo e trasporti (Enit, Enav, Ferrovie dello Stato, Autorità di sistema portuale, etc) che hanno subito specifiche conseguenze dalle restrizioni connesse alla diffusione del Covid-19.

Sarà prestata, inoltre, particolare attenzione all'applicazione delle nuove disposizioni recate dalla determinazione della Sezione n. 7 del 30 gennaio 2020, con cui sono state apportate alcune integrazioni alle norme di organizzazione della Sezione, di cui alla determinazione n. 10 del 1° marzo 1990, s.m.i, volta a rafforzare il confronto e il

contraddittorio con gli enti controllati, sia nella fase prodromica all'approvazione del referto da parte del plenum, che in quella successiva.

Le predette disposizioni, che sono applicate a partire dalle relazioni sulla gestione dell'esercizio finanziario 2019, hanno la duplice finalità di pervenire ad una interlocuzione con l'ente prima della redazione del referto, nonché di assicurare al medesimo, anche dopo la deliberazione da parte del Collegio, la possibilità di presentare proprie osservazioni.

La Sezione, poi, continuerà a disporre, unitamente ai referti annuali al Parlamento per singolo settore, relazioni unitarie per enti aventi caratteri omogenei. Detta modalità di redazione riguarderà l'Automobile Club d'Italia ed i 106 Automobile Club provinciali e locali, le fondazioni lirico-sinfoniche, i consorzi fluviali, gli enti parco nazionali, per i quali è già stata proficuamente adottata nei precedenti referti, e, per la prima volta, le Autorità di bacino distrettuale. Queste ultime, assoggettate a controllo con dPCM del 17 dicembre 2019, sono enti pubblici non economici, nati per la realizzazione delle finalità di tutela del suolo e del sottosuolo, nonché di risanamento idrogeologico del territorio, di cui si verificherà l'avvio a regime.

Proseguirà l'attività della Sezione volta alla ricognizione degli organismi pubblici o finanziati da pubbliche amministrazioni da sottoporre a controllo. In particolare, sarà monitorata la procedura di assoggettamento al controllo della fondazione "Istituto di ricerche Tecnopolo Mediterraneo per lo sviluppo sostenibile" con sede a Taranto (prevista dall'articolo 1 commi 732,733 e 734, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 – legge di bilancio per il 2019) e dall'Autorità per la laguna di Venezia (art. 95, comma 9 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126 recante "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia").

Si conferma, infine, come per il passato, la disponibilità della Sezione del controllo sugli enti a dare il proprio contributo, anche nel prossimo anno, 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 e internazionali***48.**

In primo luogo, va considerato lo scenario nel quale va a collocarsi la gestione dei Fondi europei che attiene alla competenza della Sezione.

La possibilità di impegnare le risorse dei Fondi SIE non utilizzate nell'attuale Programmazione 2014-2020 ne determinerà una revisione da collegare alla nuova fase di Programmazione 2021-2027.

Il collegamento tra le due fasi, contenuto nelle proposte della Commissione europea, richiederà uno sforzo con analisi che diano attenzione al tema dell'efficienza della P.A., per una rigenerazione dell'Amministrazione e per una strategia di ripresa, avente come pilastro la politica di coesione.

Andranno quindi messe in campo adeguate procedure di monitoraggio, da parte di RGS-IGRUE e dall'Agenzia per la Coesione territoriale al fine di disporre di dati il più possibile attendibili e attuali, aspetto questo di rilevanza cruciale.

L'azione della Sezione dovrà seguire tale monitoraggio nel suo evolversi, in considerazione di quanto viene ora puntualizzato.

Va infatti considerato che, pur nella nuova ottica di flessibilità, il sistema degli indicatori di realizzazione è immutato, con l'esigenza di verificare che le spese abbiano tutti i requisiti di ammissibilità previsti per i fondi strutturali.

Va quindi fatto riferimento all'impatto delle risorse di *Recovery Fund* e "Sure" sulle aree presidiate dai Fondi strutturali ed alle problematiche attuative e di monitoraggio e controllo collegate alla mancanza di addizionalità.

