



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO
GENERALE DELLO STATO
2021

Introduzione del Presidente
Guido Carlino

Relazione in udienza dei Presidenti di coordinamento
delle Sezioni riunite in sede di controllo

Enrico Flaccadoro Carlo Chiappinelli





CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE
DELLO STATO 2021

Introduzione del Presidente

Guido Carlino

Relazione in udienza dei Presidenti di coordinamento
delle Sezioni riunite in sede di controllo

Enrico Flaccadoro

Carlo Chiappinelli

*Introduzione in apertura di udienza
del Presidente Guido Carlinò*

1.

Celebriamo oggi il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, momento conclusivo di una delle attribuzioni più tradizionali della Corte dei conti, antica quanto la magistratura contabile, che ne esalta la centralità del ruolo di cerniera tra le funzioni legislativa e esecutiva nel circuito democratico del nostro ordinamento, caratterizzato dall'armonico bilanciamento reciproco tra le diverse Istituzioni.

La decisione di parificazione della Corte, che chiude il ciclo annuale del bilancio, rappresenta infatti un atto ricco di significato nella fondamentale funzione di attestare la correttezza della gestione amministrativa e contabile e nel dare giuridica certezza alle risultanze del rendiconto generale dello Stato.

In ossequio al più ampio e generale principio costituzionale della leale collaborazione, la funzione ausiliaria della Corte dei conti nei confronti delle assemblee rappresentative garantisce sia l'interesse che ha il Parlamento, principale luogo di confronto delle istanze dei cittadini, alla conoscenza completa e certa dei conti della finanza pubblica resi dagli esecutivi, sia l'interesse delle amministrazioni a vedere riconosciuta la correttezza della propria azione nel rispetto dei canoni di buona e sana gestione.

Oggetto di questo giudizio sono, difatti, i risultati del rendiconto generale dello Stato effettivamente conseguiti in ordine all'acquisizione delle entrate e all'erogazione delle spese in riferimento al rapporto tra politiche di bilancio, responsabilità politica delle strategie finanziarie e accessibilità alle informazioni da parte delle collettività amministrare (Corte cost., sent. n. 247 del 2017).

Nell'evidenziare la complessiva interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate (Corte cost., sent. n. 184 del 2016), il rendiconto esprime un quadro omogeneo, puntuale e completo che dimostra la propria natura di bene pubblico come fondamentale strumento di controllo democratico sulle decisioni di finanza pubblica, strettamente ancorato alla responsabilità dell'amministrare.

La funzione certativa delle risultanze del rendiconto generale sottoposte all'approvazione dell'organo legislativo, propria del controllo, si congiunge a quella giurisdizionale consacrata dalla disciplina di cui agli articoli 39, 40 e 41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 in una deliberazione resa con le formalità della giurisdizione contenziosa.

Il Pubblico Ministero interviene con le sue conclusioni in qualità di “osservatore della legalità finanziaria”, adempiendo ai doveri propri della parte pubblica, e contribuisce alla realizzazione della precipua finalità del giudizio di parificazione, indicata dal legislatore nella “formulazione delle osservazioni in merito alla legittimità ed alla regolarità della gestione”.

Tale giudizio mostra, plasticamente, la comunanza di radici ravvisabile nelle funzioni della Corte, riconducibile sin dalle sue origini a una *iurisdictio* unitaria e integrata in materia di contabilità pubblica intesa ad assicurare una solida rete di protezione e garanzia alla finanza pubblica, che è bene primario perché strumentale e indispensabile al soddisfacimento di ogni bisogno sociale e alla realizzazione delle condizioni stesse del vivere civile.

La doppia investitura costituzionale della Corte dei conti deriva, difatti, dalla centralità del ruolo di custode e garante dell’equilibrio economico-finanziario e della corretta gestione delle pubbliche risorse, del buon andamento dell’azione amministrativa, della legalità dell’attività finanziaria e della gestione patrimoniale e degli equilibri di finanza pubblica rivestito dalla Magistratura contabile, organo terzo, neutrale e indipendente (Corte cost., sent. n. 1 del 1967).

In tale contesto, l'indipendenza, la terzietà e l'autonomia della magistratura contabile, che conferisce autorevolezza alle risultanze del controllo e alle analisi condotte dalla Corte, discende direttamente dalle guarentigie riconosciutele dall'articolo 100 della Costituzione per la funzione di controllo e dall'articolo 108 per la funzione giurisdizionale, quale istituzione unitaria e plurifunzionale al servizio degli organi costituzionali per agevolarne le funzioni a vantaggio dell'intera società civile.

Uno *status* che non comporta alcun privilegio ma solo l'assunzione di responsabilità, di doveri verso il Parlamento, verso il Governo, verso le autonomie territoriali e verso i cittadini e le imprese, che sempre più vedono nella Corte il presidio capace di assicurare integrità, regolarità e trasparenza alla gestione delle risorse finanziarie dell'intera comunità, posto a salvaguardia della finanza pubblica, ambito ove il fattore fiducia è un elemento decisivo per la crescita.

