



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

PROGRAMMAZIONE DEI CONTROLLI E DELLE ANALISI DELLA CORTE DEI CONTI PER IL 2019

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

dicembre 2018





CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

PROGRAMMAZIONE DEI CONTROLLI E DELLE ANALISI DELLA CORTE DEI CONTI PER IL 2019

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

dicembre 2018

INDICE

	Pag.
Deliberazione	1
Il quadro generale dei controlli della Corte dei conti	3
Il programma delle Sezioni riunite in sede di controllo	12
<i>Considerazioni di ordine generale</i>	12
<i>Il giudizio di parificazione e la Relazione al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato</i>	15
<i>Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica</i>	21
<i>La Relazione sul costo del lavoro</i>	30
<i>Le Relazioni trimestrali sulla legislazione di spesa</i>	30
<i>Il Referto sull'informatica pubblica</i>	31
Criteri di riferimento per le sezioni centrali	32
<i>La Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato</i>	32
<i>La Sezione delle autonomie</i>	36
<i>La Sezione di controllo sugli enti contribuiti dallo Stato</i>	40
<i>La Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali</i>	41
Criteri di riferimento per le sezioni regionali di controllo	42



La

Corte dei conti

N. 22/SSRRCO/INPR/18

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

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

Presidenti di sezione:

Enrica Laterza, Carlo Chiappinelli, Maurizio Graffeo, Simonetta Rosa,
Ermanno Granelli, Giovanni Coppola;

Consiglieri:

Carmela Iamele, Roberto Benedetti, Stefano Siragusa, Enrico Flaccadoro,
Antonello Colosimo, Vincenzo Palomba, Maria Luisa Romano, Luisa
D'Evoli, Francesco Uccello, Adelisa Corsetti, Natale Alfonso Maria
D'Amico, Maria Teresa D'Urso, Luca Fazio, Alessandra Sanguigni,
Vincenzo Chiorazzo;

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

UDITO, nell'adunanza del 20 dicembre 2018, il relatore Pres. Sez. Ermanno Granelli;

DELIBERA

di approvare il documento relativo alla "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2019", nel testo allegato.

IL RELATORE

Ermanno Granelli

IL PRESIDENTE

Angelo Buscema

Depositato in segreteria in data 21 dicembre 2018

IL DIRIGENTE

Maria Laura Iorio

Il quadro generale dei controlli della Corte dei conti

1.

La programmazione delle attività di controllo è disciplinata dall'art. 3, commi 4 e 5, della legge n. 20 del 14 gennaio 1994. In particolare, sono le Sezioni riunite in sede di controllo che provvedono a definire, ai sensi dell'art. 5 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, il quadro di riferimento programmatico delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione, nonché i criteri metodologici di massima.

Le linee di programmazione qui definite riguardano le attività delle Sezioni riunite in sede di controllo in maniera integrata e raccordata con quelle di quattro sezioni centrali (la Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, la Sezione delle autonomie, la Sezione di controllo sugli enti e la Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali) e delle sezioni regionali di controllo. È necessario, infatti, garantire che le funzioni di controllo della Corte dei conti siano esercitate in modo uniforme sia a livello centrale che a livello territoriale. L'esame di temi che interessano trasversalmente diversi livelli di governo presuppone la definizione di criteri di riferimento necessariamente di carattere solo generale, demandando alle sezioni di controllo, centrali e regionali, l'individuazione delle tematiche di specifico interesse.

2.

L'esercizio 2019 si preannuncia particolarmente impegnativo per il governo dei conti pubblici. Con il Documento Programmatico di Bilancio per il 2019 e la successiva manovra erano state confermate le nuove linee della politica di bilancio del prossimo triennio, già delineate nella Nota di aggiornamento del Def: un obiettivo di indebitamento netto della PA del 2,4 per cento del Pil per il 2019 (dall'1,2 tendenziale e con un peggioramento di 6 decimi di punto rispetto al preconsuntivo per l'anno in corso) e su valori leggermente inferiori per il 2020-21 (2,1 e 1,8 per cento, rispettivamente); la rinuncia a perseguire un miglioramento del disavanzo strutturale che si collocherebbe all'1,7 per cento sia nel 2019 che nel biennio successivo, valore corrispondente a circa il doppio di quello previsto per l'anno in corso (0,9 per cento); un miglioramento di 4,2

punti nel rapporto debito/Pil tra il 2018 ed il 2021, con una conferma del profilo discendente, ma a ritmi molto più lenti rispetto a quanto prima programmato.

Il quadro così delineato, che disegnava una *fiscal stance* dal tono espansivo nel 2019 e sostanzialmente neutrale negli anni successivi, mirava ad ottenere un tasso di crescita del Pil reale dell'1,5 per cento per il 2019 e dell'1,6 per cento per il 2020, ed un modesto rallentamento (all'1,4) l'anno successivo; una maggiore crescita occupazionale pari ad 1,1 punti cumulati nel triennio 2019-21; un aumento del Pil potenziale dello 0,9 per cento nel 2019 e dell'1 per cento nel biennio successivo, con la persistenza di un *output gap* negativo su tutto il periodo di programmazione (-1,2 nel 2019, -0,6 nel 2020, -0,2 nel 2021).

Il netto mutamento delle linee programmatiche - con la scelta di non corrispondere all'impegno europeo di riduzione del deficit strutturale né di definire un puntuale piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine - ha dato luogo ad un'intensa interlocuzione tra Governo e Commissione europea ed ha portato lo scorso 20 novembre, dopo la conferma da parte del Governo italiano dell'impostazione originaria, all'avvio del meccanismo per l'apertura di una procedura di infrazione per debito eccessivo.

La necessità di contrastare tendenze recessive e di procedere nelle linee programmatiche, preservando il percorso di convergenza sugli obiettivi comuni, è stata alla base della trattativa e della valutazione del Governo e della Commissione. Una valutazione su cui hanno inciso le tendenze in atto. A partire dalla scorsa estate le attività economiche hanno infatti registrato un sensibile rallentamento nell'intera Area dell'euro ed in Italia in misura particolarmente accentuata. La realizzabilità del tasso di crescita stimato per il 2018 (1,2 per cento) richiederebbe già nell'ultimo trimestre dell'anno in corso una netta inversione di tendenza tale da recuperare la flessione registrata nel terzo trimestre. Inoltre, l'effetto contabile di trascinamento sul 2019 potrebbe essere a fine anno modesto.

È sulla base delle indicate tendenze, che si è pervenuti ad un accordo tra la Commissione e il Governo che si è tradotto in una riduzione dell'obiettivo di indebitamento (ricondotto intorno al 2 per cento) e della stima di crescita economica per il 2019.

Alla luce di tale quadro meritano un particolare approfondimento, ai diversi livelli di governo, le misure avviate o realizzate in esito alle raccomandazioni rivolte all'Italia

dal Consiglio europeo indirizzate all'incremento dell'efficienza del mercato del lavoro, al miglioramento dell'istruzione e al superamento della discrasia fra la domanda e l'offerta di professionalità e alla riallocazione della spesa sociale. Obiettivi a sostegno della crescita indicati dalla Commissione europea nella strategia "Europa 2020: per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva". È su questi, oltre che agli interventi e agli strumenti sui quali si è scelto di far leva per l'azione di politica economica e di bilancio del prossimo triennio, che è necessario orientare l'attività di controllo della Corte, che deve essere di ausilio al Parlamento e al Governo.

La capacità di questi interventi di corrispondere alle attese in termini di crescita è, infatti, determinante per assicurare la tenuta dei saldi, la ripresa del processo di riassorbimento del debito e per evitare il riproporsi delle difficoltà che hanno portato all'ultima crisi finanziaria.

3.

L'adozione di misure espansive in presenza di spazi finanziari sempre più limitati, pone in rilievo l'esigenza di un'attenta verifica delle quantificazioni dei provvedimenti proposti e di un monitoraggio anche in corso d'anno delle fasi attuative delle principali misure (reddito di cittadinanza, pensioni, investimenti), nonché della messa a punto di assetti organizzativi indispensabili alla riuscita degli interventi (agenzie del lavoro, struttura di missione per gli investimenti, autorità per la progettazione).

Per un selezionato insieme di settori chiave, tale reindirizzamento delle funzioni di controllo può tradursi in attività di verifica anche in corso di esercizio, avvalendosi della necessaria collaborazione dell'amministrazione.

Lo scopo generale è, infatti, di fornire elementi e valutazioni necessari alla ricalibratura degli interventi, ove questi presentino impatti sui conti non in linea con le attese o dimostrino risultati non corrispondenti agli obiettivi.

4.

Il ricorso a strutture esistenti su cui è necessario investire per il necessario potenziamento e/o a nuove strutture organizzative da avviare e la necessità di ridisegnare il funzionamento di taluni strumenti, può incidere non solo sul costo, ma anche sui tempi di avvio e, in definitiva, sulla efficacia degli interventi. E ciò in una fase in cui il successo

delle scelte assunte con la manovra è strettamente legato alla capacità di stimolare l'economia.