È già stato evidenziato dalle Istituzioni citate, i più diretti interlocutori della Sezione, che sarà necessario prevedere misure di rafforzamento delle strutture amministrative, in considerazione della circostanza che il volume del *Recovery Fund* creerà problemi di programmazione che andranno a impattare in particolare su FESR e FEASR.

Altro profilo è quello del ripensamento del sistema dei controlli di primo e secondo livello. Ci si riferisce alla prospettiva di prevedere piste di controllo semplificate per le nuove tipologie di spesa rispetto a quelle normali.

Va anche considerato il rovesciamento della distribuzione delle risorse tra Nord e Sud del Paese, in quanto la crisi dovuta alla pandemia ha avuto un maggiore impatto al Nord (dove il tessuto produttivo è stato maggiormente inciso, in quanto vi è una maggiore concentrazione di attività e imprese).

Da ciò consegue la rilevata esigenza di prevedere un maggiore margine di disponibilità per le A.d.g. per consentire alle strutture locali di individuare e valutare le necessità maggiormente aderenti al territorio di appartenenza.

È in previsione l'implementazione, in modo congiunto (Ministri, A.d.g., Presidenti di regioni, Agenzia Coesione territoriale), ai sensi dell'art. 242 del Decreto Rilancio, dei filoni (non più di quattro) sui quali concentrare l'azione.

La descrizione che precede ha lo scopo di evidenziare l'impatto delle risorse di *Recovery Fund* sulla stessa gestione dei Fondi strutturali, così come dello "Sure", il nuovo strumento temporaneo orientato alla protezione dei posti di lavoro e i lavoratori che risentono della pandemia, con riferimento, in questo caso, al FSE.

È molto rilevante, infatti, l'attenzione, nell'ambito del primo pilastro del NGEU, alle politiche di coesione. Gli attuali programmi riceveranno in termini globali, 55 miliardi di euro in più da qui al 2022 nell'ambito della nuova iniziativa REACT-UE; i fondi così reperiti saranno assegnati in funzione della gravità delle conseguenze socioeconomiche della crisi, tra cui il livello di disoccupazione giovanile e la prosperità relativa degli Stati membri.

Si sottolinea come l'esperienza della Sezione, sul tema e nei rapporti con l'Unione Europea e l'ECA sia importante in tale scenario, soprattutto in mancanza dell'addizionalità e dell'esigenza quindi di monitoraggi di breve periodo per evitare il rischio di esiti negativi dei controlli da parte dell'UE.

A prescindere dalle scelte che verranno effettuate su di una eventuale maggiore centralizzazione della gestione dei fondi provenienti dalla riprogrammazione dei SIE, da *Recovery* e da "Sure", i territori non potranno non essere coinvolti nella scelta e nell'esecuzione degli interventi. Pertanto, rimane valida la richiesta di realizzare una rete di cooperazione effettiva con le Sezioni regionali di controllo, che abbia una continuità e non sia limitata alla ricognizione ex post delle analisi effettuate.

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.

Al livello generale, si ripropongono questioni come:

- Le problematiche della Programmazione 2014-2020. L'adeguamento alle nuove regole. L'applicazione del principio di premialità nel *benchmarking* tra le regioni.
- La semplificazione delle procedure di gestione e di audit nell'ottica del contenimento dei costi.
- La carenza di capacità progettuali degli enti intermedi, sia in ordine all'individuazione dei fabbisogni reali, sia in ordine alla fattibilità degli interventi, analizzata anche in relazione all'attività di assistenza tecnica, effettuata molto spesso in *outsourcing*.

