



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO  
GENERALE DELLO STATO  
2022

Introduzione del Presidente  
Guido Carlino

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

Enrico Flaccadoro    Carlo Chiappinelli





CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

# RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2022

Introduzione del Presidente  
Guido Carlino

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

Enrico Flaccadoro    Carlo Chiappinelli

*Introduzione in apertura di udienza  
del Presidente Guido Carlinò*

1.

Celebriamo oggi, a Sezioni riunite e con le formalità della giurisdizione contenziosa (art. 40 r.d. n. 1214/1934), il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato.

In questa occasione, si manifesta con particolare intensità, nel delicato circuito democratico, il ruolo di garanzia della magistratura contabile a salvaguardia dei principi costituzionali che presidiano la sana gestione finanziaria.

Il giudizio di parificazione è una delle funzioni più risalenti della Corte dei conti e più significative e vitali per la nostra democrazia.

Svolta in posizione di indipendenza, rigorosamente neutrale e terza, costituisce la massima espressione dell'ausiliarietà nei confronti delle Assemblee elettive e dello Stato-comunità, attesta la sana e corretta gestione amministrativa e contabile e conferisce giuridica certezza alle risultanze dei conti pubblici che ne sono l'oggetto.

Grazie alla funzione certativa rivestita dalla decisione pronunciata nel giudizio di parificazione, il Parlamento e i cittadini possono avere contezza di come sono state gestite le risorse assegnate nel corso dell'esercizio appena concluso.

Il bilancio, avente natura di “bene pubblico”, costituisce, infatti, un valido strumento di controllo sulle modalità di impiego delle risorse e sui risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale.

In questa prospettiva si pone l’attività di parificazione del rendiconto la quale, nel soddisfare le legittime aspettative dei contribuenti alla corretta e sana gestione del pubblico denaro, si fa anche strumento di tutela dei diritti e dei doveri sociali ed espressione della sinergia tra i valori, i principi e l’equilibrio dei poteri espressi dalla nostra Carta costituzionale.

2.

Fin dalle origini la Corte dei conti si è giovata di un rapporto privilegiato con le Assemblee elettive, sede di confronto e di pubblico dibattito sui problemi reali e sulle grandi scelte che riguardano il futuro della società.

Gli strumenti di controllo sui conti pubblici affidati alla Corte dei conti consentono di innestare un circolo virtuoso a garanzia dell’equilibrio istituzionale, che riflette sia l’ausiliarietà funzionale alla responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento, sia l’ausiliarietà strumentale al momento della verifica pubblica, necessaria per il compimento del controllo-

indirizzo e precondizione imprescindibile per l'approvazione con legge del rendiconto da parte delle Camere.

3.

Ai sensi dell'art. 41 del T.U. del 1934, la Corte dei conti riferisce *“sui modi con cui le amministrazioni pubbliche si conformano alle discipline amministrative e finanziarie, con le variazioni e riforme che si ritiene opportuno proporre”*.

Alla decisione di parifica si accompagna la relazione, ormai da anni non più incentrata esclusivamente sugli esiti delle procedure di controllo, ma volta anche a fornire al Parlamento tutte le informazioni necessarie per conoscere lo stato globale della finanza pubblica, ai fini dell'azione di regolazione e di mantenimento dell'unità di indirizzo sul versante dell'entrata e della spesa.

La funzione referente di supporto al Parlamento, si colloca accanto a quelle tradizionali di controllo e di giurisdizione e costituisce piena espressione dell'interpretazione evolutiva dell'art. 100 della Costituzione e, in tale ambito, della nozione di bilancio e di finanza pubblica, come affermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 179 del 2007) e confermato dalla

legislazione in materia di contabilità pubblica (l. n. 196/2009 e successive modifiche e integrazioni).

4.