2.

Grazie all'esame e alla lettura qualificata della Corte dei conti, gli approfondimenti contenuti nella relazione annessa alla decisione di parificazione danno contezza dei riscontri di regolarità e di

buona gestione, delle valutazioni e delle proposte di modifiche normative in materia finanziaria, contribuendo a fornire la visione d'insieme degli assetti e degli orientamenti strategici della Pubblica amministrazione, e testimoniano il costante impegno della Corte dei conti a sviluppare controlli che siano sempre più rispondenti alla verifica dei risultati raggiunti e che consentano di rilevare anomalie, inefficienze e disfunzioni di gestione, al fine di offrire al Parlamento elementi per effettuare le scelte più idonee e apportare le opportune correzioni.

La via della legalità e dei controlli rivolti a un bene primario, quale l'uso corretto delle risorse pubbliche e la regolare gestione delle attività amministrative e dei servizi resi ai cittadini, è indispensabile per assicurare alle comunità il “*diritto a una buona amministrazione*” e conduce alla promozione dell'uguaglianza sostanziale e all'effettiva tutela dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione, garantite dal ruolo di controllo esterno della Corte dei conti, rigorosamente neutrale e disinteressato (Corte cost., sent. n. 181 del 2015).

L'orizzonte che viene a delinearsi, verso il quale convergono le riforme che hanno negli ultimi tempi interessato la contabilità pubblica e i compiti propri della Corte dei conti, guarda alla

maggior efficienza dell'azione amministrativa, rivolta a migliorare gli assetti organizzativi, l'economicità e la redditività della spesa, la tempestività degli interventi, la qualità dei servizi e la trasparenza delle gestioni.

In una fase della vita del Paese caratterizzata da rilevanti trasformazioni, la ripresa dell'attività economica ha consentito di contenere gli effetti sui saldi pubblici delle diverse fragilità amplificate dalla pandemia grazie a una dinamica migliore delle attese di entrate e spese. Una ripresa ancorata all'impostazione di concreti percorsi di sostegno degli investimenti pubblici per un rilancio dello sviluppo economico e sociale, in grado di aumentare il potenziale di crescita e di contribuire a porre rimedio agli squilibri e all'aumento delle disuguaglianze.

Lo scenario degli ultimi mesi, caratterizzato dall'inatteso rialzo delle quotazioni delle materie prime, soprattutto, ma non solo, energetiche, dalle tensioni inflazionistiche e dal conflitto aperto nel cuore dell'Europa, presenta insidie di una tale portata da mettere potenzialmente a rischio qualsiasi piano di programmazione.

In attesa che le tensioni geopolitiche trovino presto l'auspicata ricomposizione a livello diplomatico, è ora fondamentale

perseguire responsabilmente la creazione di condizioni strutturali per la realizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza con il medesimo impegno e determinazione dimostrati per far fronte alla crisi pandemica, che come ricordato dal Presidente della Repubblica, in occasione delle celebrazioni del Primo Maggio, ci ha anche *“più largamente fatto scoprire ... i valori della solidarietà, della responsabilità, anche delle istituzioni a servizio del bene comune”*.

Cedo adesso la parola ai relatori del giudizio, i Presidenti di coordinamento delle Sezioni riunite in sede di controllo Enrico Flaccadoro e Carlo Chiappinelli.

Relazione in udienza
del Presidente di coordinamento delle Sezioni Riunite
in sede di controllo
Enrico Flaccadoro

1.

Anche quest'anno, il giudizio di parificazione del bilancio dello Stato si colloca in un momento particolare, caratterizzato da un quadro economico generale attraversato da crisi geopolitiche che hanno accentuato le tensioni già esistenti sui prezzi e che incidono sulle economie mondiali ancora impegnate nel difficile recupero degli squilibri indotti dalla pandemia.

Se l'esercizio trascorso si è chiuso con risultati migliori del previsto sia in termini di crescita economica (+6,6 per cento) che di finanza pubblica (un indebitamento netto al 7,2 per cento rispetto al 9,6 del 2020), per quello in corso le previsioni sono state riviste al ribasso, in un quadro che resta esposto ai rischi connessi all'evoluzione del conflitto.

Grazie al lascito positivo del 2021, a inizio aprile nello scenario programmatico del DEF il Governo stimava una crescita dell'economia italiana del 3,1 per cento quest'anno (-1,6 punti rispetto alla NaDEF) e del 2,4 nel 2023, per convergere verso l'1,5 nel 2025, ultimo anno della previsione. Ciò a fronte di un'inflazione (come misurata dal deflatore dei consumi) che, dopo l'aumento al 5,8 quest'anno, scendeva al 2,1 il prossimo e si posizionava all'1,8 in quelli successivi. Il tasso di disoccupazione,

dopo un calo di circa 2 punti nel 2021 (al 9,5 per cento), era previsto ridursi all'8,6 nel 2022, per scendere sotto l'8 per cento nel 2025.

Previsioni, tuttavia, che risultano ottimistiche alla luce delle più recenti valutazioni degli organismi internazionali e degli analisti privati. Nelle Spring forecast di maggio la Commissione europea limita la crescita del Pil al 2,4 per cento per l'anno in corso e all'1,9 per il prossimo, a fronte di un'inflazione pari, rispettivamente, al 5,9 e al 2,3 per cento. Il tasso di disoccupazione nel 2023 si posiziona appena sotto il 9 per cento. Anche la Banca d'Italia, abbandonato lo scenario di una rapida risoluzione del conflitto, stima una crescita del 2,2 e dell'1,8 per cento nei due anni, con un'inflazione al 5,6 e 2,2 per cento. Ciò nell'ipotesi che le tensioni in atto non si acuiscano e che non vi siano interruzioni delle forniture energetiche, fattori che amplificherebbero le difficoltà in cui versano oggi molte economie.

In un quadro segnato da profonde incertezze, sul piano economico è ora fondamentale creare le condizioni di fondo per vincere la scommessa implicita sulla quale poggia il progetto di rilancio di cui è sintesi il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: accrescere il potenziale di sviluppo dell'economia rimuovendo gli ostacoli

degli ultimi decenni. Con ciò, come ha ricordato il Governatore Visco, concorrendo con risultati concreti al raggiungimento di un'Unione più forte e coesa.

Gli effetti economici del PNRR dipenderanno naturalmente anche da qualità, dimensione e timing degli interventi. Rileva, anche per l'influenza sulle aspettative degli operatori, la compiuta attuazione delle riforme, così come della programmazione finanziaria nell'intero periodo: la spesa annua è prevista in 27 miliardi nel 2022, per crescere ancora significativamente nel triennio successivo: 36 miliardi nel 2023, 44 nel 2024 e 40 nel 2025.

Nella misura in cui le iniziative poste in essere avranno successo sul piano macroeconomico e la maggiore crescita genererà effetti “di retroazione” sulla finanza pubblica, sarà meno gravoso il percorso di rientro dal debito; un percorso che dovrà, necessariamente, essere intrapreso e che non si presenta certo agevole in un contesto di ripresa dei tassi di interesse.

È quindi condivisibile la scelta del Governo di ritagliare nei conti pubblici spazi per intervenire sulle maggiori fonti di criticità, ma rimanendo entro gli obiettivi di saldo fissati nell'ottobre scorso e confermati dal DEF. Ciò, in attesa della definizione di un quadro più chiaro riguardo sia alle nuove regole fiscali che saranno

adottate dall'Unione europea che alle linee di politica energetica nazionale e comunitaria.

Guardando più in dettaglio ai conti pubblici, anche nel 2021 sono stati significativi gli interventi per fronteggiare la pandemia, sia per la spesa sanitaria che per il sostegno a famiglie e imprese. Le nuove misure hanno pesato per circa 70 miliardi sull'indebitamento netto.

Gli obiettivi di saldo sono stati più volte rivisti in peggioramento. A consuntivo, tuttavia, l'indebitamento è risultato migliore delle attese, collocandosi al 7,2 per cento del prodotto, in riduzione di 2,4 punti rispetto al 2020. Analoga la contrazione del disavanzo primario (da -6,1 a -3,7 per cento). Tale evoluzione positiva riflette, in particolare, l'espansione delle entrate finali (+9,2 per cento), che ha superato il tasso di crescita della spesa (+4,4 per cento). All'interno di tale aggregato, più accentuata la dinamica della spesa per interessi (+9,7 per cento) e di quella in conto capitale (+20,6 per cento), a fronte di una spesa corrente primaria che è aumentata a ritmi più contenuti (+2,2 per cento). Tali positive dinamiche si riflettono sul rapporto debito/Pil che, dopo il

picco raggiunto nel 2020 (155,3 per cento), è risultato pari al 150,8 per cento a fine 2021.

Secondo le stime contenute nel DEF, il miglioramento dei conti dovrebbe proseguire nell'esercizio in corso. L'indebitamento netto si collocherebbe al 5,6 per cento del Pil a fronte di un saldo primario ancora in disavanzo ma in riduzione (-2,1 per cento). Tale evoluzione è dovuta alla forte crescita attesa delle entrate (in parte legate alla crescita nominale del prodotto) che supera il trend espansivo della spesa, sia primaria, a causa della progressiva rimozione delle misure straordinarie di sostegno all'economia, sia per interessi. La natura dello shock in atto porta a prefigurare conseguenze più sostenute sul piano dell'economia reale e delle condizioni dei bilanci di famiglie e imprese, e meno significative sul bilancio pubblico.

Nel quadro programmatico del DEF, l'indebitamento netto è previsto ridursi gradualmente (-3,9 nel 2023 e -3,3 nel 2024) fino al -2,8 per cento nel 2025. Valori allineati per l'esercizio in corso alle previsioni della Commissione europea che per il 2023, a fronte di una crescita più contenuta dell'economia, indica un deficit al 4,3 per cento.

Il rapporto debito/Pil dovrebbe scendere al 147 per cento quest'anno per collocarsi a fine periodo al 141,4 per cento, 13,9 punti inferiore al picco del 2020. Due terzi dell'incremento registrato nell'anno della pandemia risulterebbero così riassorbiti.

2.

Tale evoluzione si coglie anche esaminando il Conto dello Stato in contabilità economica. L'indebitamento netto, che nel 2020 aveva raggiunto i 156 miliardi (-9,4 per cento del Pil) – rispetto ai circa 31 miliardi (-1,7 per cento del Pil) del 2019 – è risultato pari a 125,4 miliardi (-7,1 per cento del prodotto). In riduzione anche il disavanzo primario, che passa dai 99,5 miliardi del 2020 ai 63,1 del 2021 (circa 28,4 miliardi l'avanzo nel 2019).

Si tratta di risultati che si riconnettono all'aumento delle entrate (+10,1 per cento quelle correnti) e, in particolare, delle imposte indirette (+14,5 per cento).

Sul fronte della spesa corrente, in aumento tutte le componenti ad eccezione dei trasferimenti ad enti pubblici che flettono del 5 per cento. Crescono in particolare dell'8,1 per cento i consumi intermedi totali, del 21,6 per cento i trasferimenti diversi, e dell'11,5 per cento le altre spese correnti. Aumentano anche

significativamente (+9 per cento) le risorse proprie dell'Ue a fronte del contributo dell'Italia ai programmi europei. Si interrompe, infine, il trend discendente della spesa per interessi che segna un aumento superiore al 10 per cento.

Un'attenzione particolare merita il conto capitale, con le uscite totali cresciute di oltre il 32 per cento, per effetto della conferma della tendenza al recupero degli investimenti fissi lordi (+10,4 per cento) e, soprattutto, per l'aumento di contributi e trasferimenti, voci che riflettono gli interventi a favore del sistema produttivo.

3.

Gli andamenti predetti trovano riscontro negli esiti della attività di controllo svolta dalla Corte sul Rendiconto dello Stato per il 2021.

Per quanto riguarda i saldi, come si è detto, l'esercizio si è chiuso con risultati migliori delle previsioni. A fronte di un limite del saldo netto da finanziare fissato inizialmente in 193,5 miliardi per la competenza e in 275,4 miliardi per la cassa, il dato a consuntivo è risultato pari, rispettivamente, a 187,7 e a 220,4 miliardi.

Quanto al ricorso al mercato il limite, posto in 480,7 miliardi per la competenza e in 562,8 miliardi per la cassa, si è tradotto a consuntivo, rispettivamente, in 424,4 e 457,6 miliardi.

4.

Nel 2021 le entrate finali accertate (pari a 635,6 miliardi) sono cresciute dell'11,7 per cento rispetto al 2020, collocandosi su un livello superiore del 5 per cento rispetto a quanto registrato nel 2019. In aumento anche i versamenti totali (590,6 miliardi rispetto ai circa 518,8 miliardi del 2020), in gran parte per il consistente aumento di quelli in conto competenza (+15 per cento).

La crescita di circa il 9 per cento delle entrate tributarie accertate si pone a sintesi di una ripresa più contenuta (+5,5 per cento) delle imposte dirette e di un aumento di oltre il 13 per cento delle indirette. Tale risultato è dovuto all'IVA, alle imposte sostitutive e alle accise sugli oli minerali, tutte con variazioni degli accertamenti superiori all'11 per cento (rispettivamente +14,6, +12,8, e +11,5 per cento).

Ancora più netta la risalita dei versamenti (+10,3 per cento): un andamento dovuto principalmente all'imposta sul valore aggiunto, che segna un aumento del 20 per cento ponendosi di poco inferiore

ai 152 miliardi, e al forte aumento anche delle accise su oli minerali (+11,3 per cento) a fronte sia della ripresa della mobilità con l'attenuarsi della pandemia, che delle tensioni sul fronte dei prezzi delle materie prime energetiche.

Registrano una variazione particolarmente netta anche le entrate extratributarie (+23,6 per cento gli accertamenti; +35,6 per cento i versamenti), mentre quelle da alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti segnano un sostanziale raddoppio, raggiungendo valori tre volte maggiori all'ultimo anno pre-pandemia.

Gli accertamenti da attività di controllo (al netto degli introiti riferibili a forme di "condono" e comprensive delle sanzioni e degli interessi) sono pari a 45,3 miliardi: essi registrano un ulteriore calo (-11,9 per cento), anche se inferiore a quello del 2020 (-19 per cento). Nel 2021, come già nel 2020, l'attività di accertamento e controllo svolta dall'Agenzia delle entrate è stata infatti notevolmente condizionata dal permanere dell'emergenza sanitaria. Una parte delle attività operative sono state sospese mentre altre sono state svolte, non senza difficoltà e ritardi, con modalità telematiche. Ai compiti tradizionali se ne sono aggiunti di nuovi, per la necessità di gestire numerosi adempimenti correlati

agli interventi adottati dal Governo. La complessità della situazione è stata aggravata dalla progressiva diminuzione delle risorse umane a disposizione.

5.

I buoni risultati sul fronte del gettito del 2021 non devono ridurre l'urgenza di ridefinire un sistema tributario equo, condiviso e orientato alla crescita. Un ridisegno su cui è impegnato il Parlamento e di cui, come si è detto, è parte fondamentale il sistema dei controlli. Una riforma nel cui ambito dovrebbe trovare posto la revisione delle procedure di riscossione, al fine di superare le gravi difficoltà esistenti, ampiamente illustrate nella Relazione.

Lo richiede la complessità del sistema: ne rappresenta un esempio il crescente fenomeno delle compensazioni che nel 2021 hanno raggiunto i 68,6 miliardi.

Lo richiede la necessità di garantire l'efficacia degli interventi attivati a fronte di un rilevante impegno finanziario: il riferimento non può che essere al complesso sistema dei bonus edilizi che, destinati a interventi di efficientamento energetico e di riduzione del rischio sismico, ha comportato fino al febbraio scorso compensazioni per oltre 2 miliardi e ha visto comunicare nel

biennio 2020-2021 all’Agenzia delle entrate prime cessioni di crediti e sconti in fattura per oltre 38,4 miliardi.

Nel ridisegno del sistema dovrebbe più in generale trovare spazio la revisione delle agevolazioni. Da tempo, infatti, è stato evidenziato come le spese fiscali costituiscano un elemento di distorsione del prelievo – configurando in molti casi dei benefici non giustificati per gruppi specifici di soggetti, con effetti distributivi non sempre auspicabili – e allo stesso tempo comportino una perdita di gettito rilevante, che si quantifica in alcuni punti di Pil.

Lo richiede, infine, la stessa sostenibilità di misure che, proprio nelle fasi più difficili come quella che attraversiamo deve poter concentrare gli interventi sulle fasce più in difficoltà.

6.

Nel 2021 gli stanziamenti complessivi sono pari a 1.157 miliardi nelle previsioni definitive, in lieve aumento (+1,6 per cento) rispetto al 2020; l’incidenza sul Pil (65,2 per cento) supera di oltre 16 punti il dato pre-crisi. A fronte di una spesa per interessi (78,2 miliardi) in crescita del 4,9 per cento, la spesa finale primaria flette lievemente (-0,9 per cento), quale risultato di un incremento della

spesa corrente (+4,6 per cento), che raggiunge i 658 miliardi e di una marcata flessione della spesa in conto capitale (-20,7 per cento) che si attesta sui 136 miliardi: sul dato incide la contrazione di acquisizioni di attività finanziarie, voce che era aumentata considerevolmente nel 2020 per effetto dei provvedimenti emergenziali. In crescita anche il rimborso prestiti (+8 per cento), con stanziamenti per 285 miliardi.

Diverso il quadro che emerge al netto delle partite finanziarie. La spesa in conto capitale evidenzia, infatti, un aumento del 73,1 per cento (+29,1 per cento al netto di quanto destinato al finanziamento del PNRR), in larga parte attribuibile ai contributi agli investimenti di Amministrazioni pubbliche e imprese. In aumento, sul fronte della spesa corrente, i trasferimenti alle imprese, soprattutto per i contributi a fondo perduto per ristorare il calo di fatturato dovuto ai provvedimenti restrittivi, e quelli a famiglie e istituzioni sociali, in particolare per le somme destinate ai vaccini; in aumento anche le altre uscite correnti a seguito dell'incremento del Fondo perequativo delle misure fiscali e di ristoro.

7.

Dall'esame della spesa emergono indicazioni sul rilievo degli interventi assunti nel 2021 per contrastare gli effetti della pandemia. Al netto delle risorse destinate alle attività finanziarie, nell'anno le misure attivate sono state di dimensione simili a quelle del 2020. Inoltre, se nella fase di avvio la necessità di rispondere con immediatezza alle esigenze che emergevano ha portato ad un consistente incremento dei residui, nel 2021 gli interventi hanno puntato ad un costante riesame dei fabbisogni, operando una selezione della spesa e riducendo il ricorso a ulteriore indebitamento.

È proseguita la crescita della spesa in c/capitale, anche al netto di quanto destinato al finanziamento del PNRR.

Gli investimenti gestiti direttamente dallo Stato o effettuati attraverso le principali imprese pubbliche e private operanti nel settore delle infrastrutture, se crescono in termini di stanziamenti solo del 5,2 per cento, continuano a recuperare nella gestione: gli impegni crescono del 39,2 per cento, i pagamenti totali del 29,3. Cresce di 10 punti il coefficiente di realizzazione della spesa.

Un dato positivo che si accompagna alla conferma, su altri fronti, delle difficoltà, da tempo evidenti, di garantire una rapida

definizione delle opere. Difficoltà riconducibili non solo ai programmi dei fondi strutturali, come di recente reso evidente dal Rapporto sui fondi di coesione, ma anche ai progetti già attivati (in essere) confluiti nel PNRR e a quelli previsti dal Piano complementare. Fondamentali, quindi, saranno la disponibilità di strutture amministrative adeguate, una capacità progettuale in grado di assistere e guidare i soggetti attuatori, un efficace coordinamento tra livelli di governo, un quadro regolamentare efficace e rapido. Su questi fronti, se non mancano i segnali positivi, persistono lentezze nell'attuazione importanti.

Infine, la scelta di gestire gli interventi del PNRR al di fuori del bilancio, se condivisibile dal punto di vista della tempestività delle realizzazioni, riduce la leggibilità del bilancio e richiederebbe (almeno a consuntivo) la specificazione della ripartizione della spesa per categoria economica e per missione/programma da affidare ad un apposito "allegato" al Rendiconto. Ciò non solo per ridare significatività al documento contabile, ma anche per consentire una valutazione complessiva dell'allocazione delle risorse e dei risultati conseguiti, oltre ad un controllo della aggiuntività della spesa.

Relazione in udienza
del Presidente di coordinamento delle Sezioni Riunite
in sede di controllo
Carlo Chiappinelli

1.

L'esame dei dati finanziari del Rendiconto generale dello Stato oggi all'esame di questa Corte consente di svolgere talune considerazioni di fondo sugli andamenti non solo di ordine squisitamente contabile, ma anche di tipo gestionale, in coerenza alla peculiare fisionomia del giudizio di parificazione quale si configura sin dagli albori della sua nascita.

Ed invero la stretta correlazione tra strutture e procedure amministrative, quadro finanziario, architettura istituzionale costituisce elemento peculiare ed utile chiave di lettura della concreta gestione del bilancio statale.

Il dato di fondo è costituito – insieme all'accertamento delle grandezze finanziarie e contabili, cui vanno ad affiancarsi modalità anche innovative di verifica della affidabilità delle relative scritture – dalla analisi delle risorse gestite a fronte di quelle stanziare, evidenziando effettive *performance* gestionali e criticità ancora da risolvere nell'ottica del raggiungimento dei risultati prefigurati.

Con la relazione unita alla decisione che si va ad assumere la Corte è, infatti, chiamata ad offrire un contributo indipendente, in

un'ottica propulsiva volta alla migliore funzionalità ed efficienza dell'apparato pubblico nella gestione delle risorse.

Un ausilio viene dalla stessa impostazione del bilancio per missioni e programmi, il cui dettagliato scrutinio permette di cogliere l'efficacia delle *policies* adottate, facendo emergere anche tempistiche da accelerare nonché ostacoli da rimuovere.

Questa funzione diventa oggi più rilevante in relazione a procedure ed assetti amministrativi, profondamente incisi dal Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che dedica particolare attenzione ai processi finalizzati a migliorare l'efficienza, efficacia ed economicità della Pubblica amministrazione, sollecitando una rinnovata e piena funzionalità degli apparati pubblici, premessa indispensabile per il raggiungimento degli obiettivi posti.

Nel dar conto in dettaglio dei diversi provvedimenti che hanno interessato l'Amministrazione dello Stato, un profilo generale attenzionato concerne i raccordi emergenti sia sotto il profilo organizzativo, per l'innesto delle nuove strutture su quelle già esistenti, sia con riguardo alle ulteriori risorse coinvolte, a fronte di quelle già destinate dalla precedente programmazione di bilancio e finanziaria.

In questo senso una specifica verifica che ripercorre la generalità dei ministeri ha riguardato l'individuazione delle risorse stanziare nel periodo emergenziale per la pandemia da Covid-19 e di quelle del Piano complementare al PNRR, che si sono aggiunte alle ordinarie assegnazioni.

2.

Gli obiettivi delineati dal PNRR trovano riflesso nelle stesse modifiche ordinamentali che hanno riguardato numero, denominazione e funzioni di diversi dicasteri cui si sono accompagnati provvedimenti di normazione primaria e secondaria che hanno in varia misura modificato l'organizzazione interna di diverse Amministrazioni ed inciso sugli stessi moduli procedurali. Tra questi vanno ricordati quelli volti a rendere possibile, da una parte, l'avvio, sotto l'aspetto funzionale all'attuazione del PNRR, delle procedure di reclutamento del personale pubblico; dall'altra, l'impostazione di alcune semplificazioni procedurali.

Sotto il primo versante occorre monitorare come il quadro generale delle nuove regole sul reclutamento e gestione delle risorse umane costituisca una reale opportunità di valorizzazione e di crescita del capitale umano dell'intera Pubblica

amministrazione, in un contesto reso ancora più complesso ed articolato dalla rapida trasformazione della società per effetto della crescente digitalizzazione della comunicazione e dei servizi. I dipendenti pubblici dovranno possedere sempre più conoscenze e capacità pluridisciplinari, oltreché esprimere necessaria dimestichezza nell'uso degli strumenti digitali e coerente flessibilità operativa.