La Sezione curerà, con particolare attenzione, i lavori relativi all'INTOSAI *Framework of Professional Pronouncements* – IFPP, anche nella prospettiva di favorire la diffusione della conoscenza e utilizzazione degli ISSAI nei rapporti nazionali di *audit*, sia attraverso appositi percorsi formativi, sia condividendo le proprie esperienze. Ciò vale anche per l'area degli IPSAS; per la quale la Corte dei conti risulta l'unica Istituzione pubblica nazionale che ne verifica il corretto utilizzo nell'esercizio della titolarità di *External Auditor* di cinque Organizzazioni internazionali di cui tre delle Nazioni Unite.

Si ribadisce l'esigenza, già in passato rappresentata, di portare avanti il controllo sui sistemi informativi sui sistemi gestionali delle organizzazioni pubbliche, non solo in osservanza degli standard internazionali di controllo (in particolare dall'ISSAI 1315 e dal correlato ISA 315), ma soprattutto perché tale attività costituisce oramai anche un elemento essenziale per verificare l'affidabilità dei bilanci.

Anche per allineare la Corte alle altre Istituzioni superiori di controllo, è quindi necessario disporre della figura dell'IT auditor a supporto delle attività di controllo.

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

Nell'ambito della Programmazione per l'anno in corso si accennava alla sempre maggiore centralizzazione della gestione dei Fondi europei, sia da parte della Commissione europea, sia a livello nazionale (Fondo per le politiche di coesione), aspetto questo che, nell'attuale contesto, sarà ulteriormente evidente. La sinergia con le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'analisi dell'impatto delle risorse comunitarie sulle Politiche nazionali, appare quindi naturale.

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, come sta avvenendo in collaborazione con la Sezione di controllo sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato, potendo, sul piano nazionale, realizzare un'analisi più approfondita, non condizionata dall'esigenza, tipica della Corte europea, 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 Istituzioni superiori di controllo, è quello della connessione tra audit nazionali e *parallel, joint o coordinated audit* sul piano internazionale.

Al riguardo continuerà la cennata 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*".

Criteria di riferimento per le sezioni regionali di controllo

49.

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.

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.

Di seguito si riporta un elenco dei temi su cui potranno essere attivati specifici approfondimenti:

Entrate

- Gestione della riscossione delle entrate e refluenze sugli equilibri di bilanci.
- Gestione delle entrate da parte dei comuni (ed in particolare di IMU/TASI/TARI e delle entrate relative alle violazioni del codice della strada).
- La capacità di accertamento e riscossione delle entrate proprie in rapporto agli stanziamenti definitivi in epoca di COVID-19, da parte degli Enti locali, e relative criticità gestionali.
- Indagine sull'attività dei comuni tesa alla lotta all'evasione fiscale.
- Indagine sulla ricaduta in termini di minor gettito fiscale relativo ad entrate proprie e su tensioni di cassa nei comuni a seguito degli eventi correlati alla pandemia.
- Attività di accertamento e riscossione delle entrate proprie degli enti locali: assetto organizzativo dei servizi che le gestiscono ed impatto delle leggi di rottamazione delle cartelle sui bilanci degli enti.

Sanità e assistenza

- L'andamento della spesa sanitaria e l'utilizzo dei fondi per l'emergenza socio-sanitaria da Covid 19.
- Indagine sulla gestione delle risorse di cassa integrazione, alla luce della normativa emergenziale collegata al Covid-19.
- La risposta dei Servizi sanitari regionali all'emergenza Covid-19, con riferimento alle riflessioni dell'INTOSAI e alla relativa piattaforma di supporto per "*l'Audit of Strong and Resilient National Public Health Systems*".
- La gestione delle RSA pubbliche.
- Il rafforzamento dei servizi sanitari territoriali ed emersione di eventuali *best practices* locali.
- Le verifiche sulle qualità delle prestazioni sanitarie erogate (art. 88 della legge n. 388/2000).
- Un approfondimento sul controllo sulla gestione, da parte delle regioni e delle altre pubbliche amministrazioni coinvolte, dell'emergenza sanitaria in corso.
- La programmazione e gestione degli acquisti di beni e servizi in ambito sanitario nelle regioni.

Europa

- Verifica dell'utilizzo dei fondi comunitari da parte dei gruppi di azione locale (GAL).
- Capacità di fruizione e utilizzo dei fondi europei che confluiranno nel *Recovery Fund*.
- La gestione dei fondi comunitari.
- Indagine sulle risorse finanziarie provenienti dal bilancio dell'Unione europea per l'attuazione delle Politiche di coesione socioeconomica: programmazione, erogazione, utilizzo ed eventuali obblighi restitutori.
- La riprogrammazione dei fondi SIE per fronteggiare la crisi e preparare la ripresa, con specifico riferimento alla flessibilità per il relativo utilizzo nella programmazione 2014-2020, prevista dai Regolamenti UE 2020/4670 e 2020/558.

Partecipate

- Diffusione a livello regionale delle società finanziarie regionali *in house*: i limiti e le potenzialità di tale strumento.
- La gestione di servizi essenziali da parte di società partecipate regionali: il caso del servizio idrico.
- Analisi e mappatura degli “enti regionali”.
- Approfondimenti concernenti l’andamento delle società partecipate dagli enti e dei relativi oneri a carico.
- Approfondimento sulle forme di finanziamento delle società partecipate pubbliche.

Servizi

- La gestione dei trasporti pubblici su ferro e su gomma.
- La partecipazione dei territori all’accoglienza dei migranti e dei richiedenti asilo (Prefetture, uffici regionali, enti locali, servizi sociosanitari, organismi di volontariato).

Università

- Indagine conoscitiva sul sistema universitario regionale e sulle modalità di finanziamento.

Investimenti

- Stato della ricostruzione post-terremoto.
- La spesa per investimenti.
- Gli investimenti per il rischio idrogeologico e di difesa del territorio.
- Gli investimenti nel settore digitale.
- Gli investimenti nell’edilizia scolastica.
- La realizzazione delle infrastrutture strategiche nella cornice normativa della legge c.d. “Obiettivo” e dello “Sblocca Cantieri”.

Ambiente, salute, lotta alla povertà e alle diseguaglianze, tutela della legalità

- L’attuazione degli obiettivi dell’agenda ONU 2030 inerenti allo sviluppo sostenibile, riferiti all’ambiente, alla salute, alla lotta alla povertà e alle diseguaglianze e alla tutela della legalità.

Personale

- Approfondimenti sull’andamento della spesa per il personale.
- Approfondimento sulle modalità di reclutamento e sulle spese del personale in generale nelle società partecipate pubbliche.
- Sistema incentivante per i dirigenti (definizione, assegnazione e rendicontazione degli obiettivi).

Altro

- Le spese per interessi e le spese legali per i ritardi nei pagamenti.
- Il recepimento dell’armonizzazione dei bilanci nelle regioni ad autonomia differenziata.
- La riconciliazione contabile nei rapporti Stato-Regioni.

- I tempi di pagamento dei debiti commerciali da parte degli enti locali, alla luce dell'entrata in vigore (dal 2021) delle previsioni normative in tema di Fondo di garanzia dei debiti commerciali di cui all'art. 1, commi 859 e ss. della legge n. 145/2018.
- L'omogeneizzazione delle metodologie di analisi tra Sezioni regioni in tema sanità, trasporti pubblici locali, società partecipate, indebitamento, personale, investimenti nel campo digitale, etc. al fine di poter disporre di un quadro comparativo e sistematico.
- La gestione dei derivati ancora in essere.
- Il funzionamento dei controlli interni degli enti territoriali e non territoriali.

Come negli scorsi anni sarà assicurato il coordinamento dei Presidenti delle sezioni di controllo al fine di verificare la coerenza dei programmi annuali di lavoro delle singole sezioni agli orientamenti approvati con la presente delibera.

In tale ambito saranno definite le modalità per le attività finalizzate ai giudizi di parifica e i criteri per l'uniforme svolgimento delle istruttorie e delle fasi procedurali in contraddittorio con le amministrazioni delle regioni e delle province autonome.