Il Rendiconto del trascorso esercizio risulta influenzato dal generale contesto nel quale si stanno sviluppando le politiche pubbliche, che continua ad essere connotato da un quadro internazionale complesso, segnato da tensioni geopolitiche; dalle conseguenti e persistenti pressioni inflazionistiche, solo leggermente attenuate dal rientro dei prezzi dei beni energetici, alle quali si associa il deciso rialzo dei tassi di interesse; dal riaffiorare di rischi di instabilità finanziaria globale.

Nell'ultimo biennio, l'economia italiana ha dimostrato capacità di resistenza ai ripetuti *shock* che hanno contrassegnato lo scenario nazionale e internazionale.

I risultati ottenuti costituiscono una solida base per la ripartenza e spingono ad affrontare con fiducia le complesse sfide poste dalla necessità di accrescere durevolmente il tasso di sviluppo e ridurre, contestualmente, il peso del debito pubblico nel nuovo quadro di *governance* europea.

La corretta gestione della finanza pubblica costituisce pertanto un presupposto indispensabile per avviare tale processo, nella

rigorosa osservanza dei precetti costituzionali di cui agli articoli 81 e 97 della Costituzione e nell'ottica di un efficace contrasto allo spreco di risorse pubbliche.

Un sentiero stretto che può essere agevolato dall'attuazione di un processo di modernizzazione del Paese e di adeguamento infrastrutturale a cui tutte le istituzioni sono chiamate a contribuire.

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

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

1.

Nel 2022 l'attività economica ha superato i livelli pre-crisi, con una crescita del 3,7 per cento del prodotto accompagnata da un aumento dell'occupazione. Per l'anno in corso, le stime contenute nel Documento di economia e finanza (DEF) indicano un +1 per cento. Nel quadro programmatico la crescita si rafforzerebbe nel 2024 (1,5 per cento) per poi affievolirsi nel biennio successivo (1,3 e 1,1 per cento) convergendo verso il potenziale. Il differenziale di sviluppo dell'Italia rispetto alla media dell'area dell'euro tornerebbe quindi ampiamente negativo, in linea con l'esperienza storica.

Ai segnali positivi delle attività produttive e del mercato del lavoro (secondo il DEF il tasso di disoccupazione è atteso ridursi dall'8,1 per cento del 2022 al 7,7 del 2023 per poi scendere al 7,2 alla fine della previsione) non si associa un rapido rientro delle tensioni inflazionistiche: 5,9 per cento il valore dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo (*HICP*) nell'anno in corso, che scende al 2,8 per cento nel 2024 e al 2 nel biennio successivo.

Le previsioni del DEF risultano sostanzialmente allineate con le più recenti valutazioni degli organismi internazionali e degli analisti privati. Nelle *Spring forecast* di maggio la Commissione

europea stima la crescita del Pil all'1,2 per cento per l'anno in corso ma la limita all'1,1 per il prossimo, a fronte di un'inflazione pari, rispettivamente, al 6,1 e al 2,9 per cento (*HICP*). Il tasso di disoccupazione nel 2023 si posiziona al 7,8 per cento per scendere di un decimo di punto l'anno successivo. Anche l'OCSE, a fronte di una crescita del Pil più elevata per l'anno in corso (+1,2 per cento), limita all'1 per cento quella del 2024. L'inflazione (*HICP*) è stimata al 6,4 per cento nel 2023 per poi scendere al 3 per cento nell'anno successivo.

Le stime incorporano gli effetti attesi dal PNRR, la cui spesa annua pari a 17,7 miliardi nel 2022, è prevista aumentare significativamente nel triennio successivo: 33,8 miliardi nel 2023 (nell'attuale programmazione), 44 nel 2024 e 48,8 nel 2025. La rapida e piena attuazione delle misure rappresenta una condizione fondamentale per la crescita, nel breve come nel medio e lungo periodo, grazie all'aumento della produttività e alla modernizzazione del sistema Paese che discende dall'insieme degli investimenti e delle riforme strutturali previste dal Piano.

Dall'evoluzione favorevole del quadro macroeconomico deriveranno inoltre positivi effetti “di retroazione” sulla finanza

pubblica, rendendo meno gravoso il percorso di rientro dal debito in un contesto che vede la ripresa dei tassi di interesse.

