



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA  
DICIASSETTESIMA LEGISLATURA

Cagliari,

All'Onorevole Presidente  
della Terza Commissione

SEDE

Il Documento  
di iniziativa della Corte dei Conti

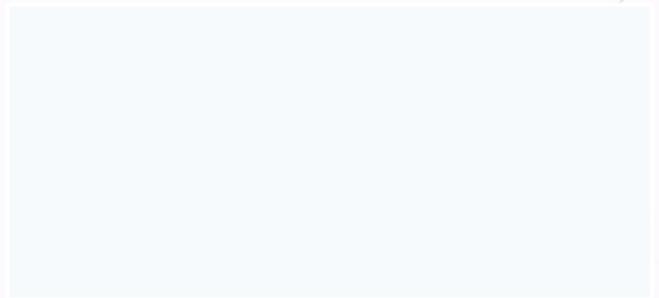
Oggetto: **Relazione n. 23**

concernente:

*"DELIBERAZIONE N. 61/SSRRCO/INPR/2024 PROGRAMMAZIONE DEI  
CONTROLLI E DELLE ANALISI DELLA CORTE DEI CONTI PER IL 2025"*

Ai sensi e per gli effetti dell'articolo 32 del Regolamento interno del Consiglio regionale  
trasmetto, con preghiera di sottoporlo all'esame della Commissione presieduta dalla S.V.  
Onorevole, l'atto di cui all'oggetto.

IL PRESIDENTE





*Corte dei conti*  
*Sezioni riunite in sede di controllo*  
*I Presidenti di coordinamento*

*Giuseppe Pirelli,*

*Le trasmettiamo la deliberazione n. 61/SSRRCO/INPR/2024 del 16 dicembre scorso con cui le Sezioni riunite in sede di controllo hanno definito la Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2025, in attuazione delle previsioni del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, cui seguirà la comunicazione del Programma della competente Sezione regionale di controllo.*

*Ci è gradita l'occasione per porgerLe i nostri più distinti saluti.*

---

*Dott. Piero Comandini*  
*Presidente del Consiglio della Regione autonoma Sardegna*  
*Via Roma, 25*  
*09124 - Cagliari*



# CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

## PROGRAMMAZIONE DEI CONTROLLI E DELLE ANALISI DELLA CORTE DEI CONTI PER IL 2025

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

dicembre 2024



E

CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Protocollo N.0010265/2024 del 23/12/2024





---

# CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

## **PROGRAMMAZIONE DEI CONTROLLI E DELLE ANALISI DELLA CORTE DEI CONTI PER IL 2025**

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

dicembre 2024



## INDICE

	Pag.
<b>Deliberazione</b>	
<b>I controlli della Corte dei conti nel contesto economico finanziario</b>	3
<b>La funzione di controllo e la sua dimensione operativa</b>	24
<b>Il coordinamento delle funzioni di controllo delle Sezioni Riunite in sede di controllo</b>	30
<i>Le Sezioni Riunite in sede di controllo</i>	30
<b>Il controllo sulla gestione e il controllo concomitante sulle Amministrazioni centrali</b>	47
<i>La Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato</i>	47
<i>Il collegio del controllo concomitante</i>	52
<b>Il controllo sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria</b>	55
<i>La Sezione di controllo sugli enti contribuiti dallo Stato</i>	55
<b>I controlli nel contesto internazionale</b>	60
<i>La Sezione di controllo per gli affari europei e internazionali</i>	60
<b>I controlli nel sistema delle autonomie territoriali</b>	65
<i>La Sezione delle Autonomie</i>	65
<b>L'attività di controllo in ambito territoriale</b>	70
<i>Le Sezioni regionali di controllo</i>	70





## CORTE DEI CONTI

### SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

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

Presidenti di sezione:

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

Consiglieri:

Giuseppe Maria Mezzapesa, Giuseppe Imparato, Vincenzo Chiorazzo, Daniele Bertuzzi, Sergio Gasparini, Angelo Maria Quaglino, Marco Randolfi, Vanessa Pinto, Michela Muti;

Primi referendari:

Laura Alesiani, Patrizia Esposito, Rita Gasparo.

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

UDITI, nell'adunanza del 16 dicembre 2024, i relatori Pres. sez. Carlo Chiappinelli, Pres. sez. Enrico Flaccadoro;

DELIBERA

di approvare il documento relativo alla “Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2025”, nel testo allegato.

I RELATORI

Carlo Chiappinelli  
F.to digitalmente

Enrico Flaccadoro  
F.to digitalmente

IL PRESIDENTE

Guido Carlino  
F.to digitalmente

Depositato in segreteria in data

IL DIRIGENTE

Antonio Franco  
F.to digitalmente

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

### **1.**

La programmazione delle attività di controllo è disciplinata dall'art. 3, commi 4 e 5, della legge n. 20 del 14 gennaio 1994. In particolare, sono le Sezioni riunite in sede di controllo che provvedono a definire, ai sensi dell'art. 5 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo (delibera n. 14/2000 e ss.mm.), il quadro di riferimento programmatico delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione, nonché i criteri metodologici di massima che costituiscono le linee di indirizzo del sistema complessivo dei compiti che l'art. 100 della Costituzione assegna alla Corte dei conti.

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

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

### **2.**

Quest'anno la programmazione coincide non solo, come negli scorsi anni, con la predisposizione delle linee di intervento per il prossimo triennio che il Governo sta avviando con il varo della legge di bilancio ma anche con la prima applicazione del Piano strutturale di bilancio che inaugura il ciclo di programmazione finanziaria nel quadro della nuova governance economica europea. Uno sviluppo che deve confrontarsi con un quadro internazionale ed interno condizionato dai conflitti in corso e in cui sono diffusi i segnali di un significativo rallentamento della crescita. La gestione della politica economica si trova così ad affrontare nuove sfide, sia sul fronte dell'economia reale che della gestione dei conti pubblici, muovendosi all'interno di un sentiero molto stretto in

cui devono trovare un difficile equilibrio spinte ed esigenze diverse, garantendo il percorso di riequilibrio dei conti e un graduale rientro del rapporto debito Pil.

Se da un lato, infatti, il quadro richiede misure che diano una risposta alle necessità delle famiglie, in termini di reddito disponibile, delle imprese, messe in difficoltà da costi della transizione energetica e dal rallentamento della domanda estera, e del sistema di welfare, uscito provato dalla crisi sanitaria, dall'altro esse devono garantire una dinamica della spesa coerente con gli impegni assunti a livello europeo e indispensabile per ottenere un graduale ma credibile percorso di rientro del debito. Ciò preservando tuttavia il rafforzamento delle capacità di crescita attraverso un complesso quadro di riforme e adeguati investimenti infrastrutturali.

### 3.

Nei prossimi mesi e lungo l'intero esercizio 2025 influirà sui risultati della finanza pubblica l'incerta evoluzione di un quadro macroeconomico che nell'ultimo scorcio di quest'anno ha fatto registrare un sensibile ripiegamento delle proprie capacità di crescita, pur se in un contesto di incoraggianti progressi sul fronte occupazionale, di migliorate valutazioni dei mercati internazionali sul merito creditizio del debito pubblico dell'Italia e di un consolidamento delle aspettative di riduzione dei tassi di interesse sia di breve che di lungo termine. Permangono, quali potenziali fattori di rischio di carattere globale e sistemico e di conseguente indebolimento del commercio internazionale e della domanda estera dei prodotti italiani, le persistenti tensioni di natura geopolitica unitamente alle difficoltà del settore manifatturiero europeo condizionato anche dalla difficile transizione imposta dai mutamenti nei paradigmi tecnologici.

Se è vero che, rispetto al passato, la nuova governance economica dell'Unione europea e la correlata fissazione, con il Piano strutturale di bilancio di medio termine (PSB), di obiettivi pluriennali di finanza pubblica (che si sintetizzano in uno stringente vincolo all'espansione della spesa *netta*) non richiederanno necessariamente, ai fini della *compliance* con le regole, reazioni immediate del *policy maker* all'evolvere della congiuntura reale e monetaria, resta il fatto che le prospettive del sistema economico continueranno ad essere centrali per l'inevitabile *fine tuning* che sarà richiesto alle politiche di bilancio in corso d'anno; e ciò anche nella consapevolezza dei risvolti che la congiuntura può avere nel medio termine e dunque sui Piani di aggiustamento futuri.

Da tale punto di vista rileverà in particolare, ai fini del programma dei controlli e delle analisi della Corte, la misura in cui la ripresa prevista per il 2025 sarà in grado di confermarsi, nonché di avere una forza tale da recuperare, eventualmente, la perdita di prodotto che si prospetta a consuntivo per l'anno in corso; e ciò tenuto conto che nel terzo trimestre il valore aggiunto complessivo è rimasto sostanzialmente invariato e che la "crescita acquisita", ossia quella che si avrebbe nell'ipotesi di stagnazione delle attività negli ultimi tre mesi dell'anno, è ora pari solo alla metà (0,5 per cento) di quanto preconsuntivato nel PSB.

Al riguardo va ricordato che il Piano, oltre a confermare nell'1 per cento il tasso di sviluppo originariamente fissato nel DEF per il 2024, ha prospettato per il 2025 un'accelerazione delle attività produttive anche connessa al miglioramento della *fiscal stance* rispetto a quella che si sarebbe registrata a legislazione vigente. Nello scenario programmatico, che sconta tra le principali misure quella che rende strutturale e permanente le riduzioni del cuneo fiscale già vigenti da qualche anno, il tasso di crescita del Pil reale è stato previsto all'1,2 (+0,3 punti rispetto al tendenziale) il valore più elevato dell'arco temporale coperto dal PSB (per il quadriennio 2026-29 si prefigurano valori gradualmente più contenuti e pari in media allo 0,8 per cento).

#### 4.

Da un punto di vista più generale, con il 2025 si apre una fase connotata da importanti novità per quel che riguarda la sorveglianza europea sui bilanci pubblici e le regole di *fiscal policy*, elementi di cui la stessa programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dovrà tenere conto. Con la pubblicazione, il 30 aprile 2024, dei tre atti normativi che hanno riformato il Patto di stabilità e di crescita e la presentazione, nei mesi scorsi, dei *Piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine*, si è infatti entrati in una fase che pone al centro dell'attenzione soprattutto il tema della sostenibilità dei debiti e dell'esigenza di ricondurli su traiettorie plausibilmente discendenti o mantenerli comunque su livelli prudenti.

Nel caso dell'Italia, il PSB ora in corso di definitiva approvazione da parte del Consiglio europeo, presenta tutti i presupposti per il conseguimento di un tale obiettivo, ma richiederà sin dal prossimo anno un attento monitoraggio della sua attuazione, attività che dovrà presumibilmente prevedere analisi in grado di mettere in ulteriore risalto alcune

scelte metodologiche adottate per la sua costruzione (l'affidamento, per il triennio 2025-2027, su un aggiornamento delle stime analitiche contenute nel DEF piuttosto che su una stretta applicazione delle tecniche dell'Analisi di Sostenibilità del Debito/DSA) e le implicazioni delle stesse anche in un quadro connotato da un corredo informativo che si è presentato, in origine, limitato e piuttosto frastagliato.

In un tale quadro rivestirà naturalmente un ruolo centrale l'evoluzione della spesa *netta* lungo la traiettoria che - trasmessa il 21 giugno dalla Commissione come punto di riferimento e poi successivamente aggiornata alla luce della revisione dei dati Istat di settembre – è stata definitivamente fissata con un tasso annuo di crescita dell'aggregato pari in media, nei sette anni di durata dell'aggiustamento, all'1,5 per cento, ma con una ricalibrazione che ha ridotto il tasso nel primo anno (1,3 contro 1,6 per cento) e lo ha accresciuto negli anni successivi (di tre decimi nel 2027-29 in media).

## 5.

Importanti, al di là degli specifici aggregati sottoposti a vincolo, continueranno ad essere i saldi generali dei conti pubblici e, contestualmente, la dinamica delle principali determinanti e di alcune di esse in particolare.

Con riguardo ai primi, dopo un indebitamento netto che nel 2024 è stimato al 3,8 per cento del Pil, nel successivo triennio il *deficit* è previsto flettere ulteriormente e collocarsi nel 2026 (un anno dopo rispetto alle tendenze a legislazione vigente) sotto il 3 per cento. Il consolidamento fiscale è previsto proseguire nel successivo biennio, con un obiettivo di *deficit* a fine 2029 pari all'1,8 per cento del Pil, anno in corrispondenza del quale il saldo primario è atteso attestarsi al 2,4 per cento. Va rimarcato come tali risultati programmatici trovino i propri presupposti soprattutto nel percorso di consolidamento della finanza pubblica che, secondo il PSB, si avrebbe a legislazione vigente (connotato in particolare dalla vivace espansione delle entrate tributarie solo parzialmente compensate dagli aumenti di spesa corrente), un percorso la cui plausibilità andrà quindi analizzata e monitorata nel tempo.

Quanto alle singole macro-voci del conto delle Amministrazioni pubbliche, assume in questa fase un ovvio e particolare rilievo l'andamento della spesa in conto capitale. Al riguardo, nel quadro a legislazione vigente, gli investimenti sono previsti in crescita sensibile nel 2025 e 2026 (rispettivamente +6,3 e +5,3 per cento), e in contrazione nel

2027 (-3,9 per cento) a causa della conclusione dei progetti del PNRR. L'incidenza sul Pil si mantiene all'interno del *range* 3,4-3,6 per cento in tutto il triennio. I contributi agli investimenti e le altre spese in conto capitale – dopo un lieve aumento nel 2025 (+0,9 per cento) – sono previsti in costante riduzione nel successivo biennio, per il venir meno delle misure di incentivazione edilizia. E' importante sottolineare come gli andamenti tendenziali degli investimenti fissi lordi debbano trovare sostanziale conferma nel quadro programmatico data la necessità di salvaguardare, come previsto dalle norme a cui si è soggetti nel caso di opzione per uno dei Piani di aggiustamento a sette anni anziché a quattro, la relativa componente di spesa finanziata a livello nazionale (l'incidenza di tale posta è prevista passare dal 2,9 per cento nel 2023 al 3,3 nel 2024 e poi, in media, al 3,2 per cento del Pil) avendo la nuova governance economica dell'EU specificamente considerato la necessità di mitigare il rischio che nei prossimi anni l'aggiustamento dei debiti pubblici possa andare a detrimento delle improcrastinabili esigenze di accrescere a livello europeo lo stock di capitale pubblico.

## 6.

Cruciali sono infine, data la richiamata evoluzione della governance economica dell'EU, le prospettive del debito pubblico e quindi la plausibilità del suo percorso di riduzione. Si tratta di un processo di rientro che nel caso dell'Italia va ad iscriversi in un trend già iniziato all'indomani della pandemia e sostanzialmente non compromesso dalla successiva crisi energetica. Da tale punto di vista, le basi su cui viene costruito il Piano sembrano nel complesso incoraggianti. Il risultato del 2023 (134,8 per cento) ha consolidato la discesa dal picco pandemico (154,1 per cento). Questa ha trovato propulsione nelle buone capacità di recupero della crescita economica reale (-19,7 punti cumulati), ma è stata possibile soprattutto grazie all'apporto dell'inflazione (-14,6 punti) e dei fattori di aggiustamento stock-flussi (-9,3 punti, per complessivi 183 miliardi a prezzi correnti); il tutto in un contesto in cui hanno continuato ad esercitare pressioni al rialzo il saldo primario (per 12,9 punti) e il costo medio del debito (per 11,2 punti).

Il Piano ha confermato, come era nelle attese del DEF e come evidenziato dai più recenti sviluppi congiunturali, che la riduzione del rapporto debito/Pil si è effettivamente arrestata a fine 2023 e che è ora in atto una risalita la quale, nelle valutazioni del PSB, dovrebbe portare il debito alla fine di quest'anno al 135,8 per cento, con una crescita di 1

punto su base annua. Gli sviluppi congiunturali non evidenziano modifiche di rilievo nella struttura del debito pubblico: continua la lieve riduzione della quota di debito detenuto dalla Banca d'Italia e correlata al netto riorientamento della politica monetaria della Bce a partire dal luglio 2023; si conferma poco sopra l'11 per cento la quota di debito a breve termine e resta abbastanza stabile intorno ai 7 anni la durata media del debito; rimane comparativamente alta la quota di debito da residenti e sostanzialmente trascurabile, ai fini dell'analisi dei rischi, la quota di debito denominata in valuta, caratteristiche, tali ultime due, che come osservato anche nel *Country Report* sull'Italia della Commissione europea dello scorso mese di giugno vanno valutate positivamente dal punto di vista dell'analisi del rischio Paese.

Nello scenario programmatico del PSB, il debito viene previsto in risalita nei prossimi anni, con il passaggio dal 135,8 per cento del Pil nel 2024 al 136,9 per cento nel 2025 e poi con il suo punto di massimo nell'esercizio 2026 (137,6 per cento), per poi tornare al 134,9 per cento nel 2029. Alla fine del periodo di aggiustamento (2031) l'indicatore scenderebbe al 132,5 per cento. La curva continuerebbe a scendere nel quinquennio post aggiustamento (124 per cento nel 2036) sul quale si valuta la plausibilità della discesa attraverso shock stocastici, fino a portarsi al 113,4 per cento alla fine del decennio successivo alle correzioni discrezionali. L'elemento che più contribuisce alla riduzione del rapporto debito/Pil è il saldo primario strutturale, che migliora gradualmente, fino a raggiuagliarsi in un surplus del 2,2 per cento nel 2029 e del 3,2 per cento nel 2031. Emerge poi la crescente spinta degli oneri da interessi nell'ambito dello *snowball effect* (differenza tra interesse implicito medio e crescita dell'economia) e la rilevanza dell'eredità lasciata dalle politiche del Superbonus alla dinamica del debito.