Non va dimenticato, peraltro, che la soluzione delle citate problematiche non può essere affidata al solo ricambio generazionale, dovendosi mettere in atto un massiccio intervento di riqualificazione del personale mediante specifica formazione che punti a sviluppare quelle aree di competenza prima trascurate, anche attraverso attività di *reskilling*, nel solco della digitalizzazione dei processi e dei servizi pubblici.

In tale prospettiva va ad affiancarsi un costante esame dei modelli organizzativi e procedurali: anche l'esperienza maturata nell'ultimo periodo potrà, giovandosi di una regolamentazione contrattuale oggi disponibile, costituire una utile base su cui consolidare un sistema strutturato e ben integrato delle reti e delle piattaforme informatiche esistenti, teso a superare le criticità legate alla frammentazione burocratica e territoriale.

In altri termini, si tratta di una occasione per riconsiderare, più in generale ed in chiave digitale, anche i processi lavorativi in essere nelle Pubbliche amministrazioni, ed in particolare di quelli che richiedono, per la efficace attuazione delle politiche e degli interventi, raccordi e cooperazione tra Amministrazioni anche afferenti a livelli di governo diversi.

Non di rado ad indicatori finanziari che denotano una ridotta capacità di spesa, come in taluni settori degli investimenti, si accompagnano procedure complesse, nella fase sia programmatica e progettuale che di verifica di conformità della documentazione trasmessa dagli enti destinatari.

In una prospettiva di più rapida utilizzazione delle risorse occorre procedere al superamento delle criticità riscontrate onde assicurare una celere ricomposizione dei processi decisionali, facendo altresì fronte alle difficoltà emerse in talune Amministrazioni locali nello sviluppare gli aspetti progettuali. La Corte auspica una completa ed efficace implementazione delle misure già individuate, quali la semplificazione di alcuni passaggi procedurali e l'istituzione di *task force* operative di supporto agli enti attuatori, in coerenza al vigente quadro ordinamentale di competenze, valorizzando anche le potenzialità e la strumentazione di bilancio.

3.

Viene così a riemergere, nella realtà del tutto nuova posta dal contesto sovranazionale ed emergenziale che ha caratterizzato l'esercizio esaminato e che si riflette sulla programmazione in corso, quello che è un fattore antico ed insieme moderno sotteso alla dimensione della contabilità pubblica quale complessivo strumento posto a garanzia dell'ordinato funzionamento dei poteri legislativi, di governo e di amministrazione, ed insieme fattore di responsabilizzazione degli operatori al servizio della collettività.

Responsabilizzazione degli operatori che richiede a monte una più chiara definizione del quadro regolatorio, come nel caso dei contratti pubblici, a partire dalle problematiche ancora aperte sia a livello operativo che di fonti normative.

Ed invero, le varie modifiche al Codice degli appalti intervenute negli ultimi anni, ad opera di numerose disposizioni normative, seppur ispirate all'esigenza di intervenire in coerenza all'ordinamento euro unitario, ovvero, più di recente, a ragioni di urgenza dovute alla necessità di contrastare l'epidemia da Covid-19, hanno finito per sovrapporsi alla disciplina codicistica di base, dando luogo ad un quadro regolatorio talvolta di difficile lettura.

Senza soffermarsi sul non sempre univoco percorso normativo anche con riguardo al sistema delle fonti, si segnala oggi il rilievo assunto da tale problematica nell’ambito del PNRR, con la revisione dell’intero quadro legislativo in materia di contratti pubblici, demandata alla approvazione – intervenuta proprio in questi giorni da parte del Parlamento – della legge di delega al Governo in materia. Come emerge anche dalla relativa documentazione, l’esigenza sottesa alla riforma dei contratti pubblici è quella di *“restituire alle disposizioni codicistiche semplicità e chiarezza di linguaggio, nonché ragionevoli proporzioni dimensionali, limitando il più possibile nel testo i rinvii alla normazione secondaria”*.

Nell’ottica della realizzazione efficiente delle infrastrutture e della ripresa post pandemica di attività essenziali per l’economia, quali quelle edilizie, è fondamentale, infatti, disporre di un quadro regolatorio semplice e dinamico, sia per ciò che riguarda le procedure di affidamento, sia per quanto attiene alle fasi di pianificazione, programmazione e progettazione.

Una risposta efficace sul piano organizzativo e del razionale utilizzo delle risorse umane per garantire un supporto concreto al rilancio degli investimenti pubblici e privati e, più in generale,

servizi rapidi ed efficienti a vantaggio di tutti i settori dell'economia del Paese rende necessarie centrali di progettazione dedicate al rilancio ed alla esecuzione di opere, anche a livello territoriale, supportate da apposite strutture tecniche in grado di favorire i processi di digitalizzazione dei diversi ambiti e settori della vita sociale: scuola, università, sanità, assistenza sociale, protezione dell'ambiente e del territorio.

4.

Le cennate misure amministrative si saldano fortemente sia dal punto di vista sistematico che della stessa impostazione sottesa al PNRR con i processi di riforma del bilancio e della contabilità pubblica.

In questo ambito, un primo fenomeno cui prestare attenzione è la tendenza, di cui agli orientamenti europei ed anche, più di recente, a seguito dell'attuazione del PNRR, a valorizzare maggiormente il ruolo della contabilità economica nella prospettazione dei conti della finanza pubblica. Già da tempo in ambito governativo vengono prodotte a fini conoscitivi, versioni del bilancio dello Stato secondo tali criteri. Sta procedendo la sperimentazione per l'adozione della contabilità economico-patrimoniale e si sta

lavorando per avvicinare la contabilità pubblica al sistema c.d. “*accrual*”. Permane la contabilizzazione delle poste secondo il sistema SEC 2010, in vista della valutazione comparata omogenea con le statistiche ed i dati degli altri Paesi UE.

In questo contesto merita pur sempre di essere ricordato che all’architettura del nostro ordinamento è sottesa una logica contabile di tipo finanziario, attenta cioè ai flussi, cui risulta correlato il sinallagma periodico tra prelievo tributario di risorse della collettività e relativo utilizzo per le finalità individuate del decisore politico, i cui contenuti costituiscono il quadro in base al quale la cittadinanza è posta nelle condizioni di esprimere le proprie preferenze.

Si tratta, in sostanza, di una connotazione di fondo del nostro ordinamento, da preservare e da rendere sempre più trasparente, cui si possono efficacemente affiancare ulteriori prospettazioni significative anche sul piano della logica economica e patrimoniale.

In questa stessa logica, uno specifico tema da menzionare è costituito dalle diverse modalità di previsione e rendicontazione delle entrate nel bilancio. Negli intendimenti programmatici si passerebbe, in sintesi, per la competenza, al criterio della

riscuotibilità, così come sul lato della spesa si è passati al criterio della esigibilità. A tal riguardo, il giudizio non può che essere di apertura e di consenso, se si tratta di avvicinare i dati di bilancio alla effettività dei flussi finanziari, alla luce della indefettibile esigenza di trasparenza e veridicità quale deve caratterizzare il più possibile la finanza pubblica. Naturalmente nell'ambito di questi positivi sforzi non può essere tralasciata, proprio per le medesime necessità di chiarezza e di trasparenza, l'esigenza di indicare comunque l'ammontare potenziale dell'obbligo tributario della collettività, considerata la legislazione vigente e le condizioni macroeconomiche assunte.

Un ulteriore aspetto che potrebbe a prima vista apparire estremamente tecnico e solo per addetti ai lavori, ma che in realtà riafferma la estrema contiguità tra gestione amministrativa e riforme di bilancio, attiene al ruolo crescente delle contabilità di tesoreria. I flussi finanziari in aumento intermediati dallo Stato stanno infatti progressivamente ampliando il ricorso alle contabilità fuori bilancio, come quelle di tesoreria. Indubbiamente, nonostante le molte modifiche apportate di recente alla legge di contabilità, permangono difficoltà circa l'esigenza di coniugare le ordinarie procedure contabili, da un lato, e, dall'altro, favorire snellezza e celerità sul piano operativo. Ciò richiama ad ulteriori

riflessioni circa le modalità di avvicinamento ed adeguato bilanciamento tra le due esigenze.

Per intanto la crescita dei volumi di risorse pubbliche intermedie dalla tesoreria implica una diversa ottica nel guardare ai flussi finanziari, nel senso di privilegiare la logica dell'*ex post* rispetto alla previsione e soprattutto, nella prospettiva della Corte, di allestire diversamente ed ampliare il controllo che viene svolto su questi conti extra bilancio, in coerenza anche agli altri ed innovativi criteri previsti dalla legislazione più recente quali parametri per l'esercizio dei controlli.

5.

Si tratta di tematiche oggetto di attenta considerazione da parte della Corte, in un'ottica congeniale alle funzioni istituzionali di garanzia, in cui si colloca la prioritaria e diretta referenza alle Camere, corroborata da un ruolo di indiretto stimolo all'attività delle Amministrazioni.

Amministrazioni che richiedono non solo efficienza interna, ma anche – e sempre più – rapporti di collaborazione e coordinamento sia a livello centrale che tra quest'ultimo e quello territoriale, più vicino ad offrire concreta risposta alle domande ed alle attese dei

cittadini: da questo punto di vista non solo va a svilupparsi il sistema di bilancio, in così forte evoluzione, ma anche quello procedurale, che richiede efficaci interazioni e costante sinergia.

Assistiamo, in definitiva – come emerge anche dall’esame del Rendiconto – a profonde modifiche dell’ordinamento contabile ed amministrativo rese ora più stringenti dal rilievo così significativo dell’attuazione del PNRR.

La Corte è presente nel seguire queste evoluzioni, a conferma della rilevanza del suo ruolo quale punto di riferimento nel panorama istituzionale del nostro Paese per quanto concerne la contabilità pubblica, per gli aspetti sia finanziari che istituzionali, oltre che per le evidenti ricadute gestionali in termini di buon andamento e di tenuta del sistema.