In una situazione segnata ancora da molte incertezze, è pertanto condivisibile la linea di politica fiscale “prudente” annunciata dal Governo nel Documento di economia e finanza, che delinea un percorso volto a ridurre gradualmente il deficit rientrando al di sotto della soglia del 3 per cento entro la fine del periodo di previsione, come richiesto in sede europea.

Il 2022 si è chiuso con un indebitamento netto pari all’8 per cento del Pil, un punto in meno rispetto all’esercizio precedente, grazie ad una riduzione del deficit primario parzialmente compensata dalla crescita degli interessi passivi.

Il miglioramento è atteso proseguire nell’esercizio in corso (4,5 per cento del Pil l’indebitamento, -0,8 per cento il saldo primario) per raggiungere un livello di disavanzo del 2,5 per cento nel 2026. Un quadro impegnativo, che sconta l’individuazione di coperture adeguate per gli oneri relativi alle “politiche invariate” (0,3 punti percentuali di Pil nel 2024 e 2025, cui si aggiungono 0,4 punti nel 2026) ed in particolare per quelli associati ai rinnovi contrattuali

del settore pubblico, oltre che, naturalmente, per eventuali ulteriori misure nella direzione della riduzione della pressione fiscale.

Continua a ridursi il rapporto debito/Pil. Dopo l'inversione di tendenza registrata nel 2021 e tradottasi in una caduta di 5 punti di prodotto rispetto al picco pandemico (154,9 per cento), la discesa è proseguita a ritmi elevati nel 2022 (dal 149,9 al 144,4 per cento). Il miglioramento è riconducibile al persistere di un buon quadro di crescita, soprattutto nominale, e ad un eccezionale aggiustamento *stock-flussi*; il tutto in un contesto che registra un saldo primario ancora negativo e un sensibile aumento del costo medio del debito. Il DEF prospetta per l'intero quadriennio 2023-26 la continuazione della discesa del rapporto debito/Pil, che si collocherebbe a fine periodo poco sopra il 140 per cento, riducendosi, dunque, di ulteriori 4 punti di prodotto.

Nelle proiezioni del Governo, così come in quelle della Commissione, tale riduzione sarebbe tuttavia solo temporanea: in assenza di un rafforzamento del saldo primario tale da compensare il differenziale sfavorevole tassi di interesse e crescita, l'incidenza del debito sul Pil tornerebbe ad aumentare dopo il 2026, per posizionarsi intorno al 149 per cento nel 2034. Secondo gli scenari delineati nel DEF, la dimensione della correzione nel nuovo

quadro di regole sarebbe inferiore a quella richiesta nel vigente *framework*. Una piena attuazione degli investimenti e delle riforme possono poi ridurre significativamente il fabbisogno di aggiustamento.

2.

Gli andamenti descritti si colgono anche esaminando il Conto dello Stato in contabilità economica. L'indebitamento netto, che nel 2021 aveva raggiunto i 161 miliardi (-9 per cento del Pil) è risultato pari a 143,5 miliardi (-8,5 per cento del prodotto). In riduzione anche il disavanzo primario, che passa dai 98,3 miliardi del 2021 ai 61,4 del 2022.

Si tratta di risultati che si riconnettono all'aumento dell'8,1 per cento delle entrate totali e del 6,6 per cento di quelle correnti, mentre sul fronte della spesa va posta in evidenza la dinamica contenuta delle spese totali (+3,4 per cento). Si tratta di un risultato di rilievo, conseguito in un anno nel quale gli interessi passivi sono cresciuti di oltre il 30 per cento. Limitata al 2 per cento la crescita della spesa corrente primaria, mentre quella in conto capitale, pur sospinta dalla registrazione nell'anno di una quota rilevante dei benefici maturati con i Superbonus, si è ridotta del 4,8 per cento

rispetto al 2021. Su tale andamento ha certamente inciso la forte flessione degli “Altri trasferimenti in conto capitale” (7,8 miliardi contro i 34,3 miliardi del 2021), in cui, negli ultimi anni, sono stati contabilizzati i provvedimenti di emergenza assunti a fronte della crisi sanitaria.