Quanto al primo aspetto, il contributo del costo medio del debito passa dai 3,7 punti stimati per il 2023 ai 4,2 punti per il 2029. Il mezzo punto di maggiore pressione è da ascrivere, naturalmente, agli effetti ritardati della severa stretta monetaria operata negli anni scorsi dalla Bce e tradottasi in un significativo innalzamento dei tassi a breve e a lungo termine. Tale pressione è, nel quadro proposto dal PSB, inferiore a quella prefigurata solo pochi mesi fa; e ciò a motivo della sensibile limatura ipotizzata per i tassi di mercato: sulla scorta sia degli andamenti recenti che delle aspettative prevalenti sui mercati, il tasso a breve termine per il triennio 2025-27 viene ora stimato di quasi un punto più basso, mentre per i tassi a lungo termine il miglioramento si quantifica tra i 40

e i 50 punti base. Circa il secondo aspetto, nei primi anni di vita del Piano la discesa del rapporto verrà ostacolata in misura rilevante dall'effetto rimbalzo esercitato dagli aggiustamenti stock-flussi; ciò essenzialmente per gli effetti di cassa del Superbonus, dal momento che l'effetto complessivo dei fattori sotto la linea contrastano la discesa del debito per complessivi 6,6 punti di prodotto. Si tratta di un aspetto, quello della specifica composizione dello *stock-flow adjustment* che andrà monitorato nel tempo.

## 7.

Il programma dei controlli e delle analisi della Corte per l'esercizio 2025 viene in definitiva ad innestarsi in un contesto macrofinanziario segnato da una manovra di bilancio ora in via di definitiva approvazione che è stata condizionata da vincoli esterni e interni i quali hanno consentito solo in parte di dare una risposta in termini di nuove risorse ai problemi che affliggono il nostro sistema di welfare, alle necessità di rafforzare la spinta al processo di ammodernamento della dotazione infrastrutturale e alla crescita degli investimenti. Il programma dovrà tener conto del fatto che l'equilibrio tra i diversi fabbisogni che viene descritto nella manovra rimane molto esposto alle intemperie di una congiuntura economica e sociale difficile. Se appare corretto l'implicito richiamo in tutte le aree dell'azione pubblica ad un più attento utilizzo delle risorse, già dal prossimo anno, le scelte che sono state prese, spesso a carattere temporaneo, richiederanno, per essere confermate, decisioni non semplici in termini di razionalizzazione della spesa con impatti sulla qualità dei servizi offerti. Scelte che dovranno trovare un importante sostegno da una decisa lotta all'evasione e da un efficiente ed efficace attuazione delle riforme e degli investimenti previsti dal PNRR.

## 8.

Sono numerose, pertanto, le prove a cui il Paese è chiamato a rispondere. Innanzitutto, portando avanti un piano di riforme che consenta di eliminare ostacoli e di intervenire sulle difficoltà strutturali della nostra economia. È importante, infatti, soprattutto in questa fase, che le misure proposte si traducano in azioni effettive e lo facciano in tempi coerenti con l'urgenza richiesta dalle difficoltà attuali. A tale sforzo deve contribuire l'attività di controllo della Corte fornendo in tutte le aree dell'azione pubblica elementi e valutazioni necessari ad eventuali ricalibrature degli interventi,

segnalando anche quando questi presentino impatti sui conti non in linea con le attese o dimostrino risultati non corrispondenti agli obiettivi. Nel seguito ci si sofferma su quelli che sono i principali temi all'attenzione della politica pubblica che saranno alla base della programmazione dei controlli del complesso delle Sezioni del controllo.

## 9.

Anche nel 2025 continua ad essere di particolare rilievo l'esercizio della delega per la riforma fiscale che, in attuazione della legge n. 111 del 2023, ha visto finora l'emanazione di undici decreti legislativi.

Un processo che, sul fronte della tassazione dei redditi delle persone fisiche, prevede una revisione e una graduale riduzione dell'Irpef; il mantenimento della progressività; il riordino di scaglioni, aliquote, deduzioni e detrazioni, con particolare attenzione a famiglie, costo dei figli, casa, salute, previdenza complementare, istruzione, efficienza energetica, riqualificazione edilizia, beni culturali, assicurazioni; un graduale perseguimento dell'equità orizzontale; cedolare secca per affitti commerciali. Per quanto riguarda il lavoro autonomo si muove verso la periodicità mensile dei versamenti di saldi e acconti, eventuale riduzione della ritenuta d'acconto; semplificazione dei criteri di determinazione del reddito di capitale e d'impresa.

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

Nella legge di bilancio per il 2025 è confermata a regime la riduzione a tre delle aliquote della tassazione sulle persone fisiche, rivedendo al contempo le detrazioni per carichi di lavoro.

Sicuramente positiva, anche ai fini della tutela degli equilibri prospettici del sistema pensionistico, la trasformazione dello sgravio contributivo previsto per il 2024 in una misura di sostegno del reddito di natura fiscale, cui si accompagna un'ulteriore detrazione dal reddito di lavoro dipendente con *decalage*.

Si tratta, tuttavia, di misure non prive di elementi che richiedono un'attenta valutazione: infatti, esse finiscono per acuire la penalizzazione dei nuclei familiari mono reddito, complicare ancora la gestione degli adempimenti tributari, ampliare ulteriormente l'area dei soggetti che risultano sostanzialmente esentati dal contribuire al finanziamento dell'apparato pubblico, con una ulteriore riduzione della manovrabilità della leva fiscale.

Esame da estendere anche alle modifiche sul fronte della tassazione delle imprese disposte a partire dal 2024 e in particolare agli incentivi, alle nuove assunzioni e, al contempo, all'abolizione di quello alla capitalizzazione denominato Aiuto alla Crescita Economica.

## **10.**

La necessità di procedere al riordino delle spese fiscali è richiamata con forza nel PSB, mettendola in relazione al completamento della riforma fiscale. Con la legge di bilancio per il 2025 è avviato un percorso di graduale revisione del sistema delle spese fiscali. Una misura che è destinata ad incidere su una platea di contribuenti limitata (essendo i soggetti con più di 75.000 euro di reddito complessivo poco meno del 3 per cento dei contribuenti), per i quali si accentua la già elevata pressione fiscale. Un processo che richiederà una attenta valutazione. Si tratta di un primo passo in direzione di riforme che, nonostante le reiterate raccomandazioni della Commissione europea e le dichiarazioni programmatiche di tutti i governi negli ultimi 15 anni, non aveva mai preso corpo: il numero delle spese fiscali supera oramai le 700 unità, con le spese erariali oramai stabilmente sopra le 600 e il corrispondente ammontare di risorse impegnato stimato in oltre 150 miliardi (104 per le sole erariali) il 7,13 per cento del Pil, secondo il Rapporto sulle Spese Fiscali.

Con riferimento alle detrazioni per gli interventi di riqualificazione degli immobili, cui è sotteso un bilanciamento tra sostegno al settore e mitigazione dell'impatto sui conti pubblici, occorre tuttavia assicurare che la riduzione delle agevolazioni non si traduca, nei prossimi anni, in una spinta all'attività sommersa, con una perdita di IVA e imposte indirette.

**11.**

Un contributo importante è atteso nel PSB dall'azione di contrasto all'evasione che ha registrato risultati importanti sul fronte dell'IVA. Risultati che sembrerebbero derivare non solo dall'obbligo di fatturazione elettronica, esteso dal gennaio scorso a tutti i contribuenti in regime forfetario, ma anche dall'adozione dello *split payment* e del *reverse charge*, cui si aggiunge il progressivo diffondersi dei pagamenti elettronici. Nonostante tale diminuzione del *gap*, il livello di evasione all'IVA è, in valore assoluto, il più elevato dell'Unione europea e, in rapporto al Pil, tra i più elevati e di gran lunga superiore a quello di Germania e Francia. Ancora ampio e persistente appare il *gap* dell'IRPEF nel comparto degli imprenditori individuali e dei lavoratori autonomi che, secondo le analisi dell'apposita Commissione ministeriale, continua ad essere stimato nei due terzi dell'imposta potenziale.

Significativo è il contributo atteso nel disegno di legge di bilancio da specifiche misure (1,2 miliardi nel triennio), di cui si dovrà monitorare l'attuazione. Oltre un terzo dei maggiori introiti deriva da un opportuno intervento sui pagamenti elettronici e sull'interoperabilità delle banche dati: effetti positivi deriverebbero, da un lato, dall'integrazione dal 2026 del POS (*Point of Sale*) con il registratore telematico dei corrispettivi, operazione che potrebbe essere facilitata da una forma di compensazione per gli oneri per l'adeguamento tecnologico dei sistemi; dall'altro, dall'obbligo di indicazione del codice identificativo nazionale (CIN) per le locazioni brevi: disposizione che pare comportare un effetto incerto, essendo frutto della proiezione sul futuro degli esiti di una misura di natura completamente diversa (incentivazione dell'emersione mediante una aliquota agevolata), per di più risalente a oltre dieci anni fa.

Positive sono poi l'estensione all'Agenzia delle dogane dell'accesso ai dati della fatturazione elettronica per i controlli sui prodotti di competenza (che consentirebbe di recuperare circa il 10 per cento del *tax gap* relativo alle accise sull'energia elettrica e il gas naturale, pari a 35,5 milioni) e l'aver condizionato, dal 2025, la deducibilità delle spese di rappresentanza o di "trasferta" al pagamento con strumenti tracciabili. A questo riguardo va osservato come questa misura copra, tuttavia, una parte soltanto dei fenomeni evasivi esistenti: una certa efficacia potrebbe avere l'obbligatorietà di pagamento tracciato anche per altre operazioni caratterizzate da alti livelli di evasione (locazioni immobiliari, compensi ai collaboratori familiari, spese funebri, riparazioni domestiche).

Quanto alle misure per la promozione della *compliance*, si prevede a partire dal 2025 l'ampliamento dei servizi erogati dalle Agenzie fiscali, il potenziamento del sistema informativo della fiscalità e l'interoperabilità delle banche dati. Si tratta di misure certamente utili, ma che richiederanno il concorso di altri strumenti organizzativi e conoscitivi: centrale sarà il ruolo attivo delle strutture territoriali dell'Amministrazione fiscale nella fase dell'adempimento degli obblighi fiscali (versamento e dichiarazione) nei confronti dei contribuenti che svolgono attività indipendenti, nei quali si concentra l'evasione all'imposta personale. Parimenti, il potenziamento del sistema informativo e l'interoperabilità degli archivi per essere realmente efficaci richiederanno una forte integrazione dei dati che riguardano le attività economiche con quelli che attengono ai consumi privati e agli incrementi patrimoniali delle famiglie. In tale direzione vanno compiuti significativi progressi e forte dovrà essere l'attenzione della Corte.

## 12.

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

Una riforma da monitorare nella sua attuazione e che, da un lato, deve rapportarsi anche con il riavvio del processo di definizione dei livelli essenziali nelle prestazioni (LEP) legate ai diritti di cittadinanza per le funzioni comunali e regionali extra-sanitarie, che dovrebbe dare supporto alla determinazione dei fabbisogni standard rilevanti per la perequazione e per l'attuazione del federalismo differenziato e, dall'altro, raccordarsi con il processo di graduale modifica della struttura impositiva.

## 13.

Con la richiesta dell'estensione a sette anni del percorso di aggiustamento dei conti pubblici avanzata in ambito europeo gli investimenti rivestono ancor più che nel passato

un ruolo centrale. Il primo periodo del Piano (biennio 2025-2026) sarà dedicato agli interventi necessari alla piena e completa attuazione del PNRR, mentre per le annualità successive si prevede la realizzazione di un programma di investimenti che, da una parte, dovrebbe dare continuità alle linee di azione del PNRR e, dall'altra, dovrebbe mantenersi coerente con gli obiettivi delle politiche di coesione e degli altri atti di programmazione economica adottati nei tempi più recenti.

In tema di adeguamento infrastrutturale dovrà continuare, quindi, l'attività di verifica e di monitoraggio del processo di attuazione del PNRR. Una attività che rappresenta un elemento comune a tutte le aree del controllo. Anche nel 2025 l'esame dei risultati conseguiti in relazione ai traguardi e agli obiettivi previsti per il secondo semestre 2024 e per il primo del 2025 si accompagnerà al monitoraggio e alla valutazione dei progressi registrati in tutte le fasi intermedie sia dei complessi processi di riforma, sia di articolati progetti di adeguamento infrastrutturale e ambientale.

Sempre maggiore attenzione dovrà essere riservata ad un attento esame dei risultati ottenuti sul fronte delle realizzazioni materiali e su quello dell'impatto sul sistema economico attraverso gli indicatori di risultato. All'esame dei risultati che si cominciano ad evidenziare nel REPowerEU, che nel 2025 entra nel vivo del processo esecutivo, si dovrà affiancare una particolare attenzione al tema della riforma dell'assistenza sanitaria territoriale.

#### 14.

Le necessità di garantire un rapido rientro del disavanzo ha portato ad una forte riduzione nel prossimo biennio delle risorse destinate sia a livello centrale che territoriale, al rafforzamento degli interventi previsti con il Piano. La riduzione di risorse non deve rischiare di depotenziare la spinta impressa dalle progettualità del PNRR e di rendere difficoltoso per le amministrazioni locali mantenere nel tempo un *target* (quantitativo e qualitativo) di investimenti pubblici coerente con quanto realizzato nel periodo di operatività del Piano.

Ciò accresce l'attenzione da riservare ad un più tempestivo ed efficiente impiego delle dotazioni finanziarie a disposizione, ad una più oculata selezione dei fabbisogni e ad un maggiore impegno nella soluzione di problematiche di tipo organizzativo/gestionale che incidono sui tempi di realizzazione. Per il riavvio dopo il

2026 di un ciclo espansivo di investimenti pubblici nazionali, coerente con i livelli di crescita attesi, sarà necessaria la definizione di una strategia chiara, e al contempo ambiziosa, che garantisca un consolidamento dei risultati che saranno acquisiti a conclusione delle linee progettuali del PNRR.

Se sulle prospettive di crescita, il completamento delle iniziative del PNRR continua a mantenere un ruolo decisivo, contributi progressivamente più significativi dovranno essere via via assicurati anche dall'avanzamento del nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 e dall'attuazione degli accordi di coesione sottoscritti nell'anno tra Regioni e Governo, che valgono quasi 30,5 miliardi finanziati dal Fondo sviluppo e coesione per complessivi 2.882 interventi.

## 15.

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

Andrà valutata l'efficacia degli interventi assunti per fronteggiare l'aumento del costo dei materiali da costruzione per le opere pubbliche. Come è noto, tali interventi si sono basati innanzitutto sulle risorse incrementalmente destinate al fondo opere indifferibili. Si mirava, soprattutto, a garantire l'avvio delle opere accompagnando tali interventi con misure che avevano l'obiettivo di semplificare e accelerare le procedure di pagamento a favore delle stazioni appaltanti a valere sulle risorse del Fondo.

Con la legge di bilancio per il 2024 l'orientamento delle misure per far fronte alla crescita dei prezzi è mutato significativamente. Si è previsto il rifinanziamento del Fondo prosecuzione opere, elevando gli stanziamenti esistenti per il 2024 e il 2025 per rispondere all'esigenza di un adeguamento dei Fondi al maggior fabbisogno finanziario rilevato per la fase realizzativa dei progetti piuttosto che per quella dell'avvio di nuovi. Una valutazione attenta del funzionamento di tali misure è fondamentale per quello che sarà il prosieguo dei piani di investimento.

Andrà monitorata, poi, l'efficacia del Fondo per la progettazione degli Enti locali nel rafforzare le capacità progettuali degli enti, fattore strategico per assicurare continuità e omogeneità nella realizzazione delle infrastrutture territoriali. La valutazione

dell'operatività effettiva di tale strumento sarà certamente utile a orientarne l'impiego nel futuro.

#### 16.

L'esame dovrà riguardare, oltre a linee di intervento avviate nel 2024 su progetti specifici, tra i quali il ponte sullo stretto di Messina, il Terzo valico, il Giubileo, anche alcune misure di portata generale che, pur con carattere puramente programmatico e ordinamentale, rivestono un particolare rilievo per la dinamica della spesa e meritano un attento monitoraggio. È il caso, ad esempio, della norma che prevede la sottoscrizione di un nuovo Accordo fra Governo, Regioni e Province autonome mirato a superare, attraverso l'aggiornamento di modalità e procedure per l'attivazione dei programmi di investimento in sanità, le criticità tuttora persistenti nella gestione dei finanziamenti attivati con l'art. 20 della legge n. 67/1998, e del Programma di mitigazione strutturale della vulnerabilità sismica degli edifici pubblici. Un intervento quest'ultimo che, più che per l'impatto finanziario, rileva per l'architettura del meccanismo attuativo delineato dalla norma, orientata ad una revisione della *governance* nella programmazione degli interventi in un settore su cui insiste, da tempo, una pluralità di linee di finanziamento riconducibili a diversi strumenti di pianificazione. Andrà attentamente verificata l'efficacia di tale disposizione che punta alla riconduzione a sistema degli interventi già operativi e al coordinamento delle nuove misure da pianificare.

#### 17.

In tema di misure di sostegno delle imprese nel 2025 ai temi già individuati lo scorso esercizio si affiancano alcune novità. Si conferma l'interesse per i risultati ottenuti da strumenti già esistenti, quali i contratti di sviluppo, il fondo per la crescita sostenibile e la Nuova Sabatini. Con la recente manovra è stato disposto un ulteriore finanziamento della "Nuova Sabatini" e del credito d'imposta per gli investimenti realizzati dal 1° gennaio al 15 novembre 2025 nella Zona economica speciale (ZES unica). Una misura, quest'ultima, che per il carattere temporaneo e i diversi adempimenti richiesti ai fini del riconoscimento dell'agevolazione, implica valutazioni tecniche non semplici, tanto al momento di effettuazione dell'investimento quanto per le modalità di fruizione del credito, le tempistiche e i limiti.

Misure dirette a cui se ne aggiungono alcune indirette: quelle in favore dei dipendenti attraverso la conferma di un regime agevolato per i premi di risultato, l'esenzione fiscale delle somme rimborsate dal datore di lavoro per locazioni, beni ceduti o servizi prestati. Dal 2025, è poi prevista l'esenzione fiscale delle somme rimborsate dal datore di lavoro, nei limiti di 5 mila euro annui, per le spese di locazione e manutenzione dei fabbricati locati dai lavoratori che spostano la residenza oltre un raggio di 100 chilometri e la detassazione del lavoro notturno e festivo per i dipendenti di strutture turistico-alberghiere. Si tratta di norme per le quali si ravvisano incertezze in merito ai metodi di stima dei relativi effetti finanziari che, in alcuni casi, mutano di anno in anno, mentre, per quelle prorogate, manca una prima valutazione sull'efficacia.

Di rilevante impatto finanziario sono poi due disposizioni, sempre in materia di lavoro, per favorire l'occupazione nelle aree svantaggiate. La prima proroga agli anni 2025-2027 la maggiorazione del costo ammesso in deduzione in caso di nuove assunzioni, la seconda dispone un intervento per regolamentare l'impatto della decisione della Commissione Europea sulla c.d. "Decontribuzione SUD" che ne ha limitato l'operare entro il 2024. In sostituzione viene previsto un fondo che, a partire dal 2025, finanzia interventi finalizzati a mitigare il divario nell'occupazione e nello sviluppo dell'attività imprenditoriale nelle aree svantaggiate del Paese.

Di rilievo rimane l'esame dell'operatività effettiva degli strumenti di garanzia e in particolare dei due istituti recenti: un primo che è andato a sostituire quello scaduto nel giugno 2022 (Garanzia Italia) e SupportItalia; che opera a condizioni di mercato ed è rivolto alle imprese, diverse dalle PMI e da quelle in difficoltà, con la finalità di supportare gli investimenti infrastrutturali e produttivi realizzati in Italia, in particolare nei settori nei quali è presente un fallimento, anche parziale, del mercato; un secondo che accompagna la previsione dell'obbligo per le imprese di assicurarsi per i danni derivanti da eventi calamitosi e catastrofici, affidando a SACE il compito di concedere agli assicuratori e riassicuratori copertura fino al 50 per cento degli indennizzi. In generale, in tema di garanzie, una particolare attenzione merita da un lato, la valutazione dei risultati ottenuti nell'obiettivo di attivare capitali privati nella realizzazione di investimenti di pubblico interesse, agevolandone il finanziamento da parte di operatori bancari e assicurativi e, dall'altro, il monitoraggio che il crescente livello di esposizione richiede affinché i portafogli di garanzie siano gestiti secondo le migliori prassi di *risk*

*management* e che le passività potenziali fuori bilancio siano oggetto di costante valutazione.

Andrà poi attentamente esaminato l'andamento della spesa in ricerca che rappresenta una importante leva di crescita economica e sociale, a partire dagli investimenti in ricerca e sviluppo e, in particolare, al rafforzamento delle aliquote per il credito d'imposta R&S e alle risorse per il finanziamento degli accordi di innovazione gestiti dal MIMIT. Sempre in riferimento alle spese in ricerca andrà monitorato lo sviluppo che avrà il contributo che la legge di bilancio per il 2025 introduce a favore delle imprese che avevano beneficiato di un credito di imposta per ricerca e sviluppo, ma che non sono risultate incluse nel perimetro dell'agevolazione e che hanno aderito alla procedura di riversamento dell'importo entro il 31 ottobre 2024.

## 18

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

Per quel che concerne il settore previdenziale, andrà innanzitutto monitorato il funzionamento della normativa per l'uscita dal lavoro, significativamente rivista nelle ultime manovre e riproposta con la legge di bilancio 2025: Quota 103, Opzione donna e Ape sociale (Anticipo pensionistico). Istituti, questi ultimi, nati negli anni scorsi a fini sperimentali, la cui vigenza è stata continuamente posposta con taluni aggiustamenti nei requisiti richiesti per la loro attivazione. Andrà valutato come le modifiche disposte ne confermeranno la rilevanza quali canali di ammortizzazione sociale.

Gli interventi orientati alla limitazione dei pensionamenti anticipati attraverso la selettività delle categorie interessate e il ricalcolo contributivo dei trattamenti pensionistici sono significativi. Essi potranno costituire, nei prossimi anni, un punto di riferimento per una desiderabile disciplina strutturale del tema della flessibilità in uscita.

Parallelamente sono stati rafforzati gli incentivi alla permanenza in servizio, così come è stata favorita la prosecuzione dell'attività lavorativa per i dipendenti pubblici, tutte misure la cui efficacia andrà monitorata.

È stata infine riproposta una rivalutazione *una tantum* delle pensioni minime per contenere gli effetti negativi dell'inflazione, ferma restando la protezione del potere di acquisto delle pensioni più basse.

Mancano ancora, tuttavia, misure volte a favorire la diffusione della previdenza complementare, a cui nel Piano strutturale di bilancio si faceva riferimento, per assicurare un equo tasso di sostituzione complessivo a coloro che andranno in quiescenza con il sistema interamente contributivo.

Sul fronte sociale, particolare attenzione richiederanno le modifiche apportate alle norme in materia di famiglia. Con la legge di bilancio sono state confermate le norme di sostegno alla genitorialità e di incentivo alla natalità, attraverso il rafforzamento dei congedi parentali, l'estensione del contributo per il pagamento delle rette per gli asili nido e gli sgravi contributivi per le lavoratrici madri di più figli, l'introduzione di un bonus a supporto delle famiglie con nuovi nati nel 2025 con riferimento ai nuclei familiari con ISEE inferiore a 40 mila euro. Di rilievo, in un contesto di forte deterioramento del potere di acquisto indotto dal recente *shock* inflazionistico, le disposizioni che incrementano, da un lato, in modo permanente, le risorse del Fondo destinato alla distribuzione di beni di prima necessità per le famiglie indigenti e, dall'altro, confermano, per il 2025 la Carta "Dedicata a te", a quelle con ISEE inferiore a 15 mila euro. Al riguardo, andrà seguita nell'attuazione effettiva la scelta di non considerare nell'ISEE talune forme di ricchezza mobiliare. Una modifica già introdotta per il 2024 e confermata per il 2025 che incide su questo strumento, cui è urgente dedicare sempre maggiore attenzione per rappresentare l'effettiva situazione economica delle famiglie.

È da sottolineare che nel settore di spesa assistenziale, alle erogazioni monetarie si affianca un secondo pilastro che provvede all'erogazione di servizi o prestazioni in natura e che ha tradizionalmente mostrato forti carenze e disomogeneità nel territorio. Le disponibilità finanziarie per l'attuazione del PNRR hanno dato impulso all'implementazione della rete di protezione sociale per la risposta ai molteplici bisogni delle famiglie, attraverso la definizione di livelli essenziali delle prestazioni e investimenti infrastrutturali in ambiti distinti ma fortemente interconnessi, in materia di inserimento sociale e lavorativo, sostegno alla genitorialità, disabilità e non autosufficienza. Tutti ambiti che potranno essere oggetto dell'attività di controllo.

**19.**

L'attenzione al sistema sanitario sottolineata nel Piano strutturale di bilancio trova conferma nella manovra per il 2025: la spesa sanitaria è prevista crescere a poco meno di 142,9 miliardi nel 2025 e supera i 152 miliardi nel 2027. Una variazione che stabilizza la spesa al 6,4 per cento del prodotto, un livello pari a quello registrato prima della crisi. A fronte dell'orientamento restrittivo che caratterizza tutte le principali voci, si rafforza quindi il peso della sanità in rapporto al complesso della spesa corrente primaria. Rivisto in aumento anche il fabbisogno nazionale standard cui contribuisce lo Stato, che raggiungerà i 141,1 miliardi nel 2027. Nel triennio tuttavia si conferma, pur attenuandosi, il profilo riduttivo delle risorse. Aumenta quindi la forbice con la spesa sanitaria: la distanza tra i due importi si colloca nel 2026-27 su valori intorno ai 9 miliardi.

Oltre ai rinnovi contrattuali, i nuovi fondi sono destinati, tra l'altro, a incrementare le indennità di specificità, tra cui quelle riguardanti il pronto soccorso: è da rilevare, tuttavia, che i ripetuti aumenti dell'indennità, a cui si aggiunge ora un limitato incremento del trattamento economico per i medici in formazione specialistica, in particolare per le specializzazioni meno ambite, non sembrano aver finora consentito di riorientare le scelte degli operatori sanitari. Andrà attentamente monitorato il problema della “fuga dal pubblico”, fenomeno accentuato dai crescenti pensionamenti e dalle opportunità di lavoro all'estero dovute principalmente (ma non solo) alle differenze di retribuzione.

Quanto all'aumento del tetto di spesa per gli acquisti di prestazioni specialistiche e ospedaliere da privati, secondo il monitoraggio condotto sui risultati di esercizio 2023, la spesa è risultata ben al di sopra del limite vigente. Il finanziamento previsto sembra, quindi, in grado di sostenere solo in parte l'incremento di spesa relativo a tale voce. Da qui, un'elevata attenzione ai tempi di riassorbimento delle liste di attesa, su cui in molte regioni non sembrano essere stati compiuti significativi passi avanti.

Risorse aggiuntive sono, inoltre, previste sia per l'aggiornamento dei LEA sia per garantire, dopo la conclusione del PNRR, il completamento degli investimenti programmati per il potenziamento dell'assistenza territoriale. Da una rapida attuazione di tale riforma dipende, infatti, non solo un miglioramento delle cure di prossimità, ma anche un effetto positivo in grado di estendersi all'intero sistema sanitario. Sarebbe per questa via possibile muovere, infatti, verso un più appropriato utilizzo delle diverse strutture, “decongestionando” quelle ospedaliere, in particolare quelle di emergenza-urgenza.

Attenzione continuerà ad essere dedicata al funzionamento di meccanismi di controllo della farmaceutica (*payback*), di cui da più parti si chiede la revisione ma senza intravedere, per ora, meccanismi alternativi di controllo per una spesa di farmaci e dispositivi medici che continua ad aumentare.

Alle criticità cui dovrà far fronte il SSN nei prossimi anni difficilmente si potrà far fronte con un generalizzato ampliamento delle risorse, richiedendosi l'adozione di scelte gestionali non facili in termini di allocazione delle risorse e un attento esame della qualità della spesa. Ciò rende necessario un riesame dell'efficacia di tutti gli strumenti introdotti negli ultimi anni a cui non sempre si sono accompagnati effetti positivi e, soprattutto che si portino a compimento strumenti nuovi di analisi dei bisogni che, come quelli previsti in ambito PNRR, possono consentire di rendere più efficace l'utilizzo delle risorse.

## 20.

Nel comparto del lavoro pubblico, con la legge di bilancio sono state stanziare le risorse per i contratti collettivi nazionali e per l'adeguamento delle retribuzioni del personale delle amministrazioni statali nel triennio 2025-2027, superando, come più volte auspicato, le negative conseguenze di una frammentazione del processo di definizione del quadro generale delle risorse destinate alla contrattazione collettiva. Si apre pertanto una nuova fase di rinnovi che sarà oggetto, a tutti i livelli, dell'esame della Corte. Un quadro già definito delle dinamiche salariali dei prossimi anni potrà facilitare, altresì, la fase di programmazione dei bilanci delle amministrazioni non statali, le quali debbono accantonare le risorse necessarie per coprire i futuri costi contrattuali nell'ambito dei propri bilanci.

Viene poi reintrodotta, per il solo 2025, con la finalità di realizzare risparmi di spesa, il blocco del *turn-over*, con alcune eccezioni, tra cui la condivisibile esclusione delle amministrazioni di modeste dimensioni per le quali, già in passato, tali vincoli si sono rivelati di difficile applicazione. Anche il personale scolastico è interessato dalla disposizione e sarà necessario valutare con largo anticipo gli effetti di questa riduzione nell'ambito del complesso *iter* di formazione delle classi per il prossimo anno scolastico.

Completato con i decreti-legge n. 36/2022 e n. 13/2023 il percorso della riforma del pubblico impiego, hanno fatto seguito due ulteriori provvedimenti che riguardavano la riforma dell'accesso e reclutamento e quella delle competenze e carriere, prevedendo il

completamento dell'entrata in vigore di tutti gli atti giuridici di riforma del pubblico impiego. L'entrata in vigore nel luglio 2023 della nuova disciplina sul reclutamento continuerà a richiedere un'attenta valutazione.

Nel corso del 2024, su indicazione del Dipartimento della funzione pubblica, sono stati sperimentati dalle Pubbliche amministrazioni i nuovi modelli - basati su un set di indicatori - di valutazione delle prestazioni, diretti a rafforzare il legame tra queste e l'avanzamento del personale. Un aspetto che andrà attentamente seguito. Peraltro, l'attuazione della Riforma della Pubblica amministrazione dipende non solo dall'adozione di misure di natura attuativa e organizzativa, ma anche dalla capacità della PA a ogni livello di tradurre tali misure in cambiamenti culturali di organizzazione all'interno degli enti pubblici, e dalla capacità di monitorare *in itinere* la riforma per valorizzare i punti di forza e correggere gli aspetti che non contribuiscono o impediscono il raggiungimento degli obiettivi.

## 21.

Con l'entrata in vigore della riforma della *governance* europea e gli impegni assunti con il Piano strutturale di bilancio, il controllo della dinamica della spesa e, al suo interno, lo strumento della *spending review*, assumono un ruolo particolarmente rilevante ai fini del rispetto degli equilibri della finanza pubblica. Per le Pubbliche amministrazioni ciò significa sviluppare la capacità di produrre evidenze utili a migliorare la qualità dei servizi erogati e l'impatto dei programmi finanziati; puntare alla disponibilità di informazioni dettagliate che consentano di intervenire tempestivamente in caso di scostamento della spesa dal sentiero programmato o di inefficacia dell'intervento; spingere le amministrazioni pubbliche ad una attenta valutazione degli interventi in base all'efficacia dimostrata. Da qui, il ruolo crescente assegnato a tutti gli organi di controllo.

Nella direzione di un più stretto controllo della spesa si muove la manovra di bilancio che, delineata la traiettoria per l'insieme della PA, da un lato, fissa per le singole amministrazioni centrali obiettivi di riduzione della spesa che vengono già individuati, ma che possono essere rimodulati fermo restando il conseguimento dei risparmi assegnati; dall'altro, regola il contributo degli enti territoriali, anche in questo caso attraverso obiettivi complessivi da ripartire tra gli enti medesimi.

Per quanto riguarda lo Stato, con le ultime manovre la dimensione delle riduzioni di spesa è cresciuta in misura consistente, pur rimanendo ancora relativamente limitato il suo contributo al percorso di riduzione della dinamica della spesa: si tratta di riduzioni degli stanziamenti di bilancio che sono passate dagli 857 milioni nel 2023 ai 2,6 miliardi del 2025. Importi che vanno ad aggiungersi a quelli disposti in precedenza e che fanno crescere l'impatto sull'esercizio ad oltre 4,9 miliardi.

In questo ambito le esperienze recenti sembrano fornire risultati incoraggianti, ma rilevano anche limiti da superare. Se i tagli operati si sono concentrati prevalentemente sulla spesa corrente, essi sembrano caratterizzati da una forte dispersione su piccoli importi nel caso dei consumi intermedi, da un ruolo sempre rilevante delle riassegnazioni di residui perenti correnti e capitali e, in generale, da interventi sui fondi relativi al funzionamento di enti pubblici o destinati ad attività "rimodulabili". Caratteristiche che pesano anche sulla effettiva conseguibilità dei risparmi attesi.

Al netto di quanto potrà derivare da un miglioramento dell'efficienza della gestione, si tratta di valutare come questo si tradurrà in una revisione dei servizi offerti ai cittadini. Da tale punto di vista, la ripartizione proporzionale dei tagli adottata a livello centrale rappresenta una soluzione legata ai tempi stringenti imposti dalla manovra, ma risulta insoddisfacente. A fronte di un percorso che per più esercizi richiederà il mantenimento delle variazioni della spesa al di sotto di quella del prodotto, sarà indispensabile una sempre più netta selezione degli interventi e un chiaro profilo di quello che potrà essere il contributo alla crescita del Paese dell'operatore pubblico.

Per le amministrazioni territoriali, la ridefinizione delle modalità del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, che poggerà su due pilastri, il saldo non negativo tra le entrate e le spese di competenza finanziaria del bilancio (comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e degli utilizzi del fondo pluriennale vincolato, al netto delle entrate vincolate e accantonate non utilizzate nel corso dell'esercizio) e un contributo aggiuntivo in termini di accantonamento di spesa corrente, se chiarisce il contributo atteso da detti enti, agevolando la programmazione, pone non marginali problemi attuativi che necessiteranno di particolare attenzione.

La riqualificazione della spesa corrente a vantaggio di una maggiore spesa per investimenti, resa possibile dalla destinazione riservata alle somme accantonate nel fondo

nell'ipotesi di enti in avanzo, è tuttavia correlata alla rimodulazione delle linee di finanziamento operative in tema di investimenti locali. Gli interventi di riduzione dei finanziamenti e l'introduzione del contributo di finanza pubblica destinabile a spesa di investimenti, finisce per affidare prioritariamente agli Enti locali in avanzo il compito di assicurare, anche nel periodo post PNRR, la tenuta del livello di investimenti sul territorio, come noto, parte non trascurabile degli investimenti pubblici. Ciò con il rischio di acuire le divaricazioni nella dotazione di capitale tra aree territoriali, vista la maggiore concentrazione delle situazioni di criticità finanziaria nelle aree del Centro, Sud e Isole e tra le Aree metropolitane maggiori.

### **La funzione di controllo e la sua dimensione operativa**

#### **22.**

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

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

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

Tali funzioni ancorano saldamente le proprie radici nell'ampio tessuto costituzionale individuato negli articoli 28, 81, 97, 100 e 119. In particolare, con riguardo all'art. 100, che fa riferimento sia al bilancio dello Stato che degli Enti a cui lo Stato stesso contribuisce in via ordinaria laddove, si rammenta quanto osservato dalla Consulta (sent.

n. 179/2006): “*se al momento dell’emanazione della Costituzione per indicare l’intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata*”. Sempre la giurisprudenza della Corte costituzionale, come poi tradotta anche nelle fonti primarie (vedasi art. 1, d.l. n. 174 al 2012 per le autonomie territoriali), ha contribuito a qualificare ulteriormente il fondamento del sistema dei controlli nella sua unitarietà.

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

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

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

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

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

Controllo sulla gestione nel cui più ampio alveo il legislatore ha inteso esplicitamente qualificare talune verifiche come concomitanti con riferimento ai principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale. Piani e programmi che non di rado sono trasversali a più livelli di amministrazioni e di governo, richiedendo, anche nel controllo, unitaria ricomposizione basata sulle sinergie funzionali delle diverse sezioni interessate.

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

### 23.

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

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

particolare, anche attraverso il ruolo delle conferenze di cui al citato articolo, potranno svilupparsi momenti di ulteriore raccordo con riguardo specifico alle tematiche più ricorrenti quali quelle dell'Agenda 2030 e del dissesto idrogeologico, tematiche che coinvolgono una pluralità di sezioni centrali e territoriali, come per l'analisi delle misure del PNRR di cui al paragrafo successivo.

#### 24.

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

In questo quadro, nel 2025, sulla base dell'esperienza maturata nelle ultime due edizioni della Relazione semestrale sullo stato di attuazione del PNRR, troverà conferma il coinvolgimento di tutte le Sezioni centrali di controllo, prevedendo tuttavia *output* distinti e allineati, in termini di modalità di referto e di tempistica, alle relative competenze specifiche. Ciò consentirà di specializzare i contributi offerti al Parlamento, rendendo più chiara e snella la costruzione delle Relazioni e favorendo la leggibilità dei risultati degli *audit*. L'impostazione riflette, peraltro, l'assetto normativo in tema di controllo sul PNRR (art. 7, comma 7, d.l. n. 77/2021), il quale distingue tra il momento proprio del controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20 (da informarsi anche a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3, TFUE) e l'attività di referto al Parlamento che attiene al tema più generale dello stato complessivo di attuazione del PNRR, da effettuarsi con cadenza almeno semestrale.

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

Il controllo ex art. 3, comma 4, legge 20/1994, espressamente richiamato dall'art. 7, comma 7, d.l. n. 77/2021, verrà svolto su singole iniziative progettuali e in base alla programmazione dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni

dello Stato. La sintesi delle singole delibere di controllo adottate nell'anno e le principali criticità rilevate confluiranno in periodiche relazioni sugli esiti del controllo sulla gestione sulle misure del PNRR. Tali Relazioni focalizzeranno l'analisi sulle sole aree oggetto di indagine gestionale, non riferibili in quanto tali all'andamento complessivo della spesa e del Piano.

La Sezione di controllo sugli enti affronterà il tema dell'attuazione del PNRR in seno ai referti dei singoli enti sottoposti a controllo, secondo le tempistiche ordinarie di produzione dei referti stessi.

## 25.

Prosegue nel 2025 la necessità di potenziare e accrescere l'estensione e la qualità delle basi informative in ausilio alle attività della Corte sia nelle sue strutture centrali che territoriali, finalizzate a verificare l'efficacia delle politiche economiche rispetto agli obiettivi programmati.

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

Rilevante importanza potrà rivestire lo sviluppo della piattaforma *InIt - Nuovo sistema informatico gestionale di contabilità pubblica* che costituisce il nuovo sistema integrato che la Ragioneria Generale dello Stato sta realizzando a supporto dei processi contabili delle amministrazioni pubbliche.

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

La Corte intende inoltre muoversi nella direzione di una progressiva integrazione degli strumenti di Intelligenza Artificiale nelle attività di analisi a supporto delle funzioni di controllo, al fine di potenziare la capacità di elaborazione di dati, spesso caratterizzati da volumi elevati, migliorando così l'efficienza ed efficacia delle proprie attività.

**26.**

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

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

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

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

**27.**

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

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

**Il coordinamento delle funzioni di controllo delle Sezioni Riunite in sede di controllo***Le Sezioni Riunite in sede di controllo***28.**

Il quadro delle attività affidate alle Sezioni Riunite in sede di controllo si inserisce nella funzione ausiliaria al Parlamento, negli ambiti di finanza pubblica, attraverso i molteplici referti resi.

Con la pubblicazione, nell'aprile del 2024, dei tre atti normativi che hanno riformato il Patto di stabilità e di crescita e la presentazione, nei mesi scorsi, del *Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine*, si è entrati in una fase che pone al centro dell'attenzione il tema della sostenibilità del debito e dell'esigenza di ricondurlo su una traiettoria discendente rendendo sempre più complessa l'individuazione delle risorse per dare una risposta adeguata ai problemi che affliggono il nostro sistema di welfare, alle necessità di rafforzamento della dotazione infrastrutturale e della crescita degli investimenti.

Elementi di cui la stessa programmazione dei controlli e delle analisi delle Sezioni Riunite dovrà tenere conto oltre che nelle attribuzioni fisiologicamente calendarizzate, anche nell'approntamento delle analisi necessarie a poter corrispondere alle richieste del Parlamento, non sempre prevedibili, alla luce del delineato complesso contesto economico.

**29.**

Nel 2025 le Sezioni Riunite, oltre a predisporre i testi per le audizioni richieste dal Parlamento, elaboreranno Relazioni e Rapporti, come di seguito esplicitato:

- la Relazione sul Rendiconto generale dello Stato, che accompagna il giudizio di parificazione per l'anno 2024;
- le Relazioni quadrimestrali sulle coperture delle leggi di spesa;
- le Relazioni semestrali sull'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza secondo quanto previsto dal d.l. n. 77/2021;
- il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica
- il Referto sul costo del lavoro pubblico, che si collega sistematicamente anche all'esame della contrattazione collettiva;
- la Relazione sul sistema universitario;
- il Referto sulle società partecipate dalle Amministrazioni centrali.

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

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

**30.**

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

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

Attraverso la relazione la Corte offre al Parlamento un contributo di conoscenza e di valutazione più ampio possibile dei conti della finanza pubblica, verificando altresì i

profili di regolarità contabile e segnalando anche al Governo e alle Amministrazioni i progressi registrati, i traguardi raggiunti della programmazione annuale e le aree di attività che meritano un maggior impegno o l'individuazione di misure correttive.

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

Le emergenze degli ultimi anni sono state trattate con interventi legislativi che hanno comportato un aumento delle previsioni di spesa disposte prima per affrontare l'emergenza sanitaria e più di recente per fronteggiare gli effetti degli aumenti delle fonti di energia sul potere d'acquisto delle famiglie e mantenere gli investimenti pubblici e del settore produttivo ai livelli attesi.

Anche nel 2024, guardando agli stanziamenti definitivi (il dato è aggiornato all'ottobre scorso), il livello della spesa sembra collocarsi ancora su importi superiori di poco meno del 18 per cento rispetto a prima della pandemia. Cifre che indicano come, nonostante il rientro dell'emergenza sanitaria e l'attutirsi di quella energetica, le amministrazioni sembrano trovare difficoltà a rientrare nella dimensione della gestione che precedeva la pandemia.

Nel percorso di consolidamento fiscale rivestirà naturalmente un ruolo centrale l'evoluzione della spesa *netta* lungo la traiettoria che è stata fissata nel PSB. Di qui l'importanza di cogliere l'evoluzione delle sue principali determinanti anche in termini finanziari, calando i risultati dell'esercizio che si è chiuso su un profilo pluriennale.

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

### 31.

La Relazione si articolerà, come consueto, in tre volumi: il primo dedicato a "I conti dello Stato e le politiche di bilancio", il secondo a "La gestione del bilancio dello Stato"

e il terzo all'“Attendibilità delle scritture contabili”. Al fine di dare continuità alle analisi e fornire una comparazione sugli andamenti, l'elenco dei programmi di spesa e i loro contenuti si analizzeranno alla luce della riclassificazione già operata dalla Ragioneria generale dello Stato, sulla base, quindi, di una modalità condivisa.

### 32.

Come nelle precedenti edizioni, il primo volume sarà dedicato a un'analisi delle risultanze del Rendiconto dello Stato per il 2024 in relazione alla gestione del bilancio con riguardo ai diversi momenti contabili (saldi, entrate e spese).

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

La disponibilità del Conto dello Stato consentirà di valutare anche sotto questo profilo le modifiche intervenute nella gestione in relazione a quello che era il bilancio predisposto in sede previsionale al momento dell'approvazione della manovra finanziaria (contenuto nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2024-2026).

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

### 33.

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

La seconda parte del capitolo sarà dedicata all'esame dell'attività dell'amministrazione finanziaria guardando alle sue principali strutture. Nel caso dell'Agenzia delle entrate un approfondimento sarà diretto alle attività di controllo e accertamento, distinguendo gli esiti di quelli automatici da quelli derivanti dalla definizione dei procedimenti di accertamento, alle lettere di *compliance*. I risultati sul fronte dell'attività doganale e della tassazione dei giochi caratterizzerà l'esame della gestione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, così come una particolare attenzione sarà riservata agli esiti gestionali della Guardia di finanza e dell'ADER in relazione ai carichi riscossi, alle definizioni agevolate e ai risultati delle rottamazioni, oltre che alla remunerazione dei servizi di riscossione. Ci si soffermerà poi sul contenzioso a carico dell'Agenzia delle entrate, a quella delle Dogane e Monopoli e all'ADER.

Chiuderà il capitolo una parte dedicata ad approfondimenti tematici che, nell'esercizio, non potranno non riguardare, tra gli altri, la ricostruzione e l'analisi degli elementi che consentano di valutare gli effetti attesi dalla riforma fiscale, in termini di modifica dell'onere tributario che grava sui contribuenti e di gettito, le compensazioni e i rimborsi e la tassazione delle locazioni, in particolare quelle brevi oggetto delle recenti modifiche normative; un esame del contributo all'azione di contrasto all'evasione che è derivato dall'obbligo di fatturazione elettronica, esteso dal gennaio 2024 a tutti i contribuenti in regime forfetario, dall'adozione dello *split payment* e del *reverse charge* e dal progressivo diffondersi dei pagamenti elettronici.

Il capitolo dedicato alla spesa conterrà, in una prima parte, le consuete valutazioni sulla gestione di bilancio 2024, i cui risultati verranno esaminati, in termini di spesa corrente e in conto capitale, anche al netto delle regolazioni contabili, delle poste correttive e compensative e delle acquisizioni di attività finanziarie, al fine di concentrare la verifica sulle spese direttamente imputabili alle scelte gestionali delle Amministrazioni centrali.

Una particolare attenzione sarà riservata ai risultati ottenuti per amministrazione e per missione attraverso l'osservazione dei principali indicatori finanziari della gestione: tra questi la capacità di impegno, la capacità di finalizzazione della spesa (il rapporto tra i pagamenti totali e la massa spendibile), la velocità di pagamento della spesa impegnata (il rapporto tra i pagamenti di competenza e gli impegni di competenza dell'anno), il

grado di provvista della cassa che esprime il rapporto tra autorizzazione definitiva di cassa e la potenziale spendibilità (massa spendibile), la capacità di smaltire le poste passive iniziali (rapporto tra pagamenti dell'anno in conto residui e stock dei residui passivi iniziali), il tasso di formazione dei nuovi residui (rapporto tra i residui passivi di competenza e gli stanziamenti di competenza).

Una ricostruzione puntuale dei provvedimenti emanati in corso d'anno consentirà poi di valutare le modifiche intervenute nella composizione della spesa e di verificare se si sia confermata anche nell'esercizio la scelta che aveva caratterizzato gli ultimi due esercizi: far fronte alle esigenze finanziarie emerse durante l'anno con un aumento del ricorso alla compensazione delle nuove spese con precedenti autorizzazioni, mantenendo in questo modo l'attenzione al contenimento della spesa. Un obiettivo che emergeva già nelle previsioni di bilancio per il 2024 e di cui va riscontrata la conferma nella gestione.

Anche quest'anno una particolare attenzione sarà dedicata ai risultati dei fondi del Piano nazionale complementare al termine del 2024 nonché alla programmazione per il 2025. L'esame sarà svolto guardando alla spesa per missione e programma.

Chiude la prima parte del capitolo il confronto dei risultati dell'esercizio 2024 (stanziamenti iniziali e definitivi) con il bilancio di previsione 2025 (stanziamenti iniziali), al fine di evidenziare – anche attraverso l'esame delle modifiche, introdotte dalla legge di bilancio, nella destinazione delle risorse alle missioni e ai programmi – da un lato, eventuali mutamenti delle strategie e degli obiettivi sottesi alle politiche previste dal Governo, dall'altro, la conferma o meno nel bilancio del prossimo esercizio dei tratti distintivi in termini di stanziamenti della gestione che hanno caratterizzato il 2024.

Nella seconda parte del capitolo una particolare attenzione sarà dedicata agli esiti delle misure di contenimento della spesa previste per il 2024. L'aumento di rilievo dei risparmi attesi dalle misure di revisione della spesa e il crescente ruolo che si prefigura per tale attività nel Piano strutturale di bilancio portano a riproporre un attento monitoraggio delle caratteristiche e della gestione dei tagli operati. Nella stessa direzione va anche la riproposizione della verifica dei progressi e dei risparmi ottenuti dalle misure di razionalizzazione della spesa e dal programma di centralizzazione degli acquisti.

Saranno poi riproposti gli esiti del monitoraggio dei tempi di pagamento dello Stato e delle sue diverse strutture nei confronti dei fornitori e del fenomeno dei debiti fuori bilancio.

Una terza parte del capitolo sarà, infine, dedicata a tre approfondimenti.

Un primo esame riguarderà l'andamento degli incentivi riconosciuti attraverso l'utilizzo dei crediti di imposta. Si tratterà innanzitutto di ricostruirne un quadro complessivo esaminandone le finalità principali, l'incidenza per missioni e programmi, ma anche confrontando l'onere a consuntivo per il bilancio pubblico con le previsioni.

Un secondo tema è quello dell'utilizzo delle garanzie pubbliche. Esso rappresenta un valido strumento di sostegno delle imprese, agevolando il reperimento della liquidità necessaria, come è avvenuto al fine di attenuare gli effetti causati dalla crisi sanitaria, prima, ed energetica poi. È anche un mezzo a supporto di interventi privati in settori ritenuti prioritari per la politica economica e sociale. Tuttavia, in ragione della potenziale incidenza negativa, richiede un costante monitoraggio al fine di valutare l'impatto sui conti pubblici. Ad una valutazione dell'estensione del fenomeno nel bilancio pubblico sarà dedicata una seppur breve analisi guardandone il rilievo anche in rapporto ai diversi programmi di spesa.

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

Andrà, inoltre, valutato il contributo che è venuto nel 2024 dai finanziamenti provenienti dai fondi istituiti con le leggi di bilancio dal 2017 al 2020, con il fine precipuo di favorire lo sviluppo infrastrutturale e il rilancio del Paese. L'esame sarà volto a verificare se persistano le difficoltà che hanno contraddistinto sin dall'inizio l'impiego delle risorse o se si siano rafforzati i miglioramenti che si erano rilevati lo scorso esercizio.

Una ulteriore sezione del capitolo sarà dedicata all'esame del rendiconto sotto due profili particolari: l'eco-rendiconto con una prima stima del rilievo finanziario, per ciascuna amministrazione, degli interventi riconducibili agli obiettivi di tutela

dell'ambiente e che, al contempo, non generano un impatto negativo su nessuno degli altri obiettivi; il bilancio di genere che mira ad effettuare una valutazione del diverso impatto delle politiche finanziate dal bilancio dello Stato sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito. Una analisi che si avvia con l'esercizio 2024 e per la quale sarà prezioso poter considerare i risultati delle analisi preliminari condotte nello scorso biennio in forma sperimentale.

#### **34.**

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

#### **35.**

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

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

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

#### **36.**

Nel capitolo dedicato all'"Ordinamento contabile" saranno affrontati temi – di primario rilievo – riguardanti le conseguenze derivanti dall'entrata in vigore della nuova *governance* eurounitaria in materia di finanza pubblica, il che richiederà un attento

monitoraggio delle stesse procedure di bilancio, dell'adeguamento del contenuto delle leggi di contabilità cd. "rinforzata" e ordinaria, ivi compreso il r.d. n. 2440 del 1923, nonché dell'evoluzione delle tecniche di copertura.

Verranno esaminate le procedure relative alla sessione di bilancio e ai profili giuridico-contabili della legge di bilancio, dal punto di vista della sua coerenza con l'ordinamento di contabilità. In tale ottica meritano attenzione gli aspetti concernenti il passaggio, quale unità elementare di base, dal capitolo all'azione.

Con riguardo ai temi più di recente interessati dall'attività di riforma (in particolare, la fine della sperimentazione della contabilità economico-patrimoniale e l'apertura della fase pilota per l'adozione della contabilità *accrual*), va considerato che le modifiche verso cui sta muovendo la contabilità pubblica richiederanno scelte adeguate. Come noto, a partire dall'esercizio 2023 le Amministrazioni centrali dello Stato hanno adottato un piano dei conti economico-patrimoniale integrato con la contabilità finanziaria. Si tratta di un passaggio importante che dà attuazione a quanto previsto dall'articolo 38-*bis* della legge n. 196/2009 e che fa sì che a ciascun evento gestionale contabilmente rilevante sia assicurata la integrazione e la coerenza della rilevazione di natura finanziaria con quella economico-patrimoniale. Un passaggio conseguente alla conclusione di una lunga sperimentazione e che è reso oggi possibile anche da una evoluzione verso un sistema di gestione integrato che la Ragioneria generale dello Stato sta operando e che vedrà una progressiva confluenza di tutte le banche dati rilevanti per il controllo della finanza pubblica in un unico strumento (INIT). Un processo a cui la Corte non può rimanere estranea nell'ambito delle analisi necessarie all'espletamento dei compiti ad essa affidati.

Oggetto di esame saranno inoltre, per un verso, il passaggio, per le entrate, all'accertamento qualificato; per altro verso, gli effetti dell'attuazione dell'istituto dell'impegno pluriennale ad esigibilità; infine, sul piano gestionale, sarà data attenzione all'obbligo di rafforzare la predisposizione di una programmazione di cassa.

### 37.

I profili istituzionali e organizzativi delle Amministrazioni centrali troveranno spazio nel capitolo dedicato all' "Organizzazione e personale", nel quale le misure organizzative, sia delle Amministrazioni centrali e periferiche sia del complesso degli enti, agenzie e società che fanno capo ai ministeri, verranno esaminate alla luce dei

principi di efficienza ed efficacia della Pubblica amministrazione cui devono sempre ispirarsi la programmazione e l'attuazione delle politiche pubbliche e il cui rispetto è fondamentale anche per il raggiungimento degli obiettivi che l'Italia si è posta con il PNRR.

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

La trattazione inerente al personale pubblico si soffermerà sugli esiti conclusivi della tornata contrattuale 2019-2021 e sui primi effetti connessi al rinnovo della stagione successiva. Un approfondimento specifico sarà dedicato ad analizzare le politiche di reclutamento messe in atto successivamente alla fase di blocco del turn-over, anche con riferimento al reclutamento di nuovo personale per le attività inerenti al Piano nazionale di ripresa e resilienza.

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

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

dalla crescente digitalizzazione dei servizi e della comunicazione, anche a fronte delle nuove sfide poste dallo sviluppo dell'intelligenza artificiale.

### 38.

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

Anche alla luce di tali modifiche e dei dati disponibili sarà fatto cenno all'andamento del mercato dei contratti pubblici nel 2024.

### 39.

Il volume della Relazione dedicato a “La gestione del bilancio dello Stato nel 2024” affronta, coerentemente con quanto analizzato nel primo volume, gli aspetti che più consentono una valutazione dei risultati ottenuti rispetto a quelli programmati, nella visione di bilancio rappresentata da missioni e programmi riferibili ai singoli ministeri.

In tale prospettiva potranno essere esaminate con maggiore attenzione le missioni che riguardano una pluralità di ministeri ovvero coinvolgano in particolare il Ministero dell'economia e delle finanze, così come al loro interno potrà enuclearsi il dettaglio, sempre per amministrazione, riferito alle risorse gestite in maniera diretta.

Per ciascuna amministrazione verrà predisposto in apertura una enunciazione di quelli che sono stati gli obiettivi principali dell'attività nell'esercizio a partire da quanto previsto nelle note integrative e nella direttiva annuale e che prevedono per ciascun programma, le realizzazioni, i prodotti e i servizi erogati (indicatori di risultato) e i fenomeni su cui incidono le politiche di spesa (indicatori di contesto). Un esame volto ad evidenziare gli elementi comuni e le novità rispetto all'esercizio 2023.

Seguirà un quadro complessivo delle risorse finanziarie assegnate lette per titolo, categoria economica, obiettivi (con maggiore attenzione per quelli strategici, rinvenibili sia nelle note integrative sia nelle Direttive) e missioni (ed eventualmente per i principali programmi).

L'analisi che prende le mosse dagli stanziamenti iniziali, in rapporto all'esercizio precedente e guardando al collegamento di risorse e obiettivi/priorità politiche, proseguirà con l'esame di quelli definitivi, evidenziando le variazioni di maggior rilievo intervenute in corso d'anno. Dall'esame dovrebbero emergere quelle che sono state le tematiche più rilevanti su cui mirare gli approfondimenti dei risultati dell'attività svolta nel 2024.

La gestione sarà poi esaminata a partire dagli importi a disposizione nell'esercizio (massa impegnabile e massa spendibile), guardando agli impegni e ai pagamenti totali per titoli, per categorie economiche per missioni e programmi e selezionando le variazioni e le tematiche più rilevanti; una analisi da estendere alla gestione dei residui e delle economie laddove emergano fenomeni particolarmente rilevanti.

In tema di risultati l'esame prenderà le mosse dagli indicatori relativi a tutti gli obiettivi. In attesa della nota al rendiconto, per la valutazione dei singoli dati relativi ai diversi indicatori si farà riferimento a quanto comunicato dalle amministrazioni in occasione del confronto avviato e alle risposte ottenute con l'istruttoria.

Una analisi per la quale sarà certamente importante guardare al funzionamento dei controlli interni, in particolare degli OIV e al ciclo della *performance*, che offrono un'ottica generale e coordinata degli obiettivi programmatici e strategici delle singole amministrazioni.

Come negli ultimi anni in un paragrafo conclusivo saranno affidati brevi cenni sulle linee programmatiche relative al 2025 desumibili dalle Note integrative al bilancio e dagli atti di indirizzo e direttive generali e una valutazione delle variazioni riscontrabili nella allocazione delle risorse per missioni e programmi, in confronto con l'anno 2024.

#### **40.**

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

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

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

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

Sotto il profilo procedurale si conferma il consolidato schema organizzativo utilizzato in anni precedenti, attraverso il confronto con le Amministrazioni e gli Uffici centrali di bilancio/Ragionerie territoriali. Per l'esame dei titoli estratti si conferma, altresì, la collaborazione con la Sezione centrale del controllo preventivo di legittimità.

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

#### **41.**

La verifica della rispondenza della legislazione di spesa agli obiettivi di equilibrio della finanza pubblica si traduce nelle Relazioni quadrimestrali, con le quali la Corte, oltre alle valutazioni delle coperture, ha mantenuto un costante monitoraggio sulle modalità di attuazione, nel corso del tempo, dell'ordinamento contabile, affrontando i problemi che nascono dall'implementazione della normativa in materia con riferimento alle singole leggi e decreti legislativi.

Il programma di lavoro per il 2025 si propone di valorizzare tali attività già previste per la legislazione di spesa statale nella legge n. 196 del 2009 (art. 17, comma 9), estese, come noto, alla legislazione regionale (ex legge n. 213 del 2012).

L'obiettivo è di approfondire quanto emerge dai lavori parlamentari, tenendo conto delle risposte prodotte dallo stesso Governo, operando un riscontro, ove possibile, delle metodologie utilizzate per la quantificazione degli oneri e valutando la correttezza delle coperture finanziarie. Ciò al fine di offrire all'Organo rappresentativo elementi

conoscitivi utili sulle possibili criticità derivanti dalla legislazione onerosa, tenuto conto delle anomalie metodologiche emerse.

Verranno valutate, in particolare, le modalità di assolvimento dell'obbligo di copertura sotto il profilo anche del rispetto della normativa contabile introdotta nell'ordinamento con le novelle susseguenti alla riforma costituzionale del 2012. In tale contesto, saranno, ove del caso, esaminate le eventuali ricadute del nuovo quadro europeo di *governance* - entrato in vigore nel 2024 - sull'attività legislativa finanziariamente rilevante, anche in riferimento alle varie contabilità disponibili.

Sarà, inoltre, 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. Le Relazioni trimestrali potranno, anche per il 2025, essere corredate dal monitoraggio della giurisprudenza costituzionale concernente la copertura degli oneri legislativi.

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

#### **42.**

Nel corso del 2025 proseguirà l'attività di monitoraggio sul progresso del Piano nazionale di ripresa e resilienza, i cui progetti iniziano ad avvicinarsi alla fase finale di ultimazione. Ciò avverrà attraverso la predisposizione delle Relazioni semestrali delle Sezioni Riunite in sede di controllo richieste dall'art. 7, co. 7, d.l. n. 77/2021: la prima si concentrerà sulla chiusura dell'esercizio 2024; la seconda avrà come oggetto la programmazione del primo semestre del 2025, con uno sguardo rivolto anche al livello di attuazione dei *target e milestone* europei relativi all'ultima parte dell'anno. Le attività di analisi saranno volte a fornire una visione complessiva dello stato di avanzamento del Piano, coniugando gli aspetti legati all'evoluzione finanziaria delle iniziative con i profili connessi al conseguimento di risultati concreti e del relativo impatto sul contesto di riferimento.

#### **43.**

In linea di continuità con i precedenti cicli di controllo, le Relazioni semestrali del 2025 manterranno una struttura articolata in due sezioni. La prima sarà dedicata alla disamina di aspetti generali e alla verifica del progresso delle iniziative di riforma e

investimento sotto il profilo amministrativo e finanziario, in rapporto alle scadenze temporali concordate. In questo ambito verrà mantenuto un costante dialogo istruttorio con le strutture dedicate al PNRR delle varie Amministrazioni titolari di interventi e, per gli aspetti attuativi più generali, con la Struttura di Missione PNRR della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il confronto, che si inserisce peraltro nel flusso informativo funzionale anche all'istruttoria per il giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato, consentirà valutazioni sul procedere del Piano e sulle scelte da adottare per superare eventuali difficoltà.

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

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

#### *Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*

#### **44.**

Nell'esercizio riprenderà, seppur con modalità organizzative diverse dal passato, la predisposizione del Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica. Nel corso dell'anno l'attività di analisi e di monitoraggio svolta dalle Sezioni riunite sui principali temi all'attenzione dell'agenda politica ed economica consentirà la redazione di approfondimenti tematici (*I quaderni del Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*) da mettere a disposizione del Parlamento e del Governo con tempistiche coerenti con le necessità poste dalle diverse scadenze istituzionali. Questi temi di approfondimento saranno raccolti (e nel caso aggiornati) a fine anno in una pubblicazione unitaria: il Rapporto 2025.

Numerosi i temi su cui sin da ora si prevede di soffermare l'analisi: la valutazione degli effetti economici dell'attuazione di riforme e investimenti del Piano di ripresa e

resilienza e del Piano complementare; l'esame degli ulteriori spazi per una revisione del sistema delle spese fiscali; le implicazioni delle modifiche introdotte nel sistema di tassazione dei redditi delle persone fisiche e delle imprese sull'attuazione del federalismo fiscale; l'analisi del complesso mondo delle garanzie pubbliche per evidenziarne i risultati raggiunti e gli eventuali aspetti problematici; il monitoraggio della riforma della sanità territoriale tra nuove strutture e fabbisogni di personale; la valutazione delle diverse proposte per la messa a regime delle norme che regolano il sistema di pensionamento.

Naturalmente la struttura modulare, oltre a permettere una redazione dei diversi approfondimenti più coerenti con il potenziale di analisi delle Sezioni riunite, consentirà di ampliare il ventaglio degli argomenti ad ulteriori temi all'attenzione del Parlamento.

*Il referto sul costo del lavoro pubblico e la contrattazione collettiva*

**45.**

Alle Sezioni riunite in sede di controllo spetta l'esame delle ipotesi contrattuali del personale delle Pubbliche amministrazioni attraverso una funzione di certificazione della compatibilità economico-finanziaria delle stesse (ex art. 47, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165).

Tale funzione porta a certificare l'attendibilità della quantificazione dei costi dei contratti collettivi nazionali, nonché la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, anche formulando considerazioni o osservazioni su specifici aspetti esaminati. La certificazione non positiva comporta il blocco della procedura di sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo, comportando per il Presidente dell'ARAN la riapertura delle trattative per la sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo adeguando i costi contrattuali ai fini delle certificazioni.

L'esito di tali pronunce concorre alla predisposizione della Relazione sul costo del lavoro pubblico, prevista dall'articolo 60 del d.lgs. n. 165 del 2001, che analizza l'andamento di questa importante componente della spesa pubblica, soffermandosi sui fenomeni più recenti. Saranno, dunque, esaminati nel quadro delle principali politiche volte alla promozione e valorizzazione del capitale umano delle Amministrazioni anche i profili conseguenti agli effetti della contrattazione all'arco temporale di riferimento.

L'analisi farà riferimento agli ultimi dati aggiornati riportati nel Conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, che consentono una verifica di tutte le variabili che hanno inciso sull'andamento del costo del lavoro (numero dei dipendenti,

tipologia di rapporto di lavoro, età, anzianità lavorativa, retribuzione fissa e accessoria, distribuzione dei dipendenti nei vari comparti e nei diversi livelli economici). Essa punterà, inoltre, a fornire un quadro d'insieme delle assunzioni e dei pensionamenti, con particolare riguardo a quelle intervenute per l'attuazione del PNRR. Approfondimenti specifici potranno essere inoltre dedicati allo *smart working* e alla sua traduzione in lavoro agile per valutarne le opportunità e i limiti.

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

#### *Il Referto sul sistema universitario*

##### **46.**

Con il Referto sul sistema universitario (sulla base del disposto dell'art. 5, comma 21, legge n. 537/1993 e dell'art. 7, comma 10, legge n. 168/1989) ad una analisi complessiva dei dati economico-finanziari in relazione agli obiettivi programmatici fissati dal Parlamento e dal Governo e degli investimenti realizzati, letti per area territoriale e caratteristiche delle istituzioni considerate, si aggiungeranno approfondimenti specifici, selezionati in funzione della rilevanza che detti temi hanno in materia di qualità ed efficienza della offerta formativa e di tutela del diritto allo studio.

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

#### *Le società partecipate dalle Amministrazioni centrali e i pareri ex art. 5 TUSP*

##### **47.**

Nel 2025 sarà predisposta la Relazione che mira alla verifica dei parametri alla base dei quali sono stati redatti i piani di revisione e di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie detenute dai ministeri e dagli altri enti pubblici attribuiti alla competenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016 (Testo unico delle società pubbliche, di seguito anche TUSP).

La Relazione porrà attenzione al contenimento dei costi di funzionamento e del personale, alla composizione dei Consigli di amministrazione, agli emolumenti erogabili agli organi di amministrazione e all'esame del fatturato, anche nel contesto degli indirizzi programmatici delle Amministrazioni socie e/o vigilanti.

Nel corso del 2025 proseguirà, ex art. 5 TUSP, l'esame dei provvedimenti di autorizzazione alla costituzione di società o all'acquisizione di partecipazioni, inviati dalle Amministrazioni (funzionali all'attuazione di programmi di c.d. "partenariato esteso" previsti e finanziati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza) in coerenza agli orientamenti assunti nelle pronunce adottate nel 2022 e nel 2023, quali pronunce di orientamento generale, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78 del 2009, convertito nella legge n. 102 del 2009.

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

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

#### **48.**

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

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

La programmazione annuale ha ad oggetto le gestioni che, rispetto al primo anno del triennio di riferimento, la Sezione si propone di esaminare nel dettaglio, con riguardo ai molteplici aspetti - organizzativi, procedurali, realizzativi - che le caratterizzano e, pertanto, ai costi e ai tempi dell'azione amministrativa in rapporto ai risultati e agli obiettivi previsti o attesi da piani e programmi di spesa; dunque, i controlli mirano a verificare l'efficienza operativa delle Amministrazioni e l'efficacia delle misure adottate.

Ad esito delle indagini, vengono elaborate specifiche relazioni, nell'ambito delle quali la Sezione esprime le proprie valutazioni sulle gestioni esaminate, accertando, tra

l'altro, ingiustificati ritardi nell'esecuzione dei programmi, scostamenti tra risultati e obiettivi, inefficienze delle strutture organizzative e individuando, laddove possibile, le cause ordinamentali, amministrative e contabili delle disfunzioni accertate. Per ciascuna indagine, la Sezione formula le proprie osservazioni conclusive e raccomandazioni specifiche sulle misure da adottare, per superare le irregolarità e le criticità riscontrate.

Gli esiti complessivi delle attività svolte e dei riscontri forniti dalle Amministrazioni sono ricompresi in una specifica relazione annuale, che assolve al compito di offrire, in primis al Parlamento, una visione d'insieme delle indagini concluse nell'anno precedente, ponendo a raffronto per ciascuna di esse le osservazioni più significative mosse e le correlate misure consequenziali adottate, con la segnalazione delle problematiche irrisolte. In tal senso, la relazione concernente gli esiti del controllo non è solo ricognitiva delle misure adottate, ma costituisce un *follow-up* sulle gestioni esaminate, attraverso il seguito dei rilievi e delle autocorrezioni.

Una specifica attenzione, inoltre, verrà dedicata alle analisi della gestione di autorità, enti e agenzie, non sottoposti al controllo di altre articolazioni della Corte, per i quali norme diverse prevedono il controllo successivo ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994.

L'attività di controllo è, inoltre, 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.

Giova, inoltre, sottolineare che la Sezione prevede uno specifico e dettagliato quadro d'indagini finalizzate all'esame delle gestioni attuative del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR e del correlato Piano Nazionale Complementare - PNC), come stabilito dall'art. 7, comma 7, del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, con produzione di rapporti periodici a cadenza almeno semestrale, connessi alle esigenze di temporizzazione delle valutazioni sullo stato di avanzamento dei programmi. In particolare, in collaborazione con le Sezioni riunite, che riferiscono circa il quadro generale di attuazione del PNRR e del PNC nell'ambito della Relazione

semestrale, sono individuati, in considerazione delle scadenze previste dai Piani e tenendo conto della rilevanza socio-economica, gli interventi sui quali la Sezione effettua i propri controlli.

L'attività svolta nel I semestre è finalizzata a constatare, riguardo agli interventi di PNRR e PNC oggetto di programmazione per l'anno corrente, lo stato di attuazione dei medesimi al 30 giugno, mentre durante il II semestre la verifica dello sviluppo procedurale, finanziario e fisico alla data del 31 dicembre riguarda anche alcune delle misure oggetto di controllo nelle annualità precedenti.

#### 49.

In applicazione delle nuove regole sulla *governance* economica europea, con particolare riferimento al regolamento (UE) 2024/1263, il Governo ha recentemente approvato il Piano Strutturale di Bilancio a medio termine (PSB), nel quale è stato definito, con riferimento ad un orizzonte temporale che arriva fino al 2029, il programma di interventi pubblici (riforme e investimenti) che si intendono realizzare per la soluzione dei principali problemi strutturali del nostro Paese, nonché per contribuire al conseguimento degli obiettivi prioritari dell'UE.

Il programma di riforma si compone di due parti principali: la prima concerne la piena attuazione degli impegni assunti con il PNRR e l'individuazione di iniziative aggiuntive che l'Italia assume in continuità con il medesimo a fronte dell'estensione del periodo di aggiustamento di bilancio a sette anni, mentre la seconda riguarda le riforme - in ambiti come giustizia, fiscalità, imprenditorialità, funzionamento della Pubblica amministrazione, programmazione e governo della spesa pubblica - oltre alle misure di politica economica che fanno parte del programma di governo e a quelle che verranno adottate in risposta alle Raccomandazioni specifiche per Paese del Consiglio UE.

Per quanto riguarda le riforme in materia di giustizia, si segnala la prosecuzione delle azioni già attuate o in programma da qui al 2026 le quali, attraverso nuovi investimenti in tecnologia e incrementi delle risorse umane destinate a tale settore, hanno come obiettivo un'ulteriore riduzione sia della durata dei processi sia dell'arretrato delle cause pendenti.

La riforma della PA si propone, da un lato, di valorizzare le risorse umane che la compongono, con l'obiettivo di aumentarne la produttività attraverso l'*upgrade* delle

competenze, mediante sistemi di formazione continua e, dall'altro, di valorizzarne "il merito" attraverso la previsione di percorsi di carriera allineati alla *performance*.

La riforma relativa al miglioramento dell'ambiente imprenditoriale, che necessita di un quadro regolatorio diretto a favorire la crescita dimensionale (anche internazionale) e l'accesso al credito delle piccole e medie imprese (PMI), lo sviluppo delle dinamiche concorrenziali e l'innovazione tecnologica, è strettamente connessa ai contenuti della legge per la concorrenza, da emanarsi anche alla luce delle Relazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e delle Relazioni per Paese della Commissione europea. È, altresì, previsto il potenziamento dei mercati dei capitali per le imprese, anche al fine di supportarne l'innovazione digitale e la transizione verso il conseguimento di obiettivi fondati sul paradigma ESG (*Environment, Social and Governance*).

Una ulteriore riforma di accompagnamento al PNRR è quella collegata all'attuazione della legge delega di riforma fiscale oltre al consolidamento dei risultati raggiunti nella lotta all'evasione, anche tramite nuove misure volte a migliorare la *compliance* da parte dei contribuenti.

Dal lato delle uscite, la nuova *governance* economica europea impone una maggiore capacità di programmazione, controllo e valutazione della spesa pubblica, responsabilizzando i centri di spesa a livello statale, regionale e locale, coerentemente all'evoluzione del quadro autonomistico. Pertanto, è previsto per i prossimi anni il potenziamento degli strumenti di previsione delle dinamiche tendenziali, l'utilizzo di processi integrati e sistematici di controllo, l'estensione delle attività ispettive e delle indagini conoscitive svolte dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Ai suddetti interventi si affiancano riforme e misure di politica economica che verranno adottate come risposta alle Raccomandazioni formulate dal Consiglio UE (CSR), riguardanti tematiche prioritarie a livello europeo quali: 1) famiglia, natalità e riduzione dei divari sociali e territoriali; 2) transizione verde, sicurezza energetica e protezione ambientale; 3) transizione digitale e conseguenti innovazioni tecnologiche; 4) rafforzamento della capacità di difesa comune.

## 50.

La partecipazione della Corte a gruppi di lavoro internazionali e ai tavoli di confronto con gli Organi di controllo degli altri Paesi UE ed extra UE favorisce

l'osservazione e il conseguente approfondimento delle questioni attualmente di maggiore interesse a livello internazionale, quali: la sicurezza dell'approvvigionamento energetico anche da fonti alternative, la tutela dell'ambiente e il contrasto al cambiamento climatico, la transizione verso un'economia circolare, la gestione dei flussi migratori e delle crisi umanitarie, la crescita e l'invecchiamento demografico, la transizione digitale, la coesione sociale e territoriale.

In un tale contesto, la Sezione ritiene opportuno approfondire le questioni attinenti allo stato di realizzazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, come ad esempio, le tematiche dello sviluppo sostenibile e del *green public procurement*. Inoltre, attesa la nomina della Corte dei conti in qualità di membro del *Governing Board* di EUROSAI dal maggio 2024, nell'ambito del quale ha assunto la responsabilità del *Portfolio on relations with non-SAI stakeholders* (Portafoglio sui rapporti con gli attori non rientranti tra le Istituzioni Superiori di Controlli), si ritiene opportuno esaminare alcune delle tematiche connesse a tale partecipazione.

In ambito economico e sociale, i controlli della Sezione potrebbero essere focalizzati, in linea con le indicazioni contenute nel PSB, sull'efficacia delle misure adottate in materia di *social procurement* negli appalti pubblici, sulle *policy* di *welfare*, e su altri argomenti connessi al suddetto Piano.

Per quanto attiene alla ricerca e all'innovazione, assume particolare interesse l'utilizzo dell'intelligenza artificiale e l'analisi della gestione dei relativi processi amministrativi.

Stante la particolare rilevanza strategica del PNRR, nonché l'esigenza di conseguire in maniera puntuale i relativi *milestone* e *target*, appare quanto mai opportuno procedere con la verifica delle misure adottate dalle amministrazioni interessate al fine di prevenire i rischi di irregolarità, frode e di corruzione nell'attuazione del Piano.

## 51.

I criteri selettivi delle indagini, che verranno inserite nel prossimo programma dei controlli, restano definiti in quelli che identificano: l'importanza delle valutazioni che le assemblee parlamentari e gli organi di governo attribuiscono agli obiettivi delle gestioni, la rilevanza economico-sociale dei programmi e delle azioni, il collegamento delle analisi da svolgere con quelle di altre Sezioni (in particolare, delle Sezioni riunite), il grado di

innovatività dei programmi di spesa, la complessità degli assetti organizzativi e delle procedure realizzative, la conoscenza di elementi sintomatici delle criticità di gestione (ritardi nell'attuazione dei programmi, mancata utilizzazione di fondi, scostamenti tra risultati e obiettivi), l'influenza sulle attività di spesa dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

La Sezione svilupperà le proprie analisi su tutto l'arco delle tematiche - di carattere sia finanziario, sia organizzativo e funzionale - che investono le Amministrazioni dello Stato, con il preciso intento di offrire al Parlamento e al Governo un contributo di dati e informazioni utile a migliorare i rapporti fra risorse, obiettivi e risultati, quindi a garantire in futuro, la regolarità e l'economicità della gestione; in tale direzione, la Sezione avrà cura di verificare anche il funzionamento dei controlli interni a ciascuna Amministrazione (art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994).

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

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

#### *Il collegio del controllo concomitante*

#### **52.**

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

vicine all'azione pubblica, allo scopo di esaminare *in itinere* l'efficienza gestionale pubblica.

I criteri di selezione delle analisi svolte dal Collegio del controllo concomitante (previsto dalla delibera del Consiglio di Presidenza n. 272/2021) concernono piani, programmi e progetti di “sostegno e rilancio dell'economia nazionale” - alcuni dei quali già oggetto della programmazione 2024 - caratterizzati da rilevanza finanziaria, impatto socio-economico su cittadini e imprese, nonché dalla finalità di colmare i ritardi, anche di natura infrastrutturale, accumulati dal nostro Paese negli ultimi decenni.

A tal fine è in corso di individuazione – al di fuori dell'area degli interventi afferenti al PNRR e al PNC - una serie di piani, programmi e progetti che, in prosecuzione dei controlli concomitanti effettuati nel corso del corrente anno, potrebbero formare oggetto della programmazione per il 2025, in massima parte previsti nell'ambito del Fondo Sviluppo e Coesione, delle ultime leggi di bilancio (ivi compresa quella relativa al prossimo esercizio, in corso di approvazione), del Fondo Sociale Europeo (FSE+) e del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), con una particolare attenzione agli interventi finalizzati al contrasto e superamento delle recenti emergenze socio-economiche, energetiche e climatiche. I piani, programmi e progetti saranno suddivisi, secondo un criterio di omogeneità, nelle seguenti “Aree tematiche”: Agricoltura, Ambiente e transizione ecologica, Cultura, Grandi eventi, Incentivi e finanziamenti agevolati, Inclusione sociale, Infrastrutture, Mobilità e trasporti, Opere commissariate, Ricerca, Innovazione e Trasformazione digitale, Salute, Sicurezza interna e gestione delle frontiere, Transizione energetica, Turismo. A titolo di esempio potrebbero essere confermati i seguenti piani, programmi e progetti: Piano strategico della ZES unica, Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico (ProteggItalia), Piano strategico “Grandi Progetti Beni Culturali”, Programma nazionale Giovani, donne e lavoro, Programma Nazionale Inclusione e Lotta alla Povertà 2021-2027, Programma nazionale Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (AMIF). L'attenzione potrà anche essere rivolta ad alcuni Grandi eventi di rilevanza nazionale (Giubileo 2025, in particolare, gli interventi destinati a non essere ultimati entro la fine dell'anno; Giochi del Mediterraneo 2026). Potranno essere sottoposti a controllo concomitante alcuni interventi infrastrutturali, tra i quali si segnalano per la particolare rilevanza, quelli relativi al Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico (PNIISSI), al progetto di

realizzazione del Tunnel Colle di Tenda (tra Italia e Francia), del “Collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria (Ponte sullo stretto di Messina)” - quest’ultima indagine potrebbe essere svolta in collaborazione con le altre Sezioni centrali e regionali interessate - nonché quelli oggetto del “Programma di manutenzione straordinaria di ponti, viadotti e gallerie”, quelli volti alla realizzazione della linea “Alta velocità e alta capacità della linea ferroviaria Adriatica” e delle “Metropolitane nelle grandi aree urbane”. A questi interventi si aggiungeranno, con tutta probabilità, alcuni interventi a valere, in particolare, sul Piano nazionale integrato per l’energia e il clima (PNIEC) e il Programma nazionale Scuola e competenze. Quanto agli strumenti e alle metodologie del controllo concomitante (nel rinviare alla del. n. 1 del 2022 di questo Collegio), l’attività istruttoria sarà svolta, nel rispetto del principio del contraddittorio con le Amministrazioni, con le consuete metodologie del controllo sulla gestione – in questo caso in itinere o *real time* – anche facendo ricorso agli indicatori di avanzamento fisico, procedurale e finanziario predisposti dalle Amministrazioni al fine di misurare le *performance* degli interventi (PKI, *performance key indicators*). Inoltre, verrà privilegiato il dialogo istruttorio e l’utilizzo delle fonti informative e documentali digitali reperibili sui siti internet istituzionali e sulle banche dati in dotazione alla Corte (SICR, BDAP-MOP, ecc.) al fine di consentire una maggiore celerità della prima fase istruttoria ed evitare di onerare le amministrazioni con eccessive richieste istruttorie (in omaggio al “principio di non aggravamento istruttorio”). Infine, in piena coerenza con le indicazioni metodologiche fornite dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, qualora le attività istruttorie di competenza del Collegio dovessero eventualmente presentare forme di interazione con le funzioni intestate ad altri Uffici di controllo della Corte (in particolare Sezioni regionali e Sezione controllo enti), verranno adottate le consuete forme di coordinamento orizzontale (di cui costituisce già un esempio virtuoso concreto la deliberazione del Collegio a composizione integrata con la Sezione regionale di controllo per la Puglia, n. 21 del 3 luglio 2024 sull’iniziativa “Giochi del Mediterraneo 2026”, preceduta dalla deliberazione n. 5 del 29 febbraio 2024, sulla relativa metodologia comune).

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

*La Sezione di controllo sugli enti contribuiti dallo Stato*

### **53.**

La Sezione del controllo sugli enti, istituita dalla legge 21 marzo 1958, n. 259, in attuazione dell'art. 100, secondo comma, Cost., esercita il controllo sugli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, partecipando quindi anche al relativo controllo parlamentare.

La citata legge stabilisce, nello specifico, che, non oltre sei mesi dalla trasmissione del conto consuntivo o bilancio d'esercizio da parte dell'ente, la Sezione comunichi alle Presidenze delle due Camere i predetti documenti contabili e riferisca il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di ciascun ente sottoposto al controllo.

Sono, quindi, predeterminati dal legislatore i soggetti destinatari del controllo, il contenuto dello stesso e i tempi di approvazione dei referti.

La programmazione annuale della Sezione, vincolata sotto tali profili, ha quindi la prevalente finalità di indicare criteri e metodologie sui quali improntare l'esame delle gestioni e definire in modo analitico gli aspetti dell'attività gestionale che dovranno essere oggetto di specifico esame. Sulla base dei parametri dettati dalla legge istitutiva, i destinatari del controllo della Sezione sono soggetti cui è affidata la cura di interessi tutelati dall'ordinamento, aventi differente natura giuridica, a cui lo Stato contribuisce in maniera diretta o indiretta: enti pubblici non economici, enti pubblici economici, associazioni di diritto privato, società partecipate dallo Stato o da altre amministrazioni pubbliche, fondazioni e altri organismi di diritto privato.

### **54.**

Le linee programmatiche della Sezione per l'anno 2025, quindi, continueranno, per gli enti assoggettati al controllo, ad investire i principali profili della gestione, tra i quali quelli inerenti agli aspetti ordinamentali, alle caratteristiche della *governance*, ai costi degli organi e del personale, ai risultati dell'attività istituzionale, alle partecipazioni societarie, all'attività negoziale, ai risultati finanziari ed economico-patrimoniali del bilancio d'esercizio, con aggiornamenti sui più significativi fatti gestori fino alla data di approvazione del referto.

Nell'esame dell'attività istituzionale svolta dai singoli enti, e con particolare riferimento alle società, specifica attenzione continuerà ad essere rivolta all'utilizzo delle risorse destinate agli investimenti, con riguardo all'osservanza della normativa di settore e delle relative procedure, nonché ai tempi di realizzazione delle opere. Sotto tale profilo, sarà oggetto di specifico esame l'attuazione degli impegni programmatici (contratti di servizio, convenzioni e altri obiettivi definiti dagli enti nei programmi di attività o nei piani strategici), valutando l'osservanza dei cronoprogrammi, le attività concretamente svolte, i risultati raggiunti nonché le corrette modalità di appostamento e di movimentazione delle relative risorse in bilancio.

In particolare, proseguirà l'impegno della Sezione negli adempimenti connessi alle verifiche e ai controlli nei confronti dei numerosi enti interessati all'attuazione dei progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). A tal fine si continuerà a dare conto al Parlamento, in apposito capitolo o paragrafo del referto annuale, per ciascun ente controllato, dell'esito del controllo effettuato, secondo i parametri di economicità, efficienza ed efficacia indicati dall'art. 7, comma 7, del d.l. n. 77/2021. Le verifiche si avvarranno dei dati raccolti mediante un monitoraggio semestrale su tutti gli enti controllati, che la Sezione ha implementato a seguito dell'utilizzo di un nuovo sistema di raccolta dati mediante un'apposita piattaforma.

Concluso il quinto monitoraggio (al 30 giugno 2024), la Sezione avvierà ulteriori due monitoraggi (al 1° gennaio 2025 e al 30 giugno 2025), in modo da effettuare le verifiche previste dalla legge secondo criteri omogenei e dati confrontabili.

Il programma dei controlli per l'anno 2025 potrà prevedere anche la possibilità, unitamente al monitoraggio tempestivo sull'avanzamento dei lavori compresi nel PNRR, di deliberare referti specifici, e secondo iter prioritari, nei riguardi dei molti enti interessati, a vario titolo, dall'attuazione del Piano.

La complessità di alcune gestioni ed esigenze di tempestività delle verifiche comporta anche la necessità di un rafforzamento del controllo in corso di esercizio, anche con riguardo all'art. 8 della legge n. 259 del 1958, che trova specifica ragion d'essere soprattutto nel controllo esercitato dal magistrato delegato ai sensi dell'art 12, per i caratteri di contestualità che può assumere rispetto alle scelte operate dagli organi di amministrazione dell'ente.

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

In tutti questi contesti, la Sezione non mancherà di assicurare l'efficacia del confronto con l'ente rafforzando le forme di contraddittorio, sia nella fase istruttoria che in quella successiva all'invio del referto agli organi di gestione e controllo, introdotte dalla determinazione n. 7 del 30 gennaio 2020, con la quale sono state apportate integrazioni alle disposizioni di organizzazione della Sezione.

La Sezione, poi, continuerà a predisporre, unitamente ai referti annuali al Parlamento per singolo ente, relazioni unitarie per enti con caratteri omogenei, anche ai fini di analisi comparative delle relative gestioni e di valutazione di settore. Detta modalità di redazione continuerà a riguardare l'Automobile Club d'Italia e gli Automobile Club locali e provinciali (n. 98 enti), le fondazioni lirico-sinfoniche (n. 14 enti), i consorzi fluviali (n. 3), gli enti parco nazionali (n. 23), gli enti della rete della Giunta storica nazionale (n. 7).

Ulteriormente, saranno oggetto di approfondimento gli aspetti maggiormente interessati da riforme di sistema o modifiche della legislazione di settore.

Sotto tale profilo, si continuerà a prestare attenzione, fra gli altri: al processo di armonizzazione dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche, introdotto dall'art. 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196; all'applicazione dei nuovi schemi di bilancio armonizzato di cui all'art. 4, co. 3, lett. b) del d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91, che ha previsto la revisione delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 febbraio 2003, n. 97.

Dovrà anche essere verificata la corretta applicazione del Regolamento (dPCM 23 agosto 2022, n. 143), emanato in attuazione dell'articolo 1, comma 596, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, in materia di compensi, gettoni di presenza e ogni altro emolumento spettante ai componenti gli organi di amministrazione e di controllo, ordinari e straordinari, degli enti pubblici inclusi nell'elenco Istat delle unità istituzionali inserite nel conto economico consolidato ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (ad eccezione delle società a partecipazione pubblica e degli enti di previdenza e di assistenza); tale normativa, la cui entrata a regime è legata ai primi rinnovi degli organi successivi alla sua emanazione, assumerà particolare rilievo anche nel 2025.

Specifica attenzione sarà data all'osservanza del nuovo codice degli appalti (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36), le cui disposizioni – come disposto dall'art. 229 – hanno acquistato efficacia dal 1° luglio 2023.

Altri elementi oggetto di analisi, in particolare per le società, saranno gli obiettivi di sviluppo sostenibile individuati dall'Agenda 2030 dell'ONU. Sarà quindi valutata, per alcuni enti, la redazione del bilancio sociale (ad esempio per gli enti del Terzo settore), del bilancio integrativo (es. Cassa Depositi e Prestiti) o del bilancio di sostenibilità (es. società di Eni come Versalis): tali strumenti consentono di misurare e valutare la *performance*, in termini di impatto sulle collettività e di vantaggio dei soci e degli *stakeholders*, nonché il rispetto dei principi cooperativistici e di solidarietà sociale, anche attraverso politiche di investimento e comportamenti socioambientali responsabili.

Approfondimenti, anche nel 2025, verranno effettuati in materia di anticorruzione e trasparenza. In particolare, oltre a dare evidenza della regolare approvazione, attuazione e aggiornamento dei Piani triennali anticorruzione e trasparenza, anche con specifico riferimento al rispetto della normativa sui contratti pubblici e alla pubblicazione delle informazioni nella sezione amministrazione trasparente dei portali istituzionali degli enti, saranno oggetto di esame le modalità di rotazione degli incarichi e di gestione delle segnalazioni, il funzionamento del sistema dei controlli interni e le iniziative assunte in merito ad eventuali fenomeni corruttivi.

Sarà oggetto di esame anche l'attuazione del d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24, adottato in attuazione della Direttiva (UE) 2019/1937, in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni normative di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito del proprio contesto lavorativo (*whistleblowing*), in vigore dal 30 marzo 2023 e le cui disposizioni sono efficaci dal 15 luglio 2023.

## 55.

Con riferimento ai vari raggruppamenti di enti, sui quali è articolata la Sezione, continueranno ad essere osservate con particolare attenzione le problematiche connesse alla sostenibilità nel medio-lungo periodo delle gestioni previdenziali, sia pubbliche che private, e il sistema della *governance* degli enti previdenziali pubblici (legge 28 marzo 2019 n. 26).

Con riguardo alle società a partecipazione pubblica, la Sezione continuerà a farsi carico dei pareri di cui al novellato art. 5 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (TUSP) e anche nel programma per l'esercizio 2025 continuerà a verificare le tematiche riguardanti i compensi agli amministratori delle società a controllo pubblico non quotate in borsa (art. 11, commi 6 e 7), le modalità di esercizio del controllo nei casi di amministratore unico (art. 11, comma 2), l'esercizio del controllo analogo nei riguardi delle società *in house* (anche alla luce dell'ordinanza della Cassazione SSUU n. 567 del 2024), il rispetto del cd. "tetto" ai compensi degli organi, come da ultimo rideterminato per effetto del dPCM 23 luglio 2024.

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

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

Si evidenziano, a titolo esemplificativo, la disciplina di riordino degli enti di ricerca (d.lgs. 25 novembre 2016 n. 218 e, per alcuni aspetti, legge 30 dicembre 2018, n. 145), il connesso tema della prevista introduzione di modalità di attuazione di sistemi di contabilità economico-patrimoniale finalizzati al controllo analitico della spesa per centri di costo e anche le norme che hanno innovato il sistema della *governance* degli enti previdenziali pubblici (legge 28 marzo 2019, n 26).

Si approfondiranno gli aspetti della riforma introdotta dal d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, recante il "Codice del Terzo settore" (CTS), e le problematiche applicative conseguenti all'entrata in esercizio del Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS).

In merito all'assoggettamento a controllo di nuovi enti (nel 2024 la Fondazione Centro italiano per il *design* dei circuiti integrati; la Fondazione Centro Italiano di ricerca per l'automotive), la Sezione esaminerà le attività propedeutiche all'avvio dell'attività di controllo e, comunque, proseguirà nella ricognizione degli organismi pubblici o finanziati

da pubbliche amministrazioni per i quali sussistono i presupposti per l'emanazione del dPCM di sottoposizione al controllo della Corte. Parimenti, proseguirà il percorso di verifica della persistente attualità dei requisiti per la continuazione del controllo su alcune gestioni, anche ai fini di un migliore utilizzo delle risorse disponibili, in linea con quanto previsto dall'art. 3, commi 2 e 4, della legge n. 259 del 1958.

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

### **I controlli nel contesto internazionale**

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

#### **56.**

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

La Sezione (del. n. 15/2023) ha approvato le sue linee guida per il controllo sulla gestione, raccogliendo i principi metodologici di programmazione, esecuzione dei controlli e predisposizione delle relative relazioni. Ciò con l'obiettivo di accertare tempestivamente ritardi, inefficienze e anomalie nell'azione amministrativa, al fine di consentire l'adozione di provvedimenti idonei a rimuovere le disfunzioni rilevate sulla gestione dei fondi europei da parte delle Amministrazioni, verificando anche la legittimità e la regolarità delle procedure e il funzionamento dei diversi livelli di controllo interno. Tutto ciò, inoltre, per accertare anche la rispondenza dei risultati dell'attività agli obiettivi stabiliti dalle fonti europee e dalle leggi nazionali, valutando, comparativamente, anche costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa.

La Sezione opera, già dal 2024, sulla base di un programma basato su tematiche di prioritaria rilevanza, in relazione alle caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie delle attività suscettibili di essere sottoposte a controllo. Per la gestione dei fondi europei, l'attenzione si sta concentrando sull'efficienza dell'amministrazione e sulla verifica della sua azione per la ripresa attraverso la politica di coesione, tenendo conto dei pericoli della dispersione delle risorse.

In tal senso, l'attività programmata per il 2025 tenderà, innanzitutto, a valutare le misure consequenziali poste in essere dalle Amministrazioni sui rilievi ad esse formulati nel corso delle indagini in fase di completamento. L'eventuale seguito delle indagini in corso, di seguito descritte, potrebbe coinvolgere altre Sezioni centrali o regionali, per ulteriori approfondimenti di interesse specifico di quest'ultime:

- *Lo stato sulla prevenzione e sul contrasto alle irregolarità, frodi, corruzione e conflitti di interesse nella gestione della politica agricola comune.* Il corretto impiego dei fondi dell'Unione europea per la gestione della politica agricola comune costituisce un obiettivo di primario interesse, considerati gli effetti negativi che le irregolarità, le frodi e i fenomeni corruttivi producono sul bilancio dell'Unione e sul tessuto economico-sociale dei Paesi membri. Nel 2011, la Commissione europea si è dotata di una strategia antifrode, integrata nel 2019 per far fronte ai nuovi meccanismi di finanziamento e alle più evolute modalità di emersione delle irregolarità. I Paesi dell'UE hanno la responsabilità, ai sensi dell'art. 325 del TFUE, di adottare misure specifiche per prevenire, individuare e contrastare irregolarità e frodi. Per quanto l'Italia disponga di un sistema di controllo che impegna molteplici Amministrazioni, gli illeciti nella gestione delle risorse destinate alla Pac continuano a essere elevati per quantità e importi. Scopo dell'indagine è di verificare l'efficacia degli strumenti di analisi del rischio e il loro utilizzo da parte delle autorità di gestione e di controllo, nonché l'esistenza di utili sinergie e collegamenti con i soggetti deputati al contrasto dei fenomeni illeciti.
- *L'utilizzo delle opzioni di costo semplificate nella gestione dei fondi strutturali.* Queste costituiscono una modalità di rendicontazione, alternativa a quella a costi reali, che consente di calcolare il rimborso dei costi dei progetti in base agli *output* o ai risultati conseguiti. L'utilizzo di tale strumento nella gestione dei fondi europei consente una diminuzione degli oneri amministrativi che gravano sui soggetti attuatori dei progetti

e benefici sul versante dei controlli, riorientati alla verifica della corretta applicazione del metodo di semplificazione dei costi e della realizzazione degli output o dei risultati previsti dal bando. La programmazione 2021-2027, in continuità con le precedenti e con il proposito di incentivare il ricorso a tale strumento nelle sue declinazioni tipiche (tabelle *standard* di costi unitari, importi forfettari e tassi forfettari), consente ai responsabili dell'attuazione dei programmi di avvalersi delle opzioni di costo semplificate (artt. 51-56 e 94 del regolamento UE 2021/1060). L'indagine è volta ad accertare l'utilizzo di tale strumento e le sue prospettive nel ciclo di programmazione 2021-2027. Attenzione particolare è dedicata all'analisi degli ostacoli che si frappongono a un suo maggiore utilizzo, ritenuto dalla Commissione e dalla Corte dei conti europea importante per un impiego più efficiente delle risorse e per la semplificazione dell'attività di controllo.

- *Il contributo al raggiungimento dell'obiettivo 6 dell'Agenda 2030 dell'Onu e alla mitigazione dei danni connessi alla siccità attraverso il miglioramento della rete distributiva e dell'approvvigionamento idrico.* L'obiettivo consiste nel garantire la disponibilità e la gestione sostenibile di acqua e servizi igienici per tutti, sul presupposto che l'accesso all'acqua costituisce un diritto umano e un fattore determinante per lo sviluppo sociale, economico e ambientale. Concorre alla realizzazione dell'obiettivo il miglioramento dell'efficienza delle reti di adduzione e di distribuzione della risorsa idrica, i cui interventi sono finanziati con risorse dei fondi strutturali (FESR) e del PNRR. Di particolare rilievo sono gli investimenti previsti dal PNRR per nuove infrastrutture idriche primarie sul territorio nazionale (2 miliardi), per la riparazione, digitalizzazione e monitoraggio integrato delle reti idriche (900 milioni), per il potenziamento e l'ammodernamento del sistema irriguo nel settore agricolo (800 milioni) e per la depurazione delle acque reflue da riutilizzarsi in agricoltura e manifattura (600 milioni). L'indagine è volta ad accertare in quale misura l'Italia stia assicurando il proprio contributo al raggiungimento dell'obiettivo 6 attraverso l'esame dello stato di attuazione delle principali opere, cofinanziate a tale scopo.
- *Seguito della relazione n. 9 (Managing intervention in case of sudden pollution in the Adriatic Sea).* Scopo dell'indagine è di verificare lo stato di attuazione delle misure suggerite nella relazione citata per rafforzare il sistema nazionale di intervento nei

casì di inquinamento improvviso da idrocarburi e i processi effettuati per adottare un piano di intervento internazionale per la gestione delle emergenze nel Mare Adriatico, obiettivo auspicato dalle Istituzioni superiori di controllo di Italia, Croazia, Slovenia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Albania nella dichiarazione di Trieste del 23 settembre 2021.

- *Audit congiunto con l'Istituzione superiore di controllo di Malta (NAO) per la valutazione del programma di cooperazione territoriale Interreg. Italia-Malta.* L'indagine, in collaborazione con l'Istituzione superiore di controllo di Malta (NAO), ha lo scopo di valutare il programma di cooperazione territoriale Interreg Italia-Malta. Il controllo ha ad oggetto l'analisi dei risultati conseguiti nell'attuazione di progetti di comune interesse, finanziati con risorse dell'Unione europea in Sicilia e a Malta, nei settori della protezione ambientale, della tutela del patrimonio culturale, della salute e del benessere dei cittadini. La collaborazione tra le due Istituzioni offre la possibilità di scambio di esperienze, condivisione di *best practice*, accrescimento dell'*expertise* nel controllo e sviluppo di nuovi approcci metodologici.
- *Le procedure d'infrazione dell'Italia nei confronti dell'Unione europea.* Le infrazioni risultano 77, di cui 61 per violazione del diritto dell'Unione e 16 per mancato recepimento di direttive. La banca dati Eur-Infra, archivio informatico del Dipartimento per le politiche europee, raccoglie le procedure di infrazioni e consente di effettuare ricerche secondo diversi parametri di interesse, quali il tipo di violazione, la materia, lo stadio della procedura e l'amministrazione capofila. L'attività di controllo tende a individuare le criticità nella gestione delle procedure d'infrazione, specie nella dialettica fra Amministrazioni nazionali e locali. L'art. 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, prevede l'esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti delle autonomie territoriali che si rendano responsabili della violazione degli obblighi derivanti dalla normativa europea o che non diano esecuzione alle sentenze della Corte di Giustizia. Nei confronti degli stessi soggetti lo Stato può anche rivalersi degli oneri finanziari derivanti da sentenze di condanna della Corte ai sensi dell'art. 260 del TFUE per comportamenti loro imputabili. Pertanto, sono valutate anche fattispecie che determinano l'esercizio del diritto di rivalsa da parte dello Stato.

**57.**

L'attività della Sezione prevede anche di analizzare le procedure di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, IGRUE, anche al fine di disporre di dati il più possibile attendibili e attuali.

Si intende anche porre attenzione alla valutazione della carenza di capacità progettuali degli Enti pubblici, sia nell'individuazione dei fabbisogni reali, sia per la fattibilità degli interventi, anche in relazione all'attività di assistenza tecnica, effettuata molto spesso in *outsourcing*.

La Sezione ha intenzione di continuare a seguire l'allocazione dei fondi della Politica agricola comune (PAC) in relazione ai fabbisogni del comparto, chiamato a far fronte agli accresciuti costi dell'energia, anche tenuto conto dell'allocazione delle risorse all'interno della Pac 2023-2027, di cui si chiede l'aggiornamento.

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

La Sezione continuerà a seguire i lavori *dell'Intosai framework of professional pronouncements* (Ifpp).

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

Per il 2025 la Sezione continuerà a partecipare agli *audit* della Corte dei conti europea in Italia (art. 287 TFUE), documentando l'attività svolta da questa istituzione; ciò anche allo scopo di trarre eventuale spunto o approfondimento per svolgere autonomi referti.

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

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

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

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

### *La Sezione delle autonomie*

#### **58.**

I controlli da esercitare sul territorio richiedono, da un lato, una valutazione generale delle politiche finanziarie e di bilancio adottate dalle Regioni e dagli Enti locali e, dall'altro, la necessità di una funzione di raccordo esercitata a livello centrale, allo scopo di fornire un ausilio agli Organi parlamentari nella valutazione e nelle decisioni di politica economica in tema di finanza territoriale.

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

Il contesto rappresentato dalla manovra per il 2025 (legge di bilancio in corso di approvazione) ripropone obiettivi e vincoli finanziari nei confronti delle autonomie, derivanti dal nuovo quadro di *governance* economica europea, con tagli di considerevole entità e il ritorno di misure che impongono limiti numerici alle assunzioni di personale.

Il contributo richiesto al comparto riguarda essenzialmente la parte corrente del bilancio. Il carattere restrittivo della manovra potrebbe avere effetti negativi sugli Enti locali, riducendone il margine corrente e la capacità di realizzazione degli investimenti (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 18 del 2022). Per quanto riguarda il primo

aspetto, il rischio è che gli Enti locali, soprattutto i Comuni, non riescano a sostenere adeguatamente con risorse correnti la gestione “a regime” degli investimenti programmati con il PNRR. In termini di capacità di realizzazione, resta, inoltre, impregiudicata l'esigenza di acquisire le professionalità necessarie per gestire processi sempre più complessi e rapidi attraverso il reclutamento di personale più giovane e la formazione degli addetti.

Tra le riforme che interessano le autonomie territoriali, vanno ricordate in particolare quella fiscale, la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) e l'efficacia degli strumenti di perequazione, essenziali entrambi al buon funzionamento del modello di federalismo differenziato, in quanto una più ampia autonomia richiede a monte la garanzia di accesso a prestazioni uniformi.

L'attuazione del federalismo fiscale è una delle riforme chiave del PNRR italiano. La delega normativa dovrà portare a una riforma graduale e sostanziale del sistema tributario, sia in termini di contenuti che di procedure, nell'ottica di potenziare l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, in linea con la necessità di fornire al settore fonti di finanziamento adeguate, come stabilito dalla Costituzione.

La previsione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) è indispensabile per attuare la perequazione. La legge n. 197/2022 (legge di bilancio per il 2023) ha istituito una Cabina di Regia per la determinazione dei LEP, che include una ricognizione della spesa storica degli ultimi tre anni per ciascuna Regione e Provincia autonoma. Per la definizione dei LEP - seguendo le indicazioni della Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* e in accordo con la Conferenza unificata Stato-Regioni-Città - il termine di scadenza previsto (31 dicembre 2023) è stato prorogato al 31 dicembre 2024 per effetto del d.l. n. 215/2023 (art. 15 che modifica il comma 795 della legge n. 197/2022). Il percorso per la determinazione dei LEP resta tuttavia complesso, soprattutto con riguardo ai servizi sociali, la cui eterogeneità territoriale è molto accentuata. È di tutta evidenza come l'assegnazione di risorse basata sui livelli storici non risponda a criteri efficaci di equità e non assicuri la coerente ed effettiva tutela dei diritti essenziali a livello locale.

## 59.

Nelle attività di referto ad essa demandate, la Sezione delle autonomie offrirà un contributo di conoscenza e valutazione su temi specifici che interessano le autonomie

territoriali, anche a supporto delle analisi economiche del decisore politico, avvalendosi dei sistemi informativi a disposizione, di cui sarà curato il costante adattamento alle modifiche normative e ordinamentali, anche con riferimento alla prossima introduzione del sistema contabile *accrual*.

Oltre ai tradizionali referti sulla finanza regionale e locale, da rendere con cadenza annuale, la Sezione delle autonomie si propone di trattare attraverso referti specifici i seguenti temi:

- la spesa sociale dei Comuni, con un focus sulle aree di maggiore disagio;
- la copertura delle leggi regionali di spesa (referto in cui si raccolgono gli esiti delle verifiche svolte in sede regionale, secondo criteri auspicabilmente sempre più omogenei);
- la gestione dei servizi pubblici locali nell'ambito della ricognizione periodica sugli Organismi Partecipati (OOPP) con particolare riferimento alla rilevazione ex art. 20 del TUSP e all'art. 30 d.lgs. n. 201/2022.

Altro campo di analisi dovrebbe riguardare gli enti che versano in situazioni di crisi strutturale e quelli che abbiano in corso di attuazione piani di riequilibrio finanziario pluriennale.

## 60.

Per quanto concerne il coordinamento svolto attraverso le linee guida e la funzione nomofilattica, nell'aggiornamento delle linee guida sui bilanci e i rendiconti degli Enti territoriali, l'attenzione sarà rivolta a rendere i pertinenti questionari più snelli e tempestivi, evitando nelle relative richieste di duplicare l'acquisizione di informazioni già presenti in altre sedi, anche al fine di scongiurare il rischio, sempre presente, di sovraccaricare di eccessivi adempimenti strutture già gravate di molte incombenze.

Appare anche opportuno procedere all'aggiornamento delle linee guida sulla parifica dei rendiconti regionali alla luce della più recente giurisprudenza sul punto.

Infine, si continuerà a prestare particolare attenzione alle questioni di massima, anche attraverso la Centrale pareri, ormai pienamente operativa, il cui utilizzo consente di identificare possibili contrasti nelle pronunce delle Sezioni regionali, che non sempre vengono sollevati direttamente. Si prevede di favorire momenti di confronto e dialogo

con l'ANCI, l'UPI e le Conferenze delle Regioni e Province autonome, per evidenziare problematiche persistenti legate a divergenze di indirizzo sul territorio.

#### 61.

In relazione alle proposte di programmazione rivolte alle Sezioni territoriali, il necessario coinvolgimento delle Sezioni regionali di controllo in vista di un controllo territorialmente “diffuso” richiede interventi di coordinamento e una programmazione complessiva per assicurare la coerenza di azione delle diverse articolazioni dell'Istituto nelle funzioni di controllo, specialmente quelle rivolte alla verifica dell'attuazione degli interventi per la ripresa economica. A tale proposito la Sezione delle autonomie ha già raccolto e messo a disposizione delle Sezioni regionali dati a supporto di un monitoraggio delle attività di attuazione degli investimenti che ricadono sul territorio e che potrà essere completata con le informazioni che le stesse Sezioni regionali potranno raccogliere, in un flusso biunivoco. Le proposte di programmazione dei controlli rivolte alle Sezioni regionali rappresentano un riferimento di rilievo per realizzare le sinergie operative offerte dalla struttura a rete delle articolazioni territoriali della Corte dei conti. Le funzioni di controllo necessitano di criteri convergenti per consentire una valutazione globale e rendere possibile un'attività di referto di livello trasversale sull'intero territorio nazionale o su parti consistenti di esso.

Nell'ambito delle linee metodologiche delle Sezioni riunite, la Sezione delle autonomie potrà fornire indicazioni e modelli per avviare in modo coordinato i controlli sulla gestione presso le Sezioni regionali. A tale riguardo, nell'attività di natura selettiva di controllo sulla gestione saranno fornite, da parte della Sezione delle autonomie, con l'apporto delle Sezioni territoriali interessate, indicazioni di possibili contenuti omogenei minimali che costituiranno modelli operativi di indagine in settori trasversali individuati come prioritari, quali ad esempio i divari nella sanità territoriale e gli interventi attinenti alla spesa sociale (letti anche in un'ottica di realizzazione degli obiettivi dell'Agenda 2030).

La Sezione delle autonomie intende altresì avviare una indagine interregionale di controllo sulla gestione su un tema specifico nell'ambito dei servizi alla persona gestiti dai Comuni, con particolare attenzione all'individuazione dei rimedi organizzativi alle

disfunzioni in tale sede rilevate. Emerge a tale proposito la necessità di focalizzare i controlli tanto sui processi che sui risultati in termini di servizi resi ai cittadini.

Una particolare attenzione andrà riservata alla spesa di investimento, per verificare, anche attraverso il contributo delle analisi delle Sezioni regionali, se gli spazi finanziari disponibili siano stati effettivamente destinati a maggiori realizzazioni e valutare i motivi della eventuale divergenza tra attese e risultati nelle aree prioritarie dell'intervento pubblico.

Sul piano dei controlli di legalità finanziaria, resta rilevante il tema dell'applicazione delle regole di equilibrio dei bilanci ai fini del concorso alla manovra di finanza pubblica, anche per tenere conto delle tensioni e delle nuove difficoltà connesse alla reintroduzione della *spending review* che genera conseguenze che si trascinano su diversi ambiti della spesa corrente.

Appare tuttavia particolarmente attuale la necessità di razionalizzare l'attività di controllo finanziario svolta presso le Sezioni regionali, attraverso una pianificazione che riservi primaria attenzione ai casi più evidenti di scostamento dall'equilibrio e focalizzi i controlli sull'ultimo esercizio disponibile, in quanto eventuali azioni di ripristino degli equilibri possono essere più utilmente attuate sulla gestione in corso, mentre tornare su eventi remoti costituisce una ricostruzione storica priva di ricaduta effettiva.

Nelle relazioni di parifica, è importante impostare, con l'ausilio delle stesse Sezioni territoriali, analisi omogenee che forniscano indicazioni comparabili sulla gestione sanitaria, considerando sia l'attività svolta (come LEA, ricoveri, liste di attesa) sia gli aspetti economico-finanziari (come i disavanzi delle aziende sanitarie). La comparabilità dei risultati e l'integrazione delle rilevazioni finanziarie con valutazioni di carattere gestionale sull'efficacia e l'efficienza dei servizi consentiranno di ricostruire un quadro complessivo della sanità pubblica, che è il settore di spesa dimensionalmente più rilevante nei rendiconti regionali.

A tale riguardo un livello di spesa elevato non indica necessariamente un servizio di buona qualità, soprattutto in presenza di carenze organizzative e funzionali, rilevabili attraverso l'utilizzo di indicatori di processo e di risultato.

Altro terreno rilevante di trattazione "comune" nelle relazioni di parifica dovrebbe riguardare l'utilizzo dei fondi europei per la coesione, in connessione con le risorse aggiuntive rappresentate dal Next Generation EU (e riversate nel PNRR).

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

### *Le Sezioni regionali di controllo*

#### **62.**

La pluralità dei livelli di governo che caratterizza il nostro Paese si innesta in un contesto ordinamentale dove risulta indispensabile garantire l'equilibrio complessivo dei bilanci e la sostenibilità dell'indebitamento nel suo complesso, nel rispetto degli obiettivi programmatici concordati in sede europea. Questa caratterizzazione si riverbera sulle funzioni di controllo della Corte dei conti, chiamata ad operare una verifica sugli Enti territoriali, ciascuno dotato di autonomia finanziaria e, pertanto, titolare della gestione di risorse finanziarie pubbliche.

In tal senso, il controllo esercitato dalle Sezioni regionali di controllo, istituite in via generale dalla legge n. 131/2003 e rafforzate dal legislatore (in particolare con il d.l. n. 174/2012 conv. dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), risente delle attribuzioni molteplici previste dal legislatore, la cui concreta declinazione è demandata alla Sezione delle autonomie e alle Sezioni regionali di controllo.

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

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

La spesa per investimenti pubblici locali, principalmente finanziata con le risorse del PNRR, assume, pertanto, una rilevanza fondamentale nel quadro generale di finanza

pubblica atteso che sull'andamento della stessa è strettamente correlata, per i suoi riflessi sulla crescita, l'effettiva possibilità di un risanamento duraturo e sostenibile dei conti pubblici.

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

Del resto, l'interazione tra le Sezioni Riunite, le altre Sezioni centrali e le Sezioni regionali può individuare virtuose e tempestive modalità di collaborazione istituzionale.

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

Va naturalmente tenuto conto, in un quadro generale, degli spazi ridotti di disponibilità di risorse umane a fronte dei numerosi adempimenti già previsti per legge la cui razionalizzazione, anche attraverso l'individuazione di criteri selettivi, può essere altresì considerata in sede di programma della Sezione delle autonomie.

### **63.**

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

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

Per quanto concerne le Entrate di bilancio, particolare attenzione potrà accordarsi all'analisi dell'efficienza nella riscossione coattiva dei crediti tributari a livello

territoriale, con riferimento a eventuali omissioni o ritardi nei procedimenti amministrativi, anche in correlazione con le ricadute sugli equilibri di bilancio.

In tema di spesa, andranno esaminate, in primis, le specifiche implicazioni sul territorio dell'impiego delle risorse provenienti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza che ha predisposto una serie di misure, nei diversi settori dell'attività amministrativa, che trovano attuazione in sede territoriale. In correlazione alle verifiche concernenti il PNRR, anche l'impiego delle risorse provenienti dai fondi europei potrà costituire uno specifico punto di analisi indirizzato a verificare la capacità di fruizione e utilizzazione degli stessi.

Ancora per queste finalità, potrà interessare l'analisi dell'andamento della spesa del personale, in raccordo alle politiche di assunzione e impiego del capitale umano.

Sotto altro versante, si annoverano le verifiche concernenti le società a partecipazione pubblica sia in relazione all'attuazione dei piani di razionalizzazione in esecuzione delle disposizioni di riordino della materia contenute nel TUSP (d.lgs. n. 175/2016) che all'obbligo di richiedere alle Sezioni regionali di controllo apposita pronuncia sulle deliberazioni di costituzione di società a partecipazione pubblica e sulle deliberazioni di acquisizione di partecipazione in società già esistenti (come da novella introdotta dal comma terzo dell'articolo 5 del d.lgs. n. 175/2016).

In ambito regionale, grande rilievo assume la spesa sanitaria, per la quale specifici approfondimenti potranno riguardare gli interventi sull'edilizia attesa la finalità del Governo di perseguire un efficace miglioramento del Sistema Sanitario Nazionale per rendere le strutture più moderne, digitali e inclusive. Sempre nel settore sanitario, verifiche presso le aziende del servizio sanitario regionale potranno essere svolte allo scopo di misurare il grado di attuazione degli indirizzi nazionali e regionali. Nell'ottica di garantire adeguati *standard* delle prestazioni in ambito sanitario, le verifiche in tale settore non possono prescindere dal riscontro del rispetto dei "Livelli Essenziali di Assistenza" (LEA): il controllo deve essere finalizzato a verificare il mantenimento o il miglioramento dei livelli di assistenza, garantendo, nel contempo, il rispetto degli equilibri di bilancio. Altri approfondimenti nel settore potranno riguardare analisi concernenti i costi medi unitari degli interventi ambulatoriali o ospedalieri, allo scopo di verificare l'adeguatezza delle modalità di accesso alle cure.

Un tema di analisi potrà riguardare gli interventi infrastrutturali e di mobilità sostenibile, con particolare riguardo alle opere in cantiere di carattere ferroviario, settore

per il quale il perseguimento di un miglioramento della mobilità dei cittadini e delle merci impone la realizzazione di una rete moderna e accessibile.

L'interesse, di carattere nazionale ed europeo, ad una transizione ecologica verso la completa neutralità climatica e ad uno sviluppo ambientale sostenibile, impone, da un lato, la necessità di analizzare le misure dirette a mitigare le minacce a sistemi naturali e umani e, dall'altro, a controllare che vi siano adeguate modalità di gestione di determinati servizi essenziali. In tal senso, le misure di contrasto al dissesto idrogeologico e al rischio alluvionale costituiscono argomento sensibile e di specifica attenzione cui le Sezioni regionali, anche in raccordo con quelle centrali, potranno focalizzarsi. Allo stesso modo, potranno essere improntate verifiche concernenti la gestione del servizio idrico e dei rifiuti, anche in relazione all'impiego di partecipazioni societarie nella gestione di tali servizi essenziali, oltre che, in generale, l'analisi sulla qualità dei servizi pubblici.

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

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

Si trasmettono la nota e la “Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2025”, approvata con deliberazione n. 61/SSRRCO/INPR/2024.

Cordiali saluti

La Segreteria delle Sezioni riunite in sede di controllo

**Indirizzo** via Baiamonti, 25 – CAP 00195 Roma

e-mail: [sezioni.riunite.in.sede.di.controllo@corcontei.it](mailto:sezioni.riunite.in.sede.di.controllo@corcontei.it)

PEC: [sezioni.riunite.in.sede.di.controllo@corconticert.it](mailto:sezioni.riunite.in.sede.di.controllo@corconticert.it)

**Segreteria:** 06 38762866 – 2729