È il caso, innanzitutto, della rete pubblica dei servizi per il lavoro (552 centri per l'impiego, a cui si aggiungono 288 sedi distaccate o sportelli territoriali), con le oltre 8.100 unità di personale in gran parte direttamente incardinate negli enti territoriali da cui dipendono organizzativamente. Dalla capacità di detti centri di rispondere alle attese dipende sia la corresponsione effettiva dei livelli essenziali delle prestazioni da erogare su tutto il territorio nazionale alle persone che cercano lavoro e alle imprese (che il DM 11 gennaio 2018 scorso descrive analiticamente con le attività da svolgere e i risultati attesi), sia l'efficacia dell'impianto sotteso al reddito di cittadinanza.

Al riguardo si rende necessario avviare un'indagine mirata che veda coinvolte le sezioni di controllo centrali e regionali.

Un altro aspetto che viene in rilievo è il ridisegno della nuova *governance* previsto di recente con la legge di bilancio per il riavvio della politica d'investimenti. L'istituzione di una "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" e la costituzione di una "Centrale per la progettazione delle opere pubbliche", dotata di autonomia amministrativa, organizzativa e funzionale. Una struttura quest'ultima che mira a svolgere, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli enti territoriali interessati, compiti di "progettazione di opere pubbliche" ai sensi degli artt. 23 e 24 del codice dei contratti pubblici.

5.

Fondamentale per il riavvio degli investimenti è poi l'effettiva incidenza sulle scelte delle amministrazioni territoriali delle misure adottate per superare le difficoltà spesso sottolineate sul piano delle procedure e delle regole poste alla base del contributo degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica.

Sul piano della regolazione e semplificazione del quadro normativo, particolare attenzione dovrà essere posta al programma di interventi di revisione normativa delle procedure di affidamento degli appalti.

Non minore impatto è poi attribuito alla semplificazione delle regole in tema di equilibrio dei bilanci derivante dal passaggio, dal 2019, delle Regioni a statuto speciale, delle province autonome e degli Enti locali (dal 2021 anche le regioni a statuto ordinario) ad equilibri sia in termini di contabilità finanziaria che ai fini del concorso alla manovra di finanza pubblica, in presenza di un risultato di competenza non negativo rilevato secondo le modalità previste dal d.lgs. 118/2011 nell'allegato 10 del rendiconto di gestione.

Sull'efficacia di tale scelta pesa, tuttavia, l'osservazione dei risultati ottenuti con le disposizioni della legge 243, che hanno finora previsto per tali enti un saldo non negativo in termini di competenza fra entrate e spese finali. Meccanismo che avrebbe dovuto favorire le scelte di investimento attraverso maggiori spazi finanziari e l'eliminazione dei vincoli ai pagamenti per spese in conto capitale. Nei due anni di applicazione della regola fiscale non sono emerse difficoltà per l'insieme degli enti di ciascuna regione. Semmai, essi non hanno utilizzato tutti gli spazi di cui disponevano, raggiungendo risultati di bilancio con margini ampiamente più favorevoli di quanto richiesto. Ciò anche giovandosi degli spazi finanziari ceduti e acquisiti nell'ambito dei patti regionali e nazionali.

Se positivo è l'intento di semplificare il quadro delle norme che regolano il contributo degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica, necessario appare un attento monitoraggio delle gestioni per verificare se lo snellimento operato sia destinato a tradursi effettivamente in maggiore spesa di investimento. Un contributo può al riguardo venire dalle analisi della Corte nelle diverse sedi del controllo (centrali e decentrate), analisi che potranno anche mirare ad una complessiva riconsiderazione ed attenta valutazione delle ragioni alla base dei risultati, non sempre positivi, riscontrati sia nella complessiva attività di investimento pubblico, sia in quelle aree prioritarie su cui negli ultimi anni si è più concentrato l'intervento pubblico.

Centrale è anche, a questo fine, un esame dell'utilizzo dei fondi europei e una verifica dell'efficacia delle scelte organizzative assunte a livello centrale e locale che potrebbero offrire utili elementi su cui orientare l'impegno legislativo. A tal fine le sezioni regionali di controllo inseriranno nei propri programmi specifici approfondimenti nelle forme ritenute opportune.

6.

Nel quadro degli investimenti pubblici (materiali ed immateriali), particolare attenzione dovrà essere rivolta all'analisi del processo di progressiva trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione. L'attuazione delle linee strategiche definite nel Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2017-2019 (approvato con dPCM del 31 maggio 2017) rappresenta, infatti, un'importante leva per incrementare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, favorendo la costruzione di servizi semplici e inclusivi per i cittadini, l'aumento della trasparenza e del controllo sulle attività degli enti pubblici, l'utilizzo dei dati per permettere l'adozione di decisioni informate, nonché il contrasto ai fenomeni corruttivi.

In questo settore, l'azione di controllo della Corte dei conti, sia a livello centrale sia in ambito locale, è stata recentemente corroborata dalla sottoscrizione, il 10 dicembre 2018, di uno specifico Protocollo d'Intesa con il Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda Digitale. Tale documento mira a valorizzare le sinergie tra le azioni di competenza delle due Istituzioni, al fine di monitorare il raggiungimento degli obiettivi previsti dalle linee d'azione del predetto Piano triennale, nonché di favorire la diffusione di pratiche gestionali pubbliche che comportino risparmi di spesa e migliori prestazioni dal punto di vista tecnologico, anche attraverso l'elaborazione di metriche di misurazione della performance delle amministrazioni pubbliche nella realizzazione di progetti di informatizzazione e di innovazione tecnologica.

7.

Al fine di rispondere a criticità sul piano sociale - oltre che all'urgenza di riavvio delle opere pubbliche - nel quadro programmatico per il 2019 si sceglie di concentrare le risorse aggiuntive su limitati interventi.

La forte polarizzazione delle risorse su nuovi e rilevanti obiettivi non può portare a sottovalutare l'importanza di valutare i risultati ottenuti nelle diverse politiche pubbliche attuate negli ultimi anni. Settori di intervento che come la scuola, l'università, la sanità il trasporto hanno in diversa misura sofferto i limiti imposti dalla forte crisi finanziaria. Ciò mentre rimane viva l'attenzione per i fabbisogni e i costi dei servizi essenziali.

Il che implica il potenziamento delle metodologie di analisi, degli strumenti conoscitivi e delle strutture impegnate nell'assolvimento della funzione. È, infatti,

evidente come l'esperienza degli ultimi anni confermi la necessità di sottoporre ad attenta verifica gli esiti effettivi dell'azione amministrativa, a livello sia macro che micro, ponendo a confronto i risultati conseguiti con gli obiettivi programmatici originariamente fissati.

Non sempre, infatti, anche nel corso degli ultimi anni, l'impiego delle risorse, le misure di regolazione o di liberalizzazione, (con la previsione di un processo di dismissione delle partecipazioni locali), il ridisegno di assetti organizzativi (ad esempio con il ricorso a centrali uniche di committenza per gli acquisti) o la revisione delle competenze settoriali tra livelli di governo, si sono tradotti nei risultati attesi in termini di crescita, di maggiore efficienza o di miglioramento dei servizi resi alla cittadinanza.

Di qui, la sempre maggiore attenzione non solo all'adozione di adeguati indicatori di risultato degli interventi, ma anche alla valutazione delle politiche pubbliche sotto i profili delle eventuali criticità e della comparabilità.

Dedicare un'attenzione sistematica alla misurazione dell'efficacia delle politiche adottate a tutti i livelli di governo risponderrebbe anche all'esigenza di rafforzare nella cittadinanza la percezione dell'importanza e nella proficuità dell'attività di controllo.

8.

Il riavvio delle assunzioni nel settore pubblico risponde, specie in taluni comparti, all'esigenza di far fronte a riconosciute carenze degli organici. Ciò rende necessario, tuttavia, dedicare una particolare attenzione al ridisegno degli assetti organizzativi della pubblica amministrazione.

Le nuove facoltà assunzionali richiedono un programma di riforma e riorganizzazione degli uffici, riprendendo alcuni dei principi contenuti nella legge n. 124 del 2015 che, come più volte osservato dalla Corte, ha avuto un'attuazione parziale e limitata (riordino e razionalizzazione delle Forze di polizia e dei VVFF, trasformazione delle Prefetture in uffici territoriali dello Stato, riordino della dirigenza pubblica).

L'esame sotto questo profilo non può prescindere da un'attenta valutazione dei compiti attribuiti a tutti i livelli di governo e della relativa distribuzione sia settoriale che territoriale del personale pubblico. Esso va poi condotto in stretto rapporto con il processo di riduzione delle partecipate pubbliche e con il necessario riassorbimento del personale da queste impiegato.

9.

Sul fronte dei consumi e degli investimenti privati, negli ultimi anni sono state poste in essere numerose iniziative basate su agevolazioni fiscali per la riqualificazione energetica degli edifici, per le ristrutturazioni edilizie, per il consolidamento antisismico, etc. Così come sul fronte dell'accumulazione dei settori produttivi e dell'accesso alle nuove tecnologie si è puntato sulle iniziative della cosiddetta Industria 4.0.

In una fase di rallentamento dell'attività economica, il rilievo delle risorse assorbite da tali strumenti, da un lato, e l'importanza di non ridurre il potenziale di misure che abbiano dimostrato la loro efficacia nella ripresa dell'economia degli ultimi anni, dall'altro, richiedono un attento monitoraggio dei risultati conseguiti.

10.

In materia fiscale, negli ultimi anni si è assistito ad un'estensione dei regimi sostitutivi e ad un ampliamento dei meccanismi agevolativi. Si è, poi, fatto ricorso a misure di anticipazione di gettito, ad interventi destinati alla soluzione agevolata del contenzioso tributario o ad innovazioni normative e gestionali volte a ridurre l'area di evasione e/o di elusione fiscale.

Alla vigilia di nuove modifiche che muovono verso una revisione della tassazione per alcune tipologie di reddito e in vista di un più complessivo ridisegno del sistema è necessario un esame dell'andamento del gettito riconducibile ai diversi tributi, guardando agli esiti delle misure adottate sia in termini di risultato economico che di effetti redistributivi dell'onere fiscale.

Ancora in attesa di un riassetto definitivo sono poi sia le "spese fiscali", di cui da tempo era previsto un riordino e una selezione per eliminare duplicazioni e/o interventi inefficaci. Sarà poi presa in esame la struttura di finanziamento delle amministrazioni territoriali che è stata sottoposta negli ultimi anni a modifiche e vincoli nell'operatività in ragione delle scelte assunte a livello centrale.

Il recupero di margini di gestione della fiscalità locale che si prefigura nella legge di bilancio per il prossimo triennio spinge ad un attento esame dei problemi che hanno incontrato negli ultimi anni le amministrazioni nell'esercizio delle entrate di tributi fondamentali per il finanziamento di regioni (tassa auto) e di enti locali (IMU TASI e sanzioni per violazioni del codice della strada). Le difficoltà incontrate nella riscossione

dei crediti nei diversi contesti territoriali e il conseguente riemergere di problematiche connesse alla gestione dei residui a poca distanza di tempo da misure straordinarie di riaccertamento, possono incidere sulla possibilità di mantenere un adeguato livello dei servizi.

11.

Su un ulteriore profilo va poi orientata nell'anno l'attività di controllo della Corte come già avviene in altri Paesi europei. Quello di un attento monitoraggio della rispondenza delle scelte assunte a tutti i livelli delle amministrazioni pubbliche con gli impegni che il Paese ha preso con l'adesione all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. L'Agenda riguarda pressoché tutti i settori economici dove è fondamentale il ruolo regolatorio dello Stato, oltre a quello di intervento diretto (alimentazione e agricoltura sostenibile, salute, educazione, uguaglianza di genere, innovazione, modelli sostenibili di produzione e di consumo, lotta al cambiamento climatico, cooperazione internazionale, povertà, condizione economica e occupazionale, disuguaglianze, condizioni delle città ed ecosistema terrestre, acqua e strutture igienico-sanitarie, sistema energetico, condizione dei mari e qualità della *governance*, pace, giustizia e istituzioni solide).

Il 16 marzo 2018 il Presidente del Consiglio ha adottato la "Direttiva per l'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile". La Strategia, articolata in cinque aree tematiche (Persone, Pianeta, Prosperità, Pace e *Partnership*) che raggruppano i 17 obiettivi originali, costituisce lo strumento di cui si è dotato il Paese per indirizzare le politiche, i programmi e gli interventi volti alla promozione dello sviluppo sostenibile in Italia.

Si tratta di impegni ampi e coinvolgenti di cui è possibile un esame attraverso un insieme di indicatori condivisi elaborati con un dettaglio anche regionale dall'Istat. Si terrà anche conto di indicatori che consentano di valutare l'impatto economico. La verifica della coerenza delle politiche pubbliche con gli impegni sottoscritti con l'adesione all'Agenda 2030 consentirebbe di contribuire ad un aumento di attenzione su questi temi e all'assunzione di azioni concrete capaci di segnare quel cambio di passo indispensabile per permettere all'Italia di allinearsi alle migliori pratiche internazionali.

12.

Le caratteristiche e l'estensione delle analisi a molti settori dell'intervento pubblico e la conferma dell'attenzione alla qualità dei servizi resi ai cittadini richiedono di accrescere ulteriormente la qualità delle basi informative che alimentano le attività della Corte sia nelle sue strutture centrali che territoriali. Esse andranno infatti arricchite ed integrate con altre basi dati che nel frattempo sono state messe a punto nell'ambito delle Pubbliche amministrazioni. L'interazione tra le sezioni consentirà l'elaborazione di metodi di analisi comuni, ciò a garanzia dell'uniformità delle analisi tra sezioni.

Per valorizzare il carattere capillare del controllo reso dalla Corte, le informazioni raccolte per le attività istituzionali dovranno 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, in definitiva, alla collettività.

Il nuovo assetto istituzionale in materia di finanza pubblica, introdotto nel 2012, richiede un costante impegno della Corte come soggetto di "garanzia" della qualità delle informazioni relative ai bilanci di tutte le amministrazioni pubbliche.

In proposito, è fondamentale il monitoraggio delle modalità di attuazione, ai diversi livelli di governo, dei principi assunti a base del processo di riforma.

Leggibilità e confrontabilità dei bilanci pubblici, significatività e attendibilità dei conti finanziari costituiscono i requisiti di base per la traduzione dei bilanci in termini di conti pubblici nazionali; un passaggio fondamentale per le verifiche circa gli obiettivi assunti con i Programmi di stabilità e crescita.

Il programma delle Sezioni riunite in sede di controllo

Considerazioni di ordine generale

13.

La programmazione per il 2019 delle Sezioni riunite in sede di controllo deve considerare il complesso delle attribuzioni ad essa proprie e che comprendono, come è noto, un ampio spettro di attività. Si tratta in particolare di quelle volte alla predisposizione.

- della parifica del Rendiconto generale dello Stato e della relazione sui risultati della gestione delle Amministrazioni centrali del 2018;
- delle relazioni trimestrali sulle leggi di spesa;
- delle valutazioni a supporto del Parlamento in materia di finanza pubblica predisposte anche a sintesi delle analisi svolte dalle altre sezioni del controllo (audizioni su manovre finanziarie o programmi di riforma);
- di referti e analisi richieste dalle commissioni bilancio di Camera e Senato secondo quanto previsto dai regolamenti Parlamentari;
- di pareri resi a Parlamento e Governo sulle modifiche che riguardano le normative contabili;
- di referti e/o rapporti periodici come quello sul Coordinamento della finanza pubblica, sul Costo del lavoro pubblico, sul Sistema universitario e sul Sistema informatico pubblico;
- di referti e/o rapporti di iniziativa della Corte su temi di politica economica di particolare rilievo, su programmi di riforma o su aspetti della normativa che possano incidere sugli equilibri economici e finanziari;
- di delibere di orientamento, indirizzate a tutte le sezioni del controllo, su temi che richiedano unitarietà di indirizzi per le Amministrazioni pubbliche.

In linea generale, andrà rivolta particolare attenzione agli sviluppi che avrà l'attività di riforma prevista dal Governo, agli impatti finanziari anche in corso d'anno sui conti, alla capacità di rispondere adeguatamente alla domanda di servizi ai cittadini e, soprattutto, di imprimere un'accelerazione al processo di crescita.

14.

Nel 2019, in coerenza con gli impegni assunti in sede europea, dovrà trovare attuazione il complesso sistema di riforme alla base dell'agenda di governo. Un programma che ha l'obiettivo di stimolare una maggiore crescita economica ed un migliore quadro occupazionale e di affrontare le principali aree di difficoltà che sono conseguenti alla crisi economica.

Le misure di maggior rilievo delineate nei documenti programmatici sono riconducibili a quattro obiettivi principali: l'introduzione del reddito di cittadinanza, la

revisione dei tempi di pensionamento, il rilancio degli investimenti pubblici e la riduzione del prelievo fiscale sui consumi e sui redditi delle imprese individuali.

La ripresa della riduzione del disavanzo e soprattutto la conferma del percorso di riassorbimento del debito sono basati sul recupero di adeguati livelli di crescita, una prospettiva che deve oggi confrontarsi con le più recenti tendenze della crescita a livello mondiale.

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

Il carattere peculiare del contributo atteso dalla programmazione delle Sezioni riunite per il 2019 sarà quello di mettere in rilievo l'adeguatezza delle misure a sostegno dell'economia e per la ripresa degli investimenti pubblici.

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

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

15.

Osservata dal punto di vista dei "prodotti" posti a disposizione del Parlamento, l'attività delle Sezioni riunite nel 2019 riguarderà oltre che le Audizioni, la predisposizione delle seguenti Relazioni e Rapporti:

- la Relazione sul Rendiconto generale dello Stato, che accompagna il giudizio di parificazione per l'anno 2018;
- il Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica;
- la Relazione sul costo del lavoro pubblico;

- le Relazioni quadrimestrali sulle coperture delle leggi di spesa;
- il Referto sull'informatica pubblica.

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

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

16.