Se si osservano poi i flussi di spesa “diretta”, vale a dire depurata (oltre che degli interessi) dell’attività di intermediazione all’interno del perimetro delle Amministrazioni pubbliche, il quadro che emerge è quello di uno Stato centrale in grado di tenere i conti sotto un controllo assai severo: la spesa primaria mostra, per il 2022, un tasso di incremento dello 0,1 per cento.

3.

Tali andamenti trovano riscontro negli esiti dell’esame svolto dalla Corte sul Rendiconto dello Stato per il 2022.

Per quanto riguarda i saldi (saldo netto da finanziare e ricorso al mercato), i limiti fissati in sede di legge di bilancio sono stati innalzati in corso d’anno di circa 48 miliardi per le esigenze da ricondursi, essenzialmente, alle misure di sostegno per i rincari dei prezzi energetici. Il rispetto degli obiettivi programmatici si è realizzato, tuttavia, con margini assai ampi, a conferma di una

gestione della finanza pubblica in corso d'anno attenta a rinsaldare un controllo degli indicatori sensibili: a fronte di un limite massimo del saldo netto da finanziare fissato in 251 miliardi per la competenza e in 328 miliardi per la cassa, il dato a consuntivo è risultato pari, rispettivamente, a 129,5 e a 162,5 miliardi.

Quanto al ricorso al mercato il limite, posto in 528,3 miliardi per la competenza e in 605,4 miliardi per la cassa, si è tradotto a consuntivo, rispettivamente, in 391,4 e 423,7 miliardi.

4.

Nel 2022 le entrate finali accertate (pari a 711,8 miliardi) sono cresciute del 12 per cento rispetto al 2021. In aumento anche i versamenti totali (657,7 miliardi rispetto ai 590,6 miliardi del 2021), in gran parte per quelli in conto competenza (+11,8 per cento).

All'interno dell'aggregato, le entrate tributarie (imposte dirette ed indirette) evidenziano, rispetto all'esercizio precedente, un aumento, sia in termini di accertamenti (+10,5 per cento) che di versamenti (+9,9 per cento). L'incidenza sul prodotto delle entrate accertate (578,5 miliardi) sale al 30,3 per cento (dal 29,3 per cento

del 2021, mentre l'incidenza dei versamenti cresce al 28,8 rispetto al 28 per cento).

Tra le indirette, che in termini di accertamenti (266,4 miliardi) segnano complessivamente un +9,7 per cento, fanno eccezione le entrate del lotto in calo rispetto all'anno precedente e le accise sugli oli minerali (-23,7 per cento) a seguito delle misure assunte durante l'anno per contrastare i rincari energetici. Forte invece l'aumento del gettito IVA (+14,8 le entrate accertate e +13,7 per cento i versamenti) grazie alla ripresa sostenuta dell'attività economica.

Tra le imposte dirette (312 miliardi, +11,2 gli accertamenti) l'IRPEF segna una variazione in aumento del 5,6 per cento, cui si accompagna il forte incremento dell'IRES (+40 per cento) dopo il calo dell'esercizio precedente. In crescita dell'1,6 per cento le imposte sostitutive, le altre imposte dirette conoscono un aumento del 43 per cento (riconducibile, soprattutto, al prelievo straordinario a carico dei produttori importatori e rivenditori di energia e gas).

Anche le entrate extratributarie (128 miliardi in termini di accertamenti) segnano una crescita importante, +22,3 per cento (+23,9 per cento i versamenti), che riflette i fondi europei per il

finanziamento del PNRR; mentre per quelle da alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti si registra un decremento, che riprende la tendenza in diminuzione interrottasi solo nel biennio 2020-21.

In ripresa gli accertamenti da attività di controllo (al netto degli introiti riferibili a forme di “condono” e comprensive delle sanzioni e degli interessi) pari a 54,1 miliardi, dopo il calo registrato nel 2020 (-19 per cento) e nel 2021 (-12 per cento) a seguito delle sospensioni e differimenti stabiliti durante la pandemia.

In termini di effetti finanziari, nell’azione dell’Amministrazione tributaria continuano a prevalere i controlli di tipo automatico (11,3 miliardi gli introiti nel 2022), mentre minori risultati producono le attività volte alla individuazione delle basi imponibili e delle imposte non dichiarate (5,8 miliardi gli introiti da attività di controllo sostanziale nel 2022). Al riguardo sarebbe certamente importante una piena e completa utilizzazione delle banche dati tributarie e, in particolare, di quelle relative alle fatture elettroniche e ai rapporti finanziari, che dovrebbe costituire un aspetto centrale di una strategia di contenimento dell’evasione.

I risultati dell'attività di controllo sostanziale si caratterizzano per l'elevata concentrazione su un numero limitato di posizioni rilevanti (il 56 per cento degli introiti 2022 da controlli sostanziali è riferibile ad importi maggiori di 10 milioni), dovrebbe altresì essere rafforzata un'azione più estesa necessaria per contrastare l'evasione diffusa che tuttora caratterizza la situazione italiana.

5.

I buoni risultati sul fronte del gettito del 2022 non devono ridurre l'urgenza di ridefinire un sistema tributario equo, condiviso e orientato alla crescita e che, proprio nelle fasi difficili come quella che attraversiamo, deve poter concentrare gli interventi sulle fasce più in difficoltà. Un ridisegno su cui è impegnato il Parlamento e di cui è parte fondamentale il sistema dei controlli.

Lo richiedono la complessità del sistema, di cui è esempio il crescente fenomeno delle compensazioni che nel 2022 hanno raggiunto gli 84,5 miliardi, e la necessità di garantire l'efficacia degli interventi attivati a fronte di un rilevante impegno finanziario quale quello previsto dal sistema dei bonus edilizi, come dimostra l'estensione dei crediti d'imposta irregolari individuati dall'Agenzia delle entrate e dalla Guardia di finanza (9 miliardi).

Lo richiede la necessità di abbandonare definitivamente il ricorso a provvedimenti che offrono, per le difficoltà del recupero (e per esigenze di bilancio), la definizione agevolata dei debiti iscritti a ruolo e che, oltre ad incidere negativamente in termini equitativi e sul contributo di ciascuno al finanziamento dei servizi pubblici, rischiano di comportare ulteriori iniquità. Le diverse disposizioni assunte tra il 2016 e il 2018 (d.l. n. 193/2016; d.l. n. 148/2017; d.l. n. 119/2018; legge n. 145/2018) hanno visto la presentazione di più di 4,1 milioni di istanze per 53,8 miliardi di introito previsto, di cui per oltre 33,6 miliardi vi è stato un omesso versamento.

Nel ridisegno del sistema dovrebbe, infine, trovare spazio la revisione delle spese fiscali, che costituiscono un elemento di distorsione del prelievo e allo stesso tempo comportano una perdita di gettito rilevante.

6.

Sul fronte della spesa, nel 2022 gli stanziamenti complessivi sono pari a 1.155,9 miliardi nelle previsioni definitive, in lieve flessione rispetto al 2021; l'incidenza sul Pil si riduce di 4 punti (60,5 per cento) pur restando ben al di sopra del dato pre-crisi (48,5 per cento nel 2019).

La spesa finale cresce dell'1,3 per cento, a fronte di una spesa per interessi (73,7 miliardi) in riduzione del 5,7 per cento e di un aumento del 2 per cento della spesa primaria (809 miliardi): un dato a sintesi di una flessione del 2,4 per cento della spesa corrente, che si attesta sui 642 miliardi, e di un marcato aumento della spesa in conto capitale (+23,5 per cento) che raggiunge i 167 miliardi. Al netto degli importi trasferiti al Fondo rotativo NGEU, la spesa finale si riduce dello 0,7 per cento e quella in conto capitale si conferma in crescita ma del 13,9 per cento.

Guardando ad un esame per categorie economiche, la flessione della spesa corrente è da ricondurre essenzialmente al forte calo dei trasferimenti alle imprese per il venir meno dei sostegni ai settori produttivi disposti durante il Covid, e ad una flessione dei consumi intermedi. Si attenua, rispetto all'anno precedente, la crescita delle spese in conto capitale.

I dati complessivi letti al netto di regolazioni contabili, poste correttive e compensative e acquisizioni di attività finanziarie (e dei versamenti di fondi fuori bilancio per il PNRR), da un lato, accentuano l'impostazione riflessiva della spesa e, dall'altro, ne attenuano la caratterizzazione a favore della spesa in conto capitale. La spesa primaria (659,4 miliardi) risulta in flessione, in

termini di stanziamenti definitivi, dell'1,3 per cento, ossia 3,3 punti percentuali inferiore alla variazione dell'aggregato non corretto. Si conferma in crescita la spesa in conto capitale (+11,2 per cento), mentre la corrente registra una flessione del 3,4 per cento, superiore di 0,6 punti all'aggregato non depurato.

Tali andamenti si accentuano ove si consideri la sola spesa direttamente svolta dalle strutture centrali, al netto, pertanto, delle somme trasferite ad altre Amministrazioni pubbliche: nel complesso la spesa al netto degli interessi nel 2022 si riduce del 9 per cento. Più forte la flessione della spesa corrente primaria (-10,7 per cento), ma si registra un calo anche di quella in conto capitale (-3 per cento).

7.

I risultati descritti scontano naturalmente l'evoluzione degli stanziamenti nell'anno, +69,4 miliardi per la spesa finale primaria. Di questi, circa 50 miliardi hanno riguardato gli aiuti ad imprese e famiglie per ridurre gli effetti negativi dell'aumento degli oneri energetici e della spinta inflazionistica. Di minor rilievo finanziario sono le variazioni disposte per misure connesse alla crisi Ucraina, circa 3,4 miliardi. Ad esse si aggiungono i

provvedimenti conseguenti ad accordi sindacali, che hanno comportato aumenti per 1,1 miliardi. Ad altre variazioni sono riconducibili maggiori oneri netti per 13,6 miliardi.

Dall'esame emerge con nettezza un cambiamento di impostazione rispetto al 2021: a fronte delle rilevanti esigenze finanziarie, rimane forte l'attenzione all'obiettivo di contenimento della spesa. Ciò porta ad un aumento del ricorso a compensazione delle nuove spese con precedenti autorizzazioni. Nel 2022 le variazioni in aumento (142,2 miliardi) sono state solo di poco inferiori all'esercizio precedente, ma sono state accompagnate da minori spese per oltre 80 miliardi: il contributo dato dalla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa è salito ad oltre il 56 per cento (35 per cento nel 2021).

Ciò trova riscontro anche nel caso dei provvedimenti adottati per contrastare le emergenze, seppur necessariamente con una diversa intensità. Se infatti nel 2021 i provvedimenti per la crisi sanitaria avevano comportato aumenti del *budget* in termini lordi di oltre 91 miliardi con riduzione di autorizzazioni di 4,8 miliardi (il 5,3 per cento), nel 2022 gli interventi per famiglie e imprese hanno mobilitato stanziamenti per 62,3 miliardi e riduzioni di precedenti

autorizzazioni per 12,6 miliardi. Il contributo riferibile a tagli di spesa è così aumentato al 20,2 per cento.

Un'attenzione che emerge anche nelle previsioni per il 2023 e che è importante trovi conferma nella gestione.

8.

Una riflessione, infine, sulla spesa in conto capitale che, come si è detto, al netto dei fondi trasferiti alla gestione fuori bilancio per il PNRR (oltre che delle regolazioni debitorie, acquisizioni di attività finanziