

SENATO DELLA REPUBBLICA

———— XVIII LEGISLATURA ————

Doc. XIV
n. 4

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2020)

—————
Comunicata alla Presidenza il 23 giugno 2021
—————

**RELAZIONE IN UDIENZA DEI PRESIDENTI DI COORDINAMENTO
DELLE SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO**



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2020

Introduzione del Presidente

Guido Carlino

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

Enrico Flaccadoro

Ermanno Granelli

*Introduzione in apertura di udienza
del Presidente Guido Carlinò*

1.

La tenuta del sistema democratico non può prescindere dal rispetto del principio di legalità e dalla corretta gestione delle risorse pubbliche.

Ciò diviene ancora più importante allorquando il perdurare di uno stato emergenziale e le misure da adottare per farvi fronte possono mettere alla prova il consueto funzionamento delle istituzioni democratiche.

È proprio in questi frangenti che è essenziale valorizzare l'ordinamento della Repubblica che si declina, come previsto dalla Costituzione, nelle funzioni e nei rapporti tra i soggetti della "res publica" – Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato – così come nelle relazioni tra le Istituzioni, caratterizzate dal controllo e dal bilanciamento reciproco.

In tale contesto, si colloca la decisione di parificazione del Rendiconto generale dello Stato, antica attribuzione della magistratura contabile, ma pur sempre di grande attualità e utilità nel rapporto tra la Corte dei conti e il Parlamento.

Con il giudizio di parificazione la Corte, infatti, conferisce certezza ai dati contabili forniti dall'Amministrazione, in funzione ausiliaria con le Assemblee parlamentari e con le garanzie di autonomia e indipendenza assicurate dall'art. 100 della Costituzione.

Pur non essendo un procedimento giurisdizionale in senso stretto, «ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della

legge n. 87 del 1953, la [parifica della] Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale (...), risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo» (Corte costituzionale, sentenza n. 181 del 2015).

Più di recente, è stato esteso ai rendiconti delle Regioni a Statuto ordinario il giudizio di parifica e sono stati resi più incisivi i controlli sui rendiconti e sui bilanci degli enti locali, cosicché può dirsi pienamente attuato il disegno costituzionale che vede la Corte dei conti svolgere, anche nelle sue articolazioni territoriali, il ruolo di garante della corretta gestione della finanza pubblica.

2.

Le riforme che hanno negli ultimi anni interessato la contabilità pubblica e, in particolare, quelle riguardanti gli articoli 81 e 97 della Costituzione (legge costituzionale n. 20 aprile 2012, n. 1) hanno portato al centro del dibattito pubblico temi per molto tempo riservati ai soli addetti ai lavori.

Gli obiettivi dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico sono stati spesso alla base di importanti riforme istituzionali.

Rispondendo pienamente alla propria missione, la Corte dei conti ha svolto le funzioni di controllo, anche in sede di giudizio di parificazione, in un'ottica che mira a valorizzare la trasparenza e l'intelligibilità dei dati economico-finanziari. Soltanto agendo in tale direzione, il controllo svolto in questa sede può davvero rappresentare uno stimolo per l'azione amministrativa, dalla cui qualità dipende la concreta realizzazione dei diritti fondamentali.

Dal Rendiconto generale dello Stato si possono infatti evincere i risultati del ciclo di bilancio, grazie all'esame e alla lettura qualificata della Corte dei conti, che è di ausilio al Parlamento e allo Stato-Comunità.

In tal senso, gli approfondimenti contenuti nella relazione annessa alla decisione di parifica, oltre a consentire il monitoraggio dei risultati ottenuti e a rilevare le modalità di utilizzo delle risorse, offrono al Parlamento, luogo principale di confronto delle istanze dei cittadini, elementi per effettuare le scelte più idonee e apportare le eventuali correzioni per il futuro.

Il circuito democratico si alimenta, infatti, anche diffondendo e interiorizzando la cultura della legalità e dei controlli che, lungi dal costituire formalistico rispetto delle "regole", rappresenta invece la

chiave di volta per garantire l'eguaglianza sostanziale nel godimento dei diritti civili e sociali, che si inverte nel "diritto a una buona amministrazione".

3.

Il rendiconto del trascorso esercizio risulta condizionato, in tutte le sue componenti, dalla necessità di fronteggiare l'emergenza sanitaria: oggi occorre guardare avanti anche in una prospettiva di breve termine.

Il *Recovery Plan* rappresenta un'opportunità per effettuare investimenti che aumentino il potenziale di crescita del Paese: per raggiungere tale obiettivo sarà necessario creare un contesto più trasparente ed efficiente e uno sviluppo sostenibile, al fine di consentire l'accesso allo studio, alla formazione e a un lavoro dignitoso, anche ai più svantaggiati, oltre che l'esercizio dell'attività di impresa, senza il condizionamento di fenomeni criminosi.

Al tempo stesso, occorrerà seguire un cammino di finanza pubblica che, fatta salva l'esigenza di aumentare strutturalmente alcune componenti della spesa sia corrente, sia in conto capitale, affianchi, quando le condizioni lo consentiranno, all'espansione della spesa "buona" il contenimento di quella "cattiva".

Si dovrà dare un consistente impulso alla lotta contro l'evasione fiscale per assicurare contestualmente una crescita del rapporto entrate su Pil e una riduzione della pressione fiscale su famiglie e imprese.

Si impone inoltre la necessità di favorire maggiormente l'inclusione di famiglie numerose e con disabili, accrescendo il coinvolgimento dei servizi sociali dei Comuni e delle organizzazioni del Terzo settore.

La pandemia ha messo ulteriormente in luce, nel sistema sanitario, le differenze nella qualità dei servizi offerti, le carenze di personale dovute ai vincoli nella fase di risanamento, i limiti nella programmazione delle risorse professionali, ma, anche, la fuga progressiva dal sistema pubblico, le insufficienze dell'assistenza territoriale a fronte del crescente fenomeno delle non autosufficienze e delle cronicità, il lento procedere degli investimenti sacrificati dalle necessità correnti.

Guardare agli indicatori alla base del monitoraggio LEA consente di mettere a fuoco le condizioni prima della crisi e capire i problemi da cui è necessario ripartire.

Oggi più che mai va preservata la fiducia nelle Istituzioni.

Tale obiettivo, per il nostro Istituto, si consegue mediante lo svolgimento pieno ed efficace delle funzioni, giurisdizionali e di controllo, affidateci dalla Costituzione, dalla legislazione nazionale ed europea, onde garantire l'effettività della tutela delle risorse, ivi comprese quelle derivanti dal *Recovery Plan*.

Come ci ha ricordato il Presidente della Repubblica, celebrando il 2 giugno, *“Le cure che la Repubblica è riuscita ad assicurare a tanti italiani, ci pongono adesso di fronte alla necessità, comune, di avere cura della Repubblica. Perché così potremo compiere quei passi in avanti, nel modello sociale, nello sviluppo sostenibile, nelle opportunità di lavoro e di studio, che sentiamo come un’ambizione e come un dovere”*.

Cedo adesso la parola ai relatori del giudizio, i Presidenti di coordinamento delle Sezioni riunite in sede di controllo Enrico Flaccadoro ed Ermanno Granelli.

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

1.

Il giudizio di parificazione del bilancio dello Stato si colloca nel pieno della fase di riavvio delle attività dopo il blocco dovuto all'epidemia da Covid-19.

Se ormai sono evidenti le perdite economiche subite lo scorso anno, elevata è ancora l'incertezza che caratterizza le previsioni. Dopo una contrazione nel 2020 del prodotto dell'8,9 per cento, più accentuata di quella registrata dall'Area Euro (-6,6 per cento), secondo le stime del Documento di economia e finanza presentato ad aprile, nel 2021 il Pil dovrebbe aumentare del 4,5 per cento, recuperando quasi la metà del terreno perduto.

Per il prossimo triennio, il DEF conferma le precedenti valutazioni sulla capacità di medio termine dell'Italia di accrescere il tasso di sviluppo precrisi e ridurre lo scarto rispetto all'Unione europea (+4,8 per cento nel 2022, +2,6 per cento nel 2023 e +1,8 per cento nel 2024 nel quadro programmatico), cui si associa un'occupazione in miglioramento. Non distanti dalle previsioni ufficiali, le recenti valutazioni degli organismi internazionali e dei previsori privati.

La scommessa implicita è sulla crescita potenziale e quindi su una strategia che punti al superamento delle fragilità che caratterizzano la nostra economia. Molto dipenderà dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e dalle riforme strutturali che lo accompagnano. È da esse e

dalla capacità dei nuovi investimenti di far crescere la produttività totale dei fattori, quale effetto di un salto tecnologico all'insegna della sostenibilità infrastrutturale ed ambientale, che dipendono le prospettive dei prossimi anni.

Una crescita più elevata renderà inoltre meno gravoso il percorso di rientro dal debito che dovrà, necessariamente, essere intrapreso non appena le condizioni economiche lo permetteranno. Una finanza pubblica sostenibile nel medio termine non è solo richiesta dalle regole comunitarie, ma è condizione necessaria per rivolgersi ai mercati cui quel debito si chiede di sottoscrivere.

Gli effetti sui conti pubblici infatti sono stati, e sono ancora, pesanti. In un contesto che vedeva la Commissione europea attivare la c.d. *General Escape Clause* e invitare gli Stati membri a porre in atto tutte le azioni necessarie ad affrontare la crisi sanitaria e la grave recessione economica, l'Italia ha adottato nel 2020 interventi per 108 miliardi in termini di indebitamento netto, 205 miliardi sul saldo netto da finanziare.

Gli obiettivi di saldo sono stati ripetutamente rivisti in peggioramento: a consuntivo, l'indebitamento ha raggiunto il 9,5 per cento del prodotto, a fronte di un saldo primario passato da un avanzo dell'1,8 per cento ad un valore negativo del 6 per cento. Il rapporto fra il debito pubblico e Pil è aumentato al 155,8 per cento, con un incremento di 21 punti.

Anche nel 2021, già all'indomani dell'approvazione della legge di bilancio, sono stati aggiornati gli obiettivi di finanza pubblica per tener conto del tardare della ripresa e della necessità di intervenire a sostenere le categorie sociali più colpite, ma anche a salvaguardare il potenziale produttivo, scongiurando il rischio di non recuperare i livelli precrisi. Nel quadro programmatico del DEF, l'indebitamento netto è previsto crescere nel 2021 all'11,8 per cento, per passare al 5,9 per cento nel 2022 e poi ridursi gradualmente fino al 3,4 per cento nel 2024. Valori, per l'esercizio in corso e il successivo, sostanzialmente allineati alle previsioni della Commissione europea.

2.

Tale evoluzione si coglie anche guardando il Conto dello Stato che, in ragione del ruolo svolto dalle Amministrazioni centrali nel governare le conseguenze della crisi attraverso massicci interventi di sostegno, ha visto peggiorare significativamente il risultato economico complessivo. L'indebitamento netto, che nel 2019 era di circa 31 miliardi (1,7 per cento del Pil), supera nel 2020 i 151 miliardi (9 per cento del Pil). Il saldo primario passa da un avanzo di circa 28 miliardi a un disavanzo di quasi 95 miliardi.

Tali risultati si riconnettono all'inevitabile flessione delle entrate (-6,2 per cento) e, in particolare, delle imposte indirette (-11,2 per cento).

Sul fronte della spesa, mentre i redditi da lavoro dipendente sono rimasti sostanzialmente stazionari e i consumi intermedi totali si sono ridotti di più del 5 per cento, variazioni in aumento molto significative hanno riguardato le altre voci di spesa corrente, come i trasferimenti ad enti pubblici (+21,9 per cento) e le prestazioni sociali in denaro (+25,2 per cento). Prosegue, infine, il trend discendente della spesa per interessi (-4,9 per cento).

Un'attenzione particolare merita il conto capitale, con le uscite totali cresciute di oltre l'81 per cento, per effetto della conferma della tendenza al recupero degli investimenti fissi lordi (+12 per cento) e, soprattutto, per l'aumento di contributi e trasferimenti, voci che riflettono gli interventi a favore del sistema produttivo.

3.

Tali andamenti trovano conferma negli esiti dell'attività di controllo svolta dalla Corte sulla gestione del bilancio dello Stato per il 2020.

Per quanto riguarda i saldi, come si è detto, i limiti fissati in sede di approvazione del bilancio di previsione sono stati più volte rivisti in peggioramento.

Per il 2020, a fronte di un limite del saldo netto da finanziare fissato inizialmente in 79,5 miliardi per la competenza e in 129 miliardi per la cassa e aggiornato via via fino al valore finale di 341 e 389 miliardi, il

dato a consuntivo è risultato pari, rispettivamente, a 270,8 e a 225,7 miliardi.

Quanto al ricorso al mercato, il limite fissato in 314 miliardi per la competenza e in 363,8 miliardi per la cassa (e aggiornato a 599,8 e 647,8 miliardi) si è tradotto a consuntivo, rispettivamente, in 506,9 e 461,8 miliardi.

4.

Nel 2020 le entrate finali accertate (pari a 569,2 miliardi) si sono ridotte del 6 per cento invertendo il trend positivo registrato dal 2015. In flessione anche i versamenti totali (518,8 miliardi rispetto ai circa 544 miliardi del 2019), in gran parte per la consistente diminuzione di quelli in conto competenza.

La contrazione di oltre il 9 per cento delle entrate tributarie accertate si pone a sintesi di un calo contenuto (-1,2 per cento) delle imposte dirette a fronte di una riduzione più accentuata delle indirette (-17,3 per cento). In crescita le sole imposte sostitutive sui redditi (+26,1 per cento).

In calo anche i versamenti (-8,2 per cento), a fronte di una riduzione del 17,3 per cento delle indirette e di un limitato aumento (+0,36 per cento rispetto al 2019) delle imposte dirette, attribuibile alle sostitutive.

Registrano un decremento anche le entrate extratributarie (-3,4 per cento), mentre quelle da alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti segnano un significativo aumento.

Gli accertamenti da attività di controllo (al netto degli introiti riferibili a forme di “condono” e comprensive delle sanzioni e degli interessi) sono pari a 51,5 miliardi, in riduzione di circa il 19 per cento. Le riscossioni di competenza (7,9 miliardi) e i versamenti (pari a oltre 7,7 miliardi) segnano, rispettivamente, -35,8 e -34,8 per cento. Il rapporto tra il riscosso di competenza e l'accertato è pari al 15,3 per cento, in peggioramento di 4,1 punti rispetto all'esercizio precedente. La riscossione in conto residui (da 5,6 miliardi nel 2019 a 4,6 nel 2020) conferma con un -17,6 per cento il trend in diminuzione. Un risultato che, tuttavia, riflette il calo nella formazione dei residui conseguente al processo di smaltimento. La riscossione totale riprende la tendenza al ribasso, dopo l'interruzione dello scorso anno, collocandosi a poco più di 12 miliardi (-30,1 per cento).

5.

I risultati del 2020 dimostrano come l'attività di accertamento e controllo sia stata graduata, e in parte fermata, durante l'emergenza sanitaria. Al di là di quanto accaduto in questa particolare contingenza, non si può non osservare come la riscossione dei crediti pubblici

presenti da tempo gravi difficoltà: a 20 anni dall'iscrizione a ruolo, la percentuale è inferiore al 30 per cento del carico netto; dopo 10 anni non raggiunge il 15 per cento. La crisi ha reso evidente l'importanza di un apparato pubblico in sanità, nell'assistenza e nella scuola, efficiente e in grado di svolgere il proprio ruolo anche nei momenti di difficoltà. Un apparato a cui tutti devono contribuire. Di qui, la centralità della riforma fiscale che il Parlamento si appresta ad affrontare, ma anche di un sistema di riscossione adeguato a garantire la effettiva distribuzione del carico fiscale.

Permane il notevole *gap* rispetto all'andamento dell'Iva negli altri Stati dell'Unione europea nonostante l'effetto positivo recato sia dall'ampliamento del *reverse charge* e dello *split payment*, che dall'adozione della fatturazione elettronica. Ciò dovrebbe spingere a valutare il superamento della facoltatività della fatturazione elettronica per i contribuenti che si avvalgono del c.d. regime forfetario. Oltre al rilievo che assume per il corretto funzionamento dell'intero sistema la conoscenza completa degli scambi intercorsi tra tutti gli operatori economici, l'estensione di tale modalità consentirebbe di gestire completamente in via informatizzata i processi di registrazione, liquidazione e dichiarazione Iva, contribuendo per questa via al processo di semplificazione degli adempimenti portato avanti in questi anni.

Un processo che, nonostante la crisi, ha segnato anche nel 2020 una crescita sia nel numero di dichiarazioni presentate telematicamente (anche se pur sempre di limitato rilievo rispetto al numero di dichiarazioni presentate tramite gli intermediari), sia nell'accesso informatizzato alle informazioni personali e ai servizi forniti ai cittadini.

6.

Nel 2020 gli stanziamenti iniziali del bilancio ammontavano a circa 897,4 miliardi, in aumento del 3,2 per cento. La spesa finale (al netto delle somme stanziare per la missione "Debito pubblico") presentava una crescita più accentuata (3,9 per cento) e ciò, nonostante la contrazione attesa degli interessi (-2,7 per cento).

Il confronto con le previsioni definitive fa emergere appieno l'impatto della pandemia sulle dimensioni della spesa statale. Gli stanziamenti complessivi mostrano un'espansione del 30,7 per cento, raggiungendo il picco di 1.139 miliardi. A tale andamento hanno contribuito per 205 miliardi i provvedimenti assunti per l'emergenza. L'incidenza sul Pil sale a circa il 69 per cento, superiore di oltre 20 punti rispetto al 2019.

A fronte di una riduzione più accentuata della spesa per interessi (-3,2 per cento), la spesa finale primaria evidenzia un incremento del 41,6 per cento, raggiungendo il 48,5 per cento del Pil. Un risultato che è a

sintesi di un aumento della spesa corrente primaria (pari a 629 miliardi) del 22,6 per cento e di quella in conto capitale (171 miliardi) di oltre tre volte il dato del precedente esercizio; l'incidenza sul prodotto si pone pari, rispettivamente, al 38,1 e al 10,4 per cento.

Le profonde modifiche del bilancio si sono riflesse anche nei risultati della gestione, che hanno visto gli impegni e i pagamenti totali primari crescere del 32 e del 25,1 per cento. Aumenta in entrambi i casi di oltre due volte e mezzo la spesa di parte capitale. Più contenuto l'incremento di quella corrente, del 22 per cento gli impegni e del 15,3 per cento i pagamenti

In crescita del 73,2 per cento i residui passivi, con uno *stock* finale di 196,2 miliardi (di cui 63 per l'acquisizione di attività finanziarie), seppur con un tasso di formazione di nuove poste passive non eccessivamente distante da quello del precedente esercizio.

7.

Guardando alla spesa diretta dello Stato, al netto delle partite finanziarie, sono due gli elementi che emergono con chiarezza. Da un lato, sono proprio gli interventi in conto capitale disposti per affrontare la crisi ad aver prodotto, come era auspicabile, un significativo incremento degli impegni e dei pagamenti; mentre sui livelli di realizzazione più contenuti degli interventi correnti incide il calo

relativo ai trasferimenti alle imprese, in parte disposti negli ultimi mesi dell'anno.

Dall'altro, l'esame della spesa diretta non interessata dalle misure Covid evidenzia come essa continui a crescere a ritmi sostenuti (+5,6 per cento gli stanziamenti, +6,8 gli impegni totali); non sembra quindi che il forte aumento di quella destinata ad affrontare la crisi si sia tradotta in una riduzione delle altre componenti. Ma, soprattutto, emerge come sia continuato il processo di ricomposizione in favore di quella in conto capitale confermando i risultati positivi già conseguiti nel 2019.

L'esame della gestione finanziaria 2020 non può, inoltre, trascurare una valutazione degli interventi volti a ridurre e razionalizzare la spesa delle Amministrazioni centrali. Nel prossimo futuro, infatti, rendere compatibili necessità di spesa e rientro del disavanzo (e del debito) richiederà l'assunzione di nuove scelte di revisione della spesa.

Al pari dei precedenti esercizi, anche nel 2020 una parte significativa dei tagli proposti in legge di bilancio è stata reintegrata nel corso della gestione. Ma ciò deve essere letto alla luce dell'emergenza: per le variazioni operate sui capitoli interessati dai decreti Covid il superamento dell'obiettivo è strettamente legato ai fabbisogni emersi con la crisi.

Quanto alla gestione non Covid, anch'essa si è rilevata non in linea con gli obiettivi. La parte più significativa dei reintegri ha riguardato la spesa in conto capitale, di cui si punta ad ottenere una ripresa. Ciò, mentre l'apporto che viene dalla razionalizzazione della spesa corrente e, in particolare, dai consumi intermedi diventa sempre più limitato.

Sono tutti segnali della necessità di sostituire, come spesso osservato dalla Corte, tagli al margine con misure strutturali volte a ripensare le ragioni di alcuni interventi fino, al limite, ad agire sul perimetro dell'azione pubblica.

Un ultimo punto su cui richiamare l'attenzione riguarda la spesa per investimenti, gestita direttamente dallo Stato o effettuata attraverso le principali imprese pubbliche e private operanti nel settore delle infrastrutture ferroviarie e stradali. In aumento del 73 per cento gli stanziamenti di competenza (pari a 17,6 miliardi), presenta una dinamica sostenuta anche la gestione (+63,8 per cento gli impegni e +42,5 i pagamenti). Un risultato importante, che diventa oggi condizione indispensabile a fronte degli interventi che ci si appresta ad avviare con il PNRR.

Relazione in udienza
del Presidente di coordinamento delle Sezioni Riunite
in sede di controllo
Ermanno Granelli

1.

Nel 2020 – e ancora nell’anno in corso – le pubbliche amministrazioni italiane hanno dovuto affrontare uno “shock organizzativo” senza precedenti a far data dalla fine della Seconda guerra mondiale. Nell’arco di pochissime settimane dallo scoppio della pandemia è stata posta mano alla più imponente reingegnerizzazione dei processi amministrativi che il nostro Paese abbia mai conosciuto. Oltre all’enorme impegno profuso dalle donne e dagli uomini del Servizio sanitario nazionale per il contrasto della pandemia, anche al costo della propria vita, nelle altre articolazioni della pubblica amministrazione si è assistito ad una concentrazione di azioni volte a rendere possibile lo svolgimento dei compiti istituzionali pur in costanza di confinamento. In un tempo brevissimo, a mero titolo esemplificativo, i procedimenti sono stati digitalizzati, si è dato l’avvio ad un’ampia dematerializzazione dei documenti amministrativi, ci si è avvalsi del “lavoro agile”, la didattica nelle scuole e nelle università si è trasformata in didattica a distanza, molti processi nelle varie giurisdizioni sono stati celebrati da remoto. Al contempo le Forze armate hanno svolto operazioni cruciali nello stato di emergenza e quelle di polizia hanno assicurato il rispetto del coprifuoco e delle altre misure necessarie per il contenimento della pandemia. In breve, uno sforzo corale che ha consentito al nostro sistema economico-sociale di superare le fasi più critiche dell’emergenza sanitaria.

La Corte dei conti è, di norma, avara di apprezzamenti, consapevole che in tempi normali l'evidenziazione delle criticità può fungere da sprone al cambiamento e da stimolo per l'avvio degli interventi di miglioramento necessari.

Risulta però dai dati di rendiconto, dalle evidenze istruttorie, dagli elementi raccolti nelle audizioni svolte per la parifica del Rendiconto generale dello Stato, che, nonostante le notevoli difficoltà, le amministrazioni sono riuscite nel 2020 (e nell'anno in corso) a svolgere le attività di propria competenza in modo completo e sostanzialmente tempestivo.

Di questo occorre in questa sede dare doverosamente atto.

2.

Spostando l'orizzonte però in avanti, all'interno dell'attuale quadro che consente di guardare al futuro con maggiore ottimismo, risulta ulteriormente amplificato il bisogno di una risposta straordinaria sul piano organizzativo e del razionale utilizzo delle risorse umane per garantire un supporto concreto al rilancio degli investimenti pubblici e privati e, più in generale, servizi rapidi ed efficienti a vantaggio di tutti i settori dell'economia del Paese. Saranno necessarie centrali di progettazione dedicate al rilancio ed alla esecuzione di opere, anche a livello territoriale, supportate da apposite strutture tecniche in grado di

favorire i processi di digitalizzazione dei diversi ambiti e settori della vita sociale: scuola, università, sanità, assistenza sociale, protezione dell'ambiente e del territorio. In tale prospettiva, anche l'esperienza maturata nei mesi di *smart working* emergenziale potrà costituire una utilissima base su cui consolidare un sistema strutturato e ben integrato delle reti e delle piattaforme informatiche esistenti per superare le note criticità legate alla frammentazione burocratica e territoriale. Le azioni programmate dal Governo nell'ambito dell'Agenda digitale paiono andare nella direzione auspicata. Le misure previste riguardano i seguenti ambiti: la semplificazione, la reingegnerizzazione e la velocizzazione delle procedure; la semplificazione e la digitalizzazione; la realizzazione di azioni mirate per il superamento degli ostacoli burocratici nei settori chiave del Piano di rilancio. Al riguardo si ribadisce la necessità di valorizzare quanto più possibile le esperienze maturate nel periodo del *lockdown* per poter procedere senza indugi nel processo di transizione digitale che interessa l'organizzazione complessiva delle pubbliche amministrazioni italiane.

3.

Per quanto riguarda il personale delle pubbliche amministrazioni, occorre considerare che la necessaria attività di reclutamento di nuove risorse si inserisce in un contesto lavorativo in rapida trasformazione. Ad avviso della Corte, occorrerà procedere ad un attento esame del

modello organizzativo di ciascuna singola amministrazione e ridefinire la composizione delle risorse umane in relazione a processi di lavoro diversi da quelli passati. Anche i profili non appaiono più rispondere alle caratteristiche professionali delle risorse umane di cui si avverte oggi la necessità. I futuri dipendenti delle pubbliche amministrazioni dovranno possedere conoscenze e capacità pluridisciplinari (unite alla indispensabile conoscenza delle lingue), oltretutto le ineludibili abilità nell'uso delle nuove tecnologie.

Non va dimenticato, inoltre, che la soluzione dei problemi relativi all'attuale inadeguatezza complessiva delle risorse umane della pubblica amministrazione non può essere affidata solo al ricambio generazionale, dal quale è, comunque, necessario partire. I dati sull'anzianità media molto elevata celano, in realtà, un altro aspetto importante. Occorre considerare, infatti, che una quota molto rilevante di personale si addensa in prossimità del dato medio (51 anni all'incirca); tale aspetto evidenzia che le amministrazioni dovranno mettere in atto un massivo intervento di riqualificazione del proprio personale mediante programmi di formazione intensiva che puntino a colmare e sviluppare quelle aree di competenza fino ad oggi trascurate. In attesa dell'auspicato ingresso nelle pubbliche amministrazioni delle giovani generazioni, l'estesa platea di "cinquantenni" non può e non deve essere esentata dal partecipare attivamente, attraverso un mirato

aggiornamento, alla costruzione di un moderno assetto organizzativo, nella prospettiva della sempre più ampia digitalizzazione dei processi.

4.

Accanto alla transizione digitale, è in atto la transizione ecologica. L'istituzione dell'omonimo ministero (che unisce le funzioni del Ministero dell'ambiente e quelle in tema di energia del Ministero dello sviluppo economico) costituisce un passo importante nella direzione dello sviluppo equo e sostenibile. Al riguardo la Corte mantiene alta l'attenzione sull'attuazione degli obiettivi (e dei relativi target) dell'Agenda 2030. Secondo le Nazioni Unite impegnate nel monitoraggio dell'Agenda, la strategia adottata per superare la crisi economica e sociale generata dal Covid-19 costituirà uno spartiacque nel percorso intrapreso verso il raggiungimento dei 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Gli Stati potranno cogliere l'opportunità di superare gli effetti della pandemia accelerando il cammino verso un futuro più inclusivo e sostenibile.

La pandemia ha già portato – secondo le valutazioni dell'ONU – ad un ampliamento dei divari e delle disuguaglianze, con impatti sui gruppi più vulnerabili della società (anziani, bambini, rifugiati, migranti, disoccupati) e potrà condurre a conseguenze ancora più gravi come l'aumento del tasso di povertà, la mancanza di cibo, la riduzione dei

servizi di istruzione, nonché la difficoltà di accedere alle strutture sanitarie nazionali.

In tale contesto si collocano le indicazioni contenute nel Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza, che ha richiesto agli Stati che presentano alla Commissione europea richieste di finanziamento, di includere nei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza progetti orientati al raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile. I sei pilastri intorno ai quali ruota il Dispositivo ricalcano gli Obiettivi dell'Agenda, e la convergenza tra i due strumenti è assicurata anche dai vincoli di destinazione apposti alle linee complessive di finanziamento.

Lo stretto legame esistente tra il Dispositivo e gli Obiettivi dell'Agenda 2030 è stato sottolineato anche dal Parlamento europeo, posto che esso costituisce il primo strumento elaborato al fine di fornire sostegno finanziario ai Paesi per attuare riforme e investimenti pubblici orientati verso gli obiettivi di sviluppo sostenibile. È pertanto necessario che le pubbliche amministrazioni italiane impostino i propri programmi tenendo conto delle priorità riconducibili all'Agenda 2030. Questa Corte sottoporrà a specifiche verifiche e valutazioni la coerenza degli obiettivi fissati negli atti di indirizzo delle amministrazioni con dette priorità.

5.

Con riferimento all'attività contrattuale si osserva che il legislatore, probabilmente consapevole dell'eccessivo grado di stratificazione della materia già prima dell'emergenza pandemica (decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito dalla legge 14 giugno 2019, n. 55), aveva individuato una serie di correttivi. In particolare, le linee guida e i vari decreti ministeriali contemplati da ulteriori previsioni codicistiche avrebbero dovuto essere sostituiti da un atto regolamentare unico. Tuttavia, il relativo iter normativo non è ancora terminato.

L'emergenza pandemica ha portato invece nell'ultimo anno all'emanazione di una serie variegata di atti in diversa misura incidenti sul tessuto codicistico.

Talune di queste misure sono derivate da ordinanze di necessità e urgenza emanate dal Capo del Dipartimento della protezione civile (3 febbraio 2020, n. 630, e 20 marzo 2020, n. 655), a seguito della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020 con cui è stato dichiarato lo stato di emergenza.

Invece, in altri casi il codice è stato novellato con disposizioni di rango legislativo, (introdotte con il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120). Talune delle innovazioni normative, quindi, presentano carattere rigorosamente transitorio (sono infatti dettate per le sole procedure di affidamento in

corso, ovvero per quelle bandite dalla data di entrata in vigore del decreto sino a un termine fisso). Altre, invece, determinano una reale novellazione, in quanto hanno carattere permanente. Sarà necessario al termine dello stato di emergenza, operare un'accurata revisione normativa per definire il regime della complessa disciplina della materia.

6.

Un'ultima riflessione, ma non per questo meno importante, va svolta sul sistema dei controlli. La Corte dei conti, organo cui l'art. 100 della Costituzione assegna l'esercizio della funzione di controllo esterno (rispetto alle articolazioni delle amministrazioni attive), è ben consapevole che, nella situazione straordinaria determinata dalla necessità di superare dal punto di vista sanitario e socioeconomico la pandemia ancora in corso, è indispensabile che anche i controlli necessari per verificare il corretto impiego delle ingenti somme che saranno poste a disposizione del nostro Paese per la ripresa e la resilienza, siano svolti in modo rapido e innovativo.

Al riguardo, la Corte auspica che sia prevista un'adeguata governance dei controlli interni delle pubbliche amministrazioni: si dovrà garantire la disponibilità di basi di dati accessibili e della documentazione (anche foto-video), che consenta all'Organo di controllo nazionale di poter

verificare l'attuazione dei programmi nei tempi previsti e di poter svolgere valutazioni, da rivolgere al Parlamento o alle assemblee rappresentative a livello regionale e locale, nei casi di criticità.

Al contempo questo Istituto appronterà al proprio interno le soluzioni organizzative idonee a garantire che i controlli sulla gestione previsti dalla legge, siano svolti in modo efficiente ed efficace, così da contribuire alla rapida realizzazione degli interventi previsti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