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

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

In coerenza con l'attuale impianto, nel corso del 2019 la Relazione, si soffermerà sulle principali aree tematiche oggetto delle politiche economiche e delle politiche di bilancio avviate dal Governo ad inizio della nuova legislatura e che hanno trovato più compiuta definizione nella recente manovra finanziaria.

La relazione si articolerà, anche nel 2019, 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 2018 alla struttura del bilancio in relazione all'elenco dei programmi di spesa e ai loro contenuti va confermata, anche per il 2019, la necessità di acquisire preliminarmente la riclassificazione già operata dalla Ragioneria generale dello Stato al fine di effettuare analisi pluriennali sull'andamento della spesa sulla base di un'applicazione condivisa.

17.

Il primo volume conterrà, in primo luogo, un'analisi delle risultanze del rendiconto dello Stato per il 2018 in relazione alla gestione del bilancio con riguardo ai diversi momenti contabili (entrate, spese e saldi).

I risultati in termini di contabilità finanziaria saranno, poi, posti a raffronto con il Conto dello Stato elaborato secondo i criteri della contabilità nazionale (SEC 2010), fornendo a tal fine, d'intesa con la Ragioneria Generale dello Stato e con l'Istat, un analitico quadro di raccordo per le principali categorie economiche delle entrate e delle spese.

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

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

Un approfondimento avrà inoltre ad oggetto il contributo assicurato al gettito complessivo dall'evoluzione del quadro normativo, anche in relazione alle modifiche previste per l'esercizio 2019, nonché gli attuali margini di manovra della politica fiscale in relazione alla necessità di coniugare il rispetto degli equilibri del bilancio pubblico con l'obiettivo volto a ridurre il carico fiscale a sostegno del sistema produttivo e dell'equità distributiva.

Il capitolo dedicato alla spesa conterrà, in una prima parte, le consuete valutazioni sulla gestione di bilancio 2018 i cui risultati verranno esaminati, in termini di spesa corrente e in conto capitale, al netto delle regolazioni contabili, delle poste correttive e compensative e delle acquisizioni di attività finanziarie, al fine di concentrare la verifica sulle spese direttamente imputabili alle scelte gestionali delle amministrazioni centrali.

Un approfondimento sarà inoltre riservato al confronto dei risultati dell'esercizio 2018 (stanziamenti iniziali e definitivi) con il bilancio di previsione 2019 (stanziamenti

iniziali), al fine di evidenziare - attraverso l'esame delle modifiche, introdotte dalla legge di bilancio 2019, nella destinazione delle risorse alle missioni e ai programmi - il mutamento delle strategie e degli obiettivi sottesi alle politiche avviate dal nuovo Governo.

Una seconda parte, confermando l'impostazione degli ultimi anni, si soffermerà sui risultati ottenuti su alcuni aspetti cardine su cui si fondano le politiche economiche, avviate anche nella attuale legislatura, con particolare attenzione alle misure di riduzione e razionalizzazione della spesa, realizzate nel 2018 in attuazione dell'art. 22-*bis* della legge n. 190 del 2009 (introdotto dal d.lgs. n. 90 del 2016) e rafforzate da ultimo con il DL n. 119 del 2018, delle quali valutare gli esiti guardando alla composizione per missioni e programmi oltre che per categoria economica.

Nella stessa direzione, di particolare rilievo sarà anche la verifica dei progressi e dei risparmi registrati dal programma di centralizzazione degli acquisti, degli effetti conseguenti alle misure volte al superamento nei ritardi dei pagamenti dello Stato nei confronti dei fornitori e del fenomeno dei debiti fuori bilancio.

Una terza parte del capitolo sarà, infine, dedicata ad approfondimenti su specifiche categorie di spesa al fine di evidenziare le caratteristiche degli interventi gestiti dallo Stato ed individuare la spesa effettiva (diretta e indiretta) ad essi indirizzata, contribuendo ad avviare una seppur semplificata analisi dei risultati del bilancio per politiche pubbliche.

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

Nel capitolo relativo al Conto del patrimonio saranno analizzati i principali fenomeni di gestione dell'attivo e del passivo patrimoniale.

In merito alle attività e passività finanziarie proseguirà, in particolare, l'osservazione del conto di tesoreria dello Stato e l'andamento della consistenza del conto sospesi collettivi, dei crediti di tesoreria per sovvenzioni postali e dei provvedimenti di

soppressione dei crediti di tesoreria. Si illustrerà lo stato di attuazione del processo di eliminazione delle contabilità speciali.

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

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

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 gestione più adeguata di quello culturale e 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 vista della parificazione del conto del patrimonio, un'approfondita comparazione tra le consistenze patrimoniali contabilizzate ad inizio esercizio 2018 con quelle risultanti dalle banche dati delle singole Amministrazioni, e degli uffici centrali di 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 (A.S. 920).

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

I profili più squisitamente contabili conseguenti al proseguimento dell'attività di adeguamento dell'ordinamento contabile in attuazione delle deleghe previste nella materia della rivisitazione della struttura del bilancio dello Stato e del potenziamento del bilancio di cassa (art. 40 e 42 della legge n. 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, oltre a verificare 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.

18.

Nel secondo volume della Relazione, dedicato a "La gestione del bilancio dello Stato nel 2018", le analisi, in linea con la struttura del documento, tenderanno a privilegiare il profilo funzionale relativo all'effettivo conseguimento degli obiettivi

definiti negli atti di programmazione e declinati nell'ambito delle missioni e dei programmi intestati alle amministrazioni.

Ad una panoramica dell'evoluzione delle risorse assegnate e del loro utilizzo nel corso dell'esercizio (esaminate per categoria economica e per missioni e programmi), seguirà un esame più approfondito dei risultati dell'attività dell'amministrazione in attuazione degli interventi più rilevanti previsti nella programmazione annuale dell'esercizio 2018, nonché nelle tematiche che caratterizzano maggiormente il ruolo di ciascun ministero e sulle quali si concentrano le strategie avviate dal nuovo Governo.

Un approfondimento potrà essere, inoltre, dedicato agli indicatori contenuti nelle note integrative, così come ridefinite alla luce delle innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 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 2019, al fine di evidenziare, nel confronto con l'esercizio 2018, il rilievo degli obiettivi strategici e delle priorità politiche conseguenti all'avvio della nuova legislatura.

19.

Il terzo volume sarà dedicato all'affidabilità dei dati contabili sia sul versante dell'entrata che su quello della spesa attraverso la verifica di alcune poste del rendiconto.

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

In relazione alle spese, le verifiche saranno dirette, attraverso modelli statistici consolidati in ambito europeo, ad accertare la regolarità dei procedimenti amministrativi, nonché la correttezza della imputazione e della classificazione economica di alcune poste del rendiconto riferite ai pagamenti effettuati nell'esercizio sottoposto a parificazione, tra

cui sarà inserita, a titolo sperimentale, anche una selezione di titoli di spesa imputati a contabilità speciali.

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

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

Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica

20.

Anche nel 2019 l'obiettivo del Rapporto è mettere a disposizione del Parlamento e del Governo elementi di valutazione sugli andamenti più recenti della finanza pubblica utili a monitorare e a calibrare l'intervento pubblico in base all'efficacia degli strumenti adottati. Ciò sia guardando alle azioni a sostegno della crescita che a quelle destinate ad affrontare le situazioni di sofferenza e di criticità sociale. Un'analisi che riguarderà anche le scelte assunte in termini di controllo e regolazione dei principali settori dell'intervento pubblico. Nell'edizione 2019 del Rapporto si punterà, poi, ad un più stretto raccordo con le articolazioni decentrate della Corte a sintesi del pieno sfruttamento di un potenziale di analisi e di valutazione dei fenomeni economici e finanziari di particolare valore e completezza.

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

21.

La prima sezione, oltre ad un esame delle prospettive della finanza pubblica e delle principali determinanti nel quadro degli obblighi posti dall'adesione all'Unione europea con un aggiornamento dell'analisi sull'andamento del debito, conterrà approfondimenti sui maggiori settori di spesa e sulle principali aree di entrata. Essi saranno corredati da riquadri su temi al centro del processo di riforma in atto e/o che si segnalano per il rilievo nella gestione della finanza pubblica.

In tema di gestione delle entrate è necessario un esame dell'andamento del gettito riconducibile ai diversi tributi, anche alla luce dei frequenti interventi di anticipazione e di "rottamazione" degli importi dovuti che ne hanno mutato l'andamento. Ciò è di rilievo specialmente alla vigilia di modifiche ulteriori che muovono verso una revisione del sistema di tassazione per alcune tipologie di reddito. Negli approfondimenti si torneranno ad analizzare le "spese fiscali", di cui da tempo era previsto un riordino e una selezione per eliminare duplicazioni e/o interventi inefficaci. L'obiettivo è valutarne la conferma alla luce delle mutate condizioni economiche del Paese e dell'efficacia dimostrata nel sostegno alla crescita o a particolari strati della popolazione; un esame per il quale si farà riferimento a figure tipo o a specifiche categorie di attività.

Un secondo approfondimento sarà poi dedicato alla tassazione decentrata. Le difficili condizioni economiche avevano portato in questi ultimi anni ad un blocco nella gestione dei tributi decentrati; ciò si è accompagnato ad una progressiva riduzione delle basi imponibili e ad un graduale spostamento del prelievo su tariffe e *ticket*. Anche alla luce del possibile recupero della leva fiscale locale, sarà svolta una ricostruzione del sistema in vigore e dei margini di flessibilità a disposizione delle amministrazioni decentrate, anche nelle diverse "declinazioni" regionali.

22.

Sul terreno delle spese un ruolo centrale avranno quelle per prestazioni di protezione sociale. Il Rapporto 2019 continuerà, infatti, a dedicare attenzione a previdenza, assistenza e sanità, tre settori a cui si intestano altrettanti filoni di politiche pubbliche particolarmente importanti per i loro concreti risvolti sui cittadini e che meritano valutazioni e scrutini nell'ottica di una rendicontazione al Parlamento finalizzata ad evidenziarne l'efficacia ma anche i problemi irrisolti. Quest'anno a tali settori si aggiungerà quello dell'istruzione oggetto di interventi di riforma in corso di revisione.

23.

Con riguardo al comparto previdenziale il Rapporto, sempre a partire dall'aggiornamento dei dati campionari sulle posizioni assicurative INPS utilizzati nel Rapporto 2018, punterà a valutare l'impatto delle innovazioni normative sulla maturazione dei requisiti; gli effetti in tema di decisioni di pensionamento; le eventuali

interconnessioni, in futuro, tra strumenti di natura strettamente previdenziale ed istituti di carattere assistenziale, soprattutto in un quadro di carriere discontinue e poco remunerate e di un regime pensionistico che in prospettiva diverrà pienamente contributivo.

Un riquadro sarà dedicato agli interventi in materia pensionistica previsti con la manovra finanziaria per il 2019.

La revisione del sistema attraverso l'introduzione di ulteriori forme di pensionamento anticipato previsto dalla legge di bilancio sembra rispondere alla volontà di inserire un nuovo tassello nel mosaico degli strumenti che hanno cercato di gestire la fase post-Fornero attraverso elementi di deroga e flessibilizzazione.

Le innovazioni normative disposte negli ultimi decenni, e nel 2011 in particolare, hanno fortemente contribuito all'equilibrio di lungo periodo dei conti previdenziali del quale ha tratto beneficio il giudizio sulla sostenibilità del nostro debito. Equilibrio e sostenibilità vanno comunque preservati e garantiti.

Andrà valutato se, come sembrerebbe (anche considerato l'utilizzo di fondi con limiti di spesa), la disposizione (nota come "Quota 100") intenda rispondere ad una necessità circoscritta a questa fase post-crisi, ed abbia quindi natura transitoria, o intende rimettere in discussione gli assetti di fondo del sistema previdenziale ed abbia dunque carattere permanente.

Va poi considerato che, in un contesto in cui sono ancora molto consistenti le quote retributive delle nuove pensioni liquidate, l'anticipo dell'età ha non solo riflessi di cassa - dati dalla natura "a ripartizione" del sistema - ma anche un puro aumento di debito pensionistico implicito, dal momento che la quota retributiva della pensione non viene automaticamente corretta su base attuariale come avviene invece per la quota contributiva.

24.

La parte relativa alla spesa per l'assistenza punterà ad offrire un aggiornamento dei risultati conseguiti dagli strumenti di intervento dopo le misure varate con la legge di bilancio 2017 e con il decreto legislativo n. 147 del 2017, rafforzate dalla legge di bilancio per il 2018. Importante è valutare in che misura il grado di categorialità del nostro sistema di *welfare* stia cambiando dopo il rafforzamento degli istituti a carattere più universalistico e quali siano i problemi ancora aperti.

Sul fronte delle politiche di assistenza si darà conto dei risultati di consuntivo dell'esercizio 2018 in un'ottica aggregata per tutti i principali istituti. La predisposizione del Rapporto in concomitanza con l'avvio del "Reddito di cittadinanza" limiterà naturalmente i riferimenti quantitativi a detto nuovo strumento. Tuttavia, elementi di analisi e di valutazione potranno essere tratti anche in riferimento al nuovo impianto contro la povertà e l'esclusione sociale tenendo conto di quanto realizzato nel corso degli ultimi anni. L'esperienza del "Reddito di inclusione" nel 2018 e la considerazione del numero dei poveri assoluti destinatari delle iniziative avviate da alcune Regioni potrà consentire un primo bilancio dei nuclei familiari e dei soggetti coinvolti per regione e tipologia (età anzianità, composizione dei nuclei, etc.). Ciò costituirà la base per una valutazione dell'adeguatezza delle risorse stanziare e delle caratteristiche del meccanismo selettivo prescelto per l'individuazione dei beneficiari sulla base dell'appartenenza a nuclei familiari in situazioni economiche di comprovata fragilità.

Un secondo punto da approfondire è quello dell'importanza di accrescere l'effettiva capacità di somministrazione di servizi da parte dei territori, capacità organizzative che al momento sono molto differenziate con un conseguente diverso grado qualitativo dei servizi locali resi. Secondo i dati Eurostat, in Italia la riduzione della quota di popolazione a rischio di povertà indotta dai trasferimenti sociali è bassa relativamente agli altri paesi. La crescita della spesa sociale non è condizione sufficiente perché gli obiettivi ad essa implicitamente associati (la riduzione del disagio) siano effettivamente conseguiti. In taluni casi, gli indici di disuguaglianza nella distribuzione del reddito possono addirittura crescere dopo gli interventi, proprio per le difficoltà di far affluire le risorse nella giusta direzione.

25.

In campo sanitario l'analisi sarà centrata come nel passato sui risultati dell'anno sia in termini economici e finanziari (con la verifica degli equilibri e il rispetto degli obiettivi di contenimento della spesa), sia nel progredire degli importanti processi avviati: l'attuazione dei nuovi livelli essenziali delle prestazioni; il programma per le liste d'attesa; il piano nazionale cronicità e quello nazionale per la prevenzione vaccinale; il riordino del sistema di assistenza ospedaliera e i piani di rientro per gli ospedali e aziende

sanitarie; il provvedimento in tema di responsabilità professionale e le misure in tema di ordini professionali e sicurezza alimentare.

Un focus particolare sarà riservato ai temi ancora aperti. Tra questi la revisione delle compartecipazioni alla spesa; la *governance* farmaceutica, per la quale si tratta di rivedere gli strumenti a disposizione per garantire la sostenibilità della spesa a partire dal *payback* e dagli strumenti di negoziazione del prezzo dei farmaci; lo sblocco del *turn-over* per accompagnare lo svecchiamento delle strutture e l'adeguamento alle nuove esigenze di cura; l'integrazione tra assistenza sociale e sanitaria, per poter affrontare al meglio la questione dell'invecchiamento della popolazione e dell'insufficienza dell'assistenza domiciliare; l'attuazione dei piani regionali delle cronicità. Le somme previste per investimenti infrastrutturali e tecnologici consentiranno di riattivare gli interventi nelle regioni del Centro-Nord.

26.

Nel settore dell'istruzione scolastica, accanto ad alcuni interventi normativi di carattere settoriale, adottati ad inizio legislatura, particolare rilievo ha assunto negli ultimi esercizi la legge n. 107 del 13 luglio 2015 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti) che, in un organico programma, si proponeva una molteplicità di obiettivi: garantire la stabilità e la formazione degli insegnanti, ampliare l'offerta formativa, completare il sistema di valutazione delle scuole e dei docenti, ridurre il tasso di abbandono scolastico, rafforzare il legame tra istruzione e mondo del lavoro, incoraggiare i percorsi di studio degli Istituti tecnici superiori (ITS), migliorare le infrastrutture e gli ambienti di apprendimento.

Il rapporto, in relazione alle strategie e alle iniziative di riforma avviate dal nuovo Governo, si propone di evidenziare i risultati e le criticità conseguenti alle misure fino ad oggi avviate soffermandosi, in particolare, sull'adeguatezza della nuova articolazione dell'organico del personale docente e amministrativo e sull'efficacia degli interventi per il riassorbimento del precariato in relazione alla consistenza delle graduatorie (ad esaurimento e d'istituto) e al crescente ricorso al personale supplente; verrà, inoltre, posta attenzione alla riorganizzazione della rete scolastica nei suoi riflessi sulla dotazione e sul reclutamento dei dirigenti scolastici.

Un approfondimento sarà infine dedicato all'attuazione degli interventi avviati a favore degli studenti (azioni per favorire l'inclusione scolastica, l'alternanza scuola-lavoro e lo sviluppo dei sistemi di istruzione terziaria professionalizzante) e degli insegnanti (avvio del piano nazionale per la formazione e consolidamento del sistema nazionale di valutazione), nonché alle misure di carattere strutturale concernenti la programmazione e l'attuazione degli interventi di edilizia scolastica e di innovazione digitale.

27.

La seconda parte del Rapporto avrà quest'anno carattere monografico. Essa sarà dedicata agli investimenti pubblici. L'obiettivo del capitolo è quello ripercorrere le scelte operate negli ultimi anni dai diversi soggetti istituzionali per meglio comprendere il peso e il rilievo delle difficoltà incontrate, superata la crisi, nel riavvio di una politica di adeguamento delle dotazioni pubbliche funzionale alla crescita.

Nonostante gli sforzi operati negli ultimi esercizi per sospingere la spesa per investimenti pubblici, le previsioni contenute nei più recenti documenti programmatici rivedono in calo la spesa anche nel 2018.

I dati esposti nei rapporti europei segnalano che, dal 2010, in quasi tutti i Paesi la qualità delle infrastrutture esistenti è diminuita insieme agli investimenti evidenziando, pertanto, che permane la necessità di effettuare interventi.

L'ostacolo principale, come segnalano quasi tutte le amministrazioni locali dei Paesi dell'area UE, è costituito dai vincoli finanziari.

Dal lato degli strumenti di *governance* degli investimenti, le strategie per migliorare la programmazione dei progetti, così come le tecniche di valutazione di impatto ambientale e sociale, oltre che la valutazione della convenienza economica sono considerate più che necessarie in quasi tutti i Paesi UE. Pur ritenendola un fattore fondamentale del processo decisionale, la valutazione *ex ante* da parte dei Comuni risulta ancora poco diffusa quasi ovunque.

In Italia, accanto alla revisione del Codice dei contratti, al fine di intervenire sulle criticità delle procedure di gara, si prevede di intervenire – analogamente a quanto avviato da altri Paesi - sugli strumenti di programmazione e di pianificazione utilizzati dalle amministrazioni pubbliche, attraverso un programma di professionalizzazione dei

soggetti che rappresentano la committenza al fine di migliorare la qualità tecnica delle stazioni appaltanti.

Una prima verifica dello stato di realizzazione di quanto programmato potrebbe consentire di acquisire nuovi elementi per comprendere se vi siano ulteriori criticità, non emerse, che condizionano i contesti organizzativi, il cosiddetto ambiente istituzionale, in cui vengono gestite le politiche di investimento con effetti rilevanti sulla loro efficacia.

28.

Le opere pubbliche riconducibili direttamente alle amministrazioni centrali rappresentano una quota limitata dell'attività complessiva delle Amministrazioni pubbliche. Uno sguardo complessivo all'attività svolta richiede di estendere l'attenzione alle Società partecipate dalle Amministrazioni pubbliche. Sono, infatti, queste che, sulla base anche di trasferimenti pubblici, realizzano gli interventi più consistenti.

Il capitolo mira a fornire un quadro della programmazione nell'ultimo quinquennio e un esame dei progetti in corso di realizzazione per settore e per area.

La possibilità di ripercorrere per un campione di progetti le diverse fasi che vanno dalla progettazione alla realizzazione effettiva consente di valutare il peso e il rilievo degli ostacoli incontrati nell'esecuzione.

29.

Con la legge di bilancio 2019, il contributo alla finanza pubblica posto a carico degli enti locali si semplifica e si allinea all'equilibrio economico-finanziario di bilancio del d.lgs. 118/2011. L'abbandono dell'ulteriore obiettivo di pareggio in termini di sola competenza, tuttavia, decorre dal 2019, mentre per il 2018 rimane vigente la disciplina prevista dalla legge 232/2016 (ma non il sistema sanzionatorio e premiante). Proprio le informazioni contenute nel monitoraggio relativo al secondo semestre dell'anno 2018, seppure meno rilevanti sotto il profilo dell'adempimento della regola contabile, potranno altresì consentire prime analisi sugli effetti, in termini di maggiore spesa di investimenti, del parziale sblocco degli avanzi di amministrazione accumulati dagli enti nel passato. La novità è stata introdotta solo nell'ultimo trimestre dell'anno, richiedendo pertanto alle Amministrazioni locali una risposta immediata sia in termini di modifiche da apportare agli strumenti programmatori (DUP, bilancio, piano delle opere), che di avvio in tempi

rapidi delle fasi gestionali della spesa per arrivare al perfezionamento delle obbligazioni giuridiche entro la fine dell'anno o all'accantonamento delle risorse al fondo pluriennale vincolato, ove consentito. Pur scontando quindi la tempistica non favorevole e le difficoltà di ordine tecnico-procedurale, i risultati del pareggio di bilancio 2018 potrebbero anticipare indicazioni significative per valutare gli effetti che lo svincolo totale nell'utilizzo degli avanzi di amministrazione potrà determinare sul rilancio degli investimenti locali a partire dal 2019.

30.

Una lettura della banca dati Monitoraggio opere pubbliche (Mop) potrebbe concorrere a ricostruire un quadro aggiornato dei progetti in corso di realizzazione di iniziativa delle amministrazioni locali. L'obiettivo è quello di ricostruire un quadro complessivo delle opere mettendo in rilievo 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. Tali caratteristiche saranno lette per area territoriale e per dimensione degli enti coinvolti. Un'analisi che, anche considerando le misure assunte a livello centrale nella programmazione delle risorse per settore e nella individuazione dei progetti prioritari, è sempre centrata sulla necessità di mettere a fuoco le difficoltà incontrate nella fase attuativa e l'adeguatezza degli interventi proposti per superarle.

31.

Un approfondimento ulteriore sarà dedicato allo strumento contrattuale della concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche da realizzare in partenariato pubblico-privato (PPP). Applicati da più di vent'anni nei diversi Paesi europei, anche in Italia gli schemi di PPP, sono stati sperimentati in molti settori economici seppure con risultati difforni e con difficoltà. L'analisi ripercorrerà l'esame degli ostacoli che hanno impedito al PPP di esplicare, fin qui, le sue potenzialità (le carenze di quei meccanismi di *governance* necessari per costruire buoni processi di pianificazione strategica, in grado di indirizzare la scelta delle priorità e di incidere, di conseguenza, sugli effetti economici delle opzioni da adottare; la complessità dello strumento contrattuale; l'interpretazione delle regole di contabilizzazione delle

operazioni al fine di una corretta classificazione sulla base dei criteri stabiliti dai regolamenti europei). L'obiettivo è contribuire ad individuare le iniziative che dovranno essere assunte affinché anche in Italia, il PPP, possa diventare effettivamente attrattivo per il settore privato e, al contempo, una buona occasione di rilancio degli investimenti per il settore pubblico. In tal senso il contributo fornito, in questi anni, dal gruppo interistituzionale del Ministero dell'economia e delle finanze per la predisposizione di uno schema standard di "Contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche a diretto utilizzo della Pubblica amministrazione, da realizzare in partenariato pubblico-privato", attualmente sottoposto a consultazione, rappresenta, al pari di quanto già sperimentato in altri paesi, una tappa importante per facilitare l'uso e la diffusione dello strumento contrattuale.

32.

Nella terza parte del Rapporto saranno raccolti i risultati delle analisi svolte da alcune sezioni regionali sui ritardi e le difficoltà di realizzazione di progetti di investimento e/o sulle motivazioni alla base di opere incompiute. Il lavoro sarà svolto sulla base dei dati tratti dalla Banca dati delle Amministrazioni pubbliche (Bdap) e di un questionario da completare attraverso un contatto diretto con le diverse Amministrazioni. Il questionario e l'individuazione della struttura per la costruzione di una scheda di analisi comune sarà gestita dalle Sezioni riunite in sede di controllo con la Sezione delle autonomie, con la Sezione centrale di controllo sulla gestione e la collaborazione delle sezioni regionali interessate. L'obiettivo è di pervenire ad un modulo di analisi comune che potrà diventare parte integrante delle analisi destinate in questo campo di tutte le sezioni regionali.

Si recupererà così una modalità di analisi già sperimentata nel passato dalla Corte. Detta modalità contribuisce a valorizzare la presenza capillare delle sue articolazioni sul territorio dando voce, anche per questa via, ad un'interlocuzione diretta tra Amministrazioni territoriali e organi legislativi.

La Relazione sul costo del lavoro

33.

Per il 2019 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 10 per cento del prodotto interno lordo ed il 25 per cento della spesa corrente al netto degli interessi.

In seguito al riavvio della contrattazione collettiva per i dipendenti pubblici, la relazione della Corte intende offrire un contributo conoscitivo in merito alla efficacia delle politiche di personale attuate per fronteggiare la crisi economica ed evidenziare i risultati raggiunti in termini di riduzione della spesa e le criticità e le problematiche tuttora esistenti.

Si porrà, dunque, l'occasione per una complessiva disamina in termini economici e organizzativi degli interventi adottati a partire dal 2010 e di una valutazione *ex ante* degli effetti del riavvio di ordinarie politiche di personale.

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

L'analisi di dettaglio darà ampio risalto ai dati riportati nel Conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, aggiornati al 31 dicembre 2017, 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 trimestrali sulla legislazione di spesa

34.

La verifica della rispondenza della legislazione di spesa agli obiettivi di equilibrio della finanza pubblica si traduce ormai da molti anni nelle Relazioni trimestrali. 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 2019 si propone di valorizzare tali attività già previste per la legislazione di spesa statale nella legge n. 196 del 2009 (art. 17, comma 9) ed estese alla legislazione regionale dalla legge n. 213 del 2012.

L'obiettivo è di approfondire il lavoro svolto in Parlamento, tenendo conto delle risposte prodotte dallo stesso Governo, operando un riscontro, ove possibile, delle metodologie utilizzate per la quantificazione degli oneri e valutando la correttezza delle coperture finanziarie. Ciò al fine di offrire all'organo rappresentativo elementi conoscitivi utili sulle possibili criticità derivanti dalla legislazione onerosa, tenuto conto delle anomalie metodologiche emerse.

Verranno valutate, in particolare, le modalità di assolvimento dell'obbligo di copertura sotto il profilo del rispetto della nuova normativa contabile introdotta nell'ordinamento con le recenti novelle.

In tale contesto sarà oggetto di valutazione la nuova morfologia che la normativa primaria sta assumendo con il peso sempre rilevante dei decreti legislativi, per le problematiche relative ai termini di coerenza con il quadro ordinamentale di natura contabile.

La programmazione delle Relazioni trimestrali prevede, anche per il 2019, il monitoraggio della giurisprudenza costituzionale nelle materie di competenza e che afferiscono sostanzialmente all'attuazione degli articoli 81 e 97, primo comma, oltretutto, per ulteriori e connessi profili, degli artt. 117 e 119 della Costituzione.

Il Referto sull'informatica pubblica

35.

Proseguirà nel corso del 2019 l'attività volta ad acquisire elementi utili per il referto sulla spesa per l'informatica pubblica e sui risultati conseguiti nel settore. Particolare attenzione sarà dedicata al tema della *governance* dell'*ICT* della Pubblica amministrazione.

Criteria di riferimento per le sezioni centrali

36.

Le sezioni centrali adotteranno i programmi di lavoro annuali in coerenza con il presente programma generale. Le indagini programmate si muoveranno secondo metodologie comuni e dovranno essere ancorate a scadenze prefissate. Dovrà, poi, essere sempre assicurato - in istruttoria - il metodo del confronto sino alle fasi che precedono le deliberazioni collegiali. Per la Relazione sul Rendiconto generale dello Stato, in particolare, sono confermate le audizioni delle delegazioni designate da ciascun Ministro, con la partecipazione anche dei magistrati delle sezioni centrali di controllo direttamente interessati.

La Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

37.

L'attività della Sezione si svolge sulla base di una programmazione annuale, approvata in coerenza ad un contesto programmatico triennale riferito alle gestioni e agli interventi che, in relazione alla nuova produzione legislativa o ad eventi di varia portata, la Sezione reputa necessario seguire nella loro evoluzione, anche in vista di future, possibili indagini o monitoraggi.

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

38.

Le analisi saranno improntate alla conoscenza di elementi sintomatici delle criticità di gestione (ritardi nell'attuazione dei programmi, mancata utilizzazione di fondi, scostamenti tra risultati e obiettivi), anche attraverso un più stretto raccordo con la Sezione centrale di controllo di legittimità; dei molteplici aspetti – organizzativi, procedurali, realizzativi – che le caratterizzano; dei costi e dei tempi dell'azione

amministrativa, in rapporto ai risultati e agli obiettivi previsti o attesi dall'attuazione dei programmi e delle azioni di bilancio. In tal senso si intende acquisire un costante flusso informativo sul processo di contenimento e riqualificazione della spesa pubblica anche mediante il monitoraggio di specifiche attività e gestioni.

Le analisi della Sezione saranno, in particolare, concentrate sugli aspetti delle gestioni concernenti: i costi e i tempi effettivi, rispetto a quelli previsti, occorsi per la realizzazione dei programmi e delle azioni di spesa; la congruenza delle risorse disponibili rispetto agli obiettivi programmati; le ragioni della mancata utilizzazione dei fondi disponibili; la distribuzione delle risorse tra funzioni finali e funzioni strumentali (la c.d. "auto-amministrazione"); il rapporto fra obiettivi, risorse e risultati, sulla base degli indicatori presenti nelle note integrative agli stati di previsione della spesa; l'adeguatezza degli stessi indicatori rispetto agli obiettivi programmati dell'azione amministrativa; l'efficienza delle strutture organizzative, dei controlli interni e delle misure di prevenzione della corruzione.

L'attività di controllo è ispirata al principio della concomitanza, nel senso di pervenire a rilevazioni e pronunce tempestive circa le irregolarità gestionali o le deviazioni da obiettivi, procedure e tempi di attuazione degli interventi. In tal modo, le amministrazioni interessate sono poste in grado di assumere le iniziative necessarie a rimuovere con sollecitudine – in linea con la funzione correttiva del controllo sulla gestione – le patologie emerse e di addivenire ad una rapida ed efficace utilizzazione delle risorse stanziare.

Sotto il profilo degli effetti delle proprie pronunce, la Sezione avrà cura di verificare le misure adottate dalle amministrazioni nel porre rimedio alle anomalie, alle disfunzioni e alle irregolarità riscontrate nelle loro gestioni. Alle stesse amministrazioni è, poi, fatto obbligo dal legislatore di comunicare le misure conseguenziali adottate o, in caso di dissenso, di adottare un provvedimento motivato, da trasmettere alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Presidente della Corte.

In considerazione della rilevanza che tale fase riveste nel circuito del controllo, la Sezione avrà cura di elaborare, come avviene già da alcuni anni, un apposito documento che assolve al compito di offrire al Parlamento e alle amministrazioni una visione d'insieme delle indagini concluse nell'anno precedente, ponendo a raffronto, per ciascuna di esse, le osservazioni più significative mosse e le correlate misure conseguenziali

adottate. La rassegna sarà completata dall'esposizione dei principi di massima applicati dalla Sezione nell'esercizio del controllo.

39.

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

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

Anche alla luce di tali principi sarà, dunque, considerato il perimetro delle amministrazioni statali, ormai esteso ben oltre l'area dei tradizionali ministeri, dal momento che questi si avvalgono, per l'esercizio delle loro funzioni primarie, di enti strumentali, società partecipate e altre figure soggettive variamente inserite nella propria organizzazione. Anche a tali soggetti, pertanto, dovrà rivolgersi (eventualmente in collaborazione con altre sezioni della Corte) l'attenzione della Sezione, con riguardo al contributo da essi fornito all'attuazione delle missioni e dei programmi dei diversi ministeri.

Una specifica attenzione, infine, verrà dedicata alle analisi dei rendiconti di altri soggetti in raccordo con le altre sezioni competenti. Sarà pertanto curato il collegamento delle analisi da svolgere con quelle di altre sezioni ed in particolare, delle Sezioni riunite. Anche con riguardo alle sezioni regionali, andranno sviluppati proficui rapporti e adeguate sinergie onde assicurare nel concreto la unitarietà delle funzioni di controllo intestate alla Corte.

Nell'attuale fase evolutiva dell'ordinamento si evidenziano infatti con sempre maggiore frequenza politiche pubbliche alimentate da risorse statali, ed anche europee, coinvolgenti livelli di governo e amministrazione diversi. Ne consegue, anche sul

versante dei controlli sulle pubbliche gestioni, la necessità di sviluppare adeguate forme di raccordo interno.

La Sezione centrale di controllo sulla gestione indicherà modalità e tempi per lo svolgimento dell'indagine sulla rete pubblica dei servizi per il lavoro, la cui definizione è prevista nel 2019.

40.

Proseguiranno, nel 2019, le attività di monitoraggio, già incrementate nel 2018, intese ad aggiornare e arricchire il panorama delle informazioni su gestioni alimentate dal bilancio dello Stato. 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 affiancheranno quelli più di recente sperimentati, attivando flussi di informazione (specie attraverso la Banca dati delle amministrazioni pubbliche-Bdap) 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.

Ciò consentirà di elaborare – in forma sintetica ed efficace – informazioni sull'andamento delle pubbliche gestioni, favorendo anche l'integrazione tra le diverse modalità di controllo successivo e la diffusione delle risultanze attraverso appositi report semplificati, una volta consolidati i sistemi di rilevazione dei dati e delle elaborazioni connesse.

La Sezione concorrerà, altresì, sul versante delle entrate, al giudizio e alla relazione sul rendiconto generale dello Stato, verificando la conformità delle sue risultanze con i dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dai singoli ministeri. Sulla base delle verifiche effettuate, verranno redatte le "Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del rendiconto dell'entrata", nelle quali vengono esplicitate le anomalie rilevate.

La Sezione delle autonomie

41.

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

Al fine di esercitare compiutamente la propria funzione di orientamento dei controlli, la Sezione delle autonomie 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.

Nel quadro dei supporti operativi indispensabili alle sezioni regionali per effettuare il monitoraggio e le analisi della gestione di tutti gli organismi che compongono il sistema di finanza pubblica locale, particolare importanza riveste l'implementazione dei sistemi informativi ed il loro costante adattamento alle modifiche dell'ordinamento contabile degli enti territoriali prodotte dalla normativa sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio.

In questa prospettiva, con riferimento al richiamato protocollo d'intesa stipulato tra la Corte dei conti e il Commissario straordinario per l'attuazione dell'agenda digitale, considerata l'importanza dell'adesione delle Amministrazioni locali al piano di trasformazione digitale, la Sezione delle autonomie avvierà iniziative volte ad una prima ricognizione dello stato di attuazione delle principali linee di azione previste dall'Agenda digitale.

Nella stessa logica, la Sezione promuoverà ogni iniziativa tesa a garantire il più diffuso utilizzo dei sistemi gestionali realizzati dal Ministero dell'economia e delle finanze e gestiti con la collaborazione della Corte dei conti. 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 dalla piattaforma FITNET (Finanza Territoriale Network), che integra il sistema gestionale realizzato dalla Corte (CONTE) 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 della comparabilità dei risultati raggiunti da ciascun ente occorre proseguire e sostenere gli sforzi per sviluppare le potenzialità dei sistemi conoscitivi, come il *datamart* MONET, in grado di analizzare ed elaborare i dati provenienti dal sistema gestionale Bdap, o il *datamart* MOPADT, realizzato per l'elaborazione dei dati provenienti dall'applicativo "Partecipazioni".

Per un più efficace utilizzo di detti sistemi informativi è necessario, altresì, realizzare ogni sforzo diretto ad assicurare il completo e tempestivo popolamento delle banche-dati oltreché a migliorare la qualità del dato informativo trasmesso al gestionale. A questo fine, proseguendo, insieme alla Dgsia, nella collaborazione con la Ragioneria Generale dello Stato nell'ambito del comitato di governo del sistema Bdap, costituito sulla base di apposito protocollo d'intesa tra la Corte ed il MEF, andrà implementato anche l'impiego dei controlli automatici di validazione dei dati contabili, con conseguente miglioramento della risposta degli indicatori sintetici finalizzati alla corretta compilazione degli elaborati contabili. Con riferimento all'applicativo "Partecipazioni", la collaborazione già in atto con il Dipartimento del tesoro - nell'ambito del Comitato di governo per l'attuazione del protocollo di intesa MEF-Corte di conti - sarà finalizzata all'aggiornamento annuale dello stesso, tenendo conto sia delle esigenze di semplificazione, sia della necessità di cogliere gli aspetti più significativi del fenomeno.

42.

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

Analoghe verifiche 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.

Tali metodologie di controllo si rendono ancor più necessarie dopo le modifiche apportate dalla legge 12 agosto 2016, n. 164 al quadro dei principi contabili contenuti nella disciplina sull'equilibrio di bilancio degli enti territoriali recata dalla legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243, in attuazione dell'art. 81, comma 6, Cost.

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 (*declaration d'assurance*), 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.

Allo scopo di definire le metodologie di controllo previste dall'art. 6, comma 3, del DL 174/2012, necessarie alle sezioni regionali per verificare il grado di ottimizzazione delle risorse e di razionalizzazione della spesa degli enti territoriali, la Sezione proseguirà, altresì, nell'attività di individuazione di nuovi parametri di valutazione di tipo gestionale da affiancare a quelli tradizionali di tipo finanziario-patrimoniale. In tale contesto, sarà anche valutato l'avvio di una fase di sperimentazione che, con il contributo di magistrati e funzionari di alcune sezioni regionali di controllo e della Sezione delle autonomie, miri a "testare" gli indicatori di performance su un numero limitato di enti ed a valutarne l'affidabilità.

43.

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

DL 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.

Esaurita la fase della revisione straordinaria delle partecipazioni societarie, i cui esiti sono stati loro comunicati dalla maggior parte degli enti ed analizzati dalle sezioni regionali con referti ad hoc, in sede di giudizio di parificazione o con deliberazioni sulla sana gestione finanziaria degli enti, nel 2019 si apre la fase della razionalizzazione periodica, che, a norma dell'art. 26, comma 11, del d.lgs. 175/2016, avrà a riferimento la situazione al 31 dicembre 2017. È un segno importante della necessità di monitorare costantemente un fenomeno di grande impatto sulla finanza pubblica, anche per i riflessi sugli equilibri degli enti partecipanti.

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.

Analoghe verifiche saranno assicurate, in raccordo con le sezioni regionali di controllo, 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 o piani di rientro che l'art. 1, commi 524 ss., della legge 208/2015 prevede per le Aziende ospedaliere o altri enti del Servizio sanitario nazionale che presentino particolari situazioni di disavanzo economico o di mancato rispetto dei parametri stabiliti per volumi, qualità ed esiti delle cure.

Nell'ambito della funzione referente, 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 di carattere monotematico che rivesta significativo interesse per il mantenimento degli equilibri finanziari degli enti territoriali.

La Sezione offrirà, altresì, ogni altro supporto collaborativo e/o informativo che le venga richiesto per consentire agli organi parlamentari ed agli altri organi istituzionali contemplati dalla normativa di effettuare le opportune valutazioni su temi specifici che interessano le autonomie territoriali e che richiedono tempestive analisi di politica economica fondate su elementi informativi nella disponibilità della Sezione delle autonomie o delle sezioni regionali operanti sul territorio nazionale.

A tal fine, la Sezione delle autonomie potrà avvalersi dei dati e delle informazioni raccolti dalle sezioni regionali di controllo o di ogni altra loro elaborazione diretta a fornire una più adeguata e completa rappresentazione dei fatti economici, finanziari e gestionali riguardanti profili di attualità nell'ambito della finanza pubblica.

La Sezione di controllo sugli enti contribuiti dallo Stato

44.

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

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

Dette caratteristiche della programmazione hanno trovato riscontro nella delibera n. 11 del 2018, con la quale è stato stabilito il programma della Sezione stessa per detto anno di riferimento.

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

Saranno, in altri termini, individuate tematiche di particolare interesse da approfondire, per la rilevanza sulla finanza pubblica in generale (quali, tra le tante,

l'attività contrattuale, il ricorso al sistema centralizzato degli acquisti) o in occasione di riforme di sistema o di modifiche della legislazione di settore (ad es. la disciplina di riordino degli enti di ricerca, il testo unico delle società a partecipazione pubblica, le disposizioni sulla riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina delle autorità portuali, la riforma delle autorità di bacino).

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

Si segnala, poi, che proseguirà la periodica, costante attività che la Sezione svolge per la ricognizione degli organismi pubblici o finanziati da pubbliche amministrazioni da poter qualificare come "enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria", da sottoporre, quindi al controllo, con conseguente ampliamento o riduzione della sfera di attribuzioni della Corte.

Si conferma, infine, come per il passato, la disponibilità della Sezione di 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 ovvero ad altre sezioni centrali di controllo.

La Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali

45.

L'esperienza della Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali in ordine all'estrema eterogeneità delle analisi effettuate in sede regionale, soprattutto in occasione dei giudizi di parifica ed in qualche caso, con relazioni speciali, sull'uso dei Fondi europei, rende necessario recuperare un approccio "a rete", con l'indicazione, da parte di questa Sezione, dei profili di maggiore interesse sia nell'ottica europea che in quella nazionale.

Ciò vale solo per misurare non solo il livello di assorbimento dei Fondi europei, ma anche ai fini dell'accertamento della reale fruibilità degli interventi sul territorio.

Al livello generale, si pongono 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.

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

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, con focus specifici.

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

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

Criteri di riferimento per le sezioni regionali di controllo

46.

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

In particolare, sarà assicurato il coordinamento di tutti i Presidenti delle sezioni di controllo (Centrali e Regionali), al fine di verificare la coerenza dei programmi annuali di lavoro delle singole sezioni agli orientamenti approvati con la presente delibera. In tale ambito saranno definite modalità per le attività finalizzate ai giudizi di parifica. In

particolare, saranno definiti i criteri per l'uniforme svolgimento delle istruttorie e delle fasi procedurali in contraddittorio con le amministrazioni delle regioni e delle province autonome.

Analoghe iniziative potranno svilupparsi in ordine ad ulteriori tematiche a valenza trasversale. Tra queste, si richiamano le attività menzionate al punto 43 - inerenti agli ambiti di specifica competenza della Sezione delle autonomie - quali il monitoraggio dei processi di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, gli approfondimenti sui bilanci consolidati e le verifiche sugli enti in condizioni di deficitarietà strutturale o sottoposti a piani di rientro.

Le sezioni regionali di controllo possono svolgere un fondamentale ruolo nel monitoraggio degli investimenti. Dopo il calo degli anni successivi alla crisi finanziaria, dipende infatti dalle amministrazioni territoriali il recupero di un livello degli investimenti e di una dotazione di capitale pubblico adeguato a più consistenti tassi di crescita economica.

Non di minor rilievo è poi l'esame dei risultati ottenuti dagli enti locali sul fronte dell'efficienza gestionale e del riassorbimento di distorsioni negli assetti organizzativi. È il caso dei processi di centralizzazione degli acquisti da cui dipendono risparmi di spesa consistenti.

Specifici approfondimenti potranno riguardare, infine, la gestione delle entrate ed in particolare i problemi della riscossione dei crediti tributari. Come confermato anche da recenti casi di dissesto e da diffuse difficoltà gestionali, a pochi anni dal processo di revisione straordinaria dei residui si ripresentano in molte aree del Paese livelli di incasso delle entrate molto contenuti che minano progressivamente la stabilità finanziaria degli enti con conseguenti ricadute sull'intera economia dei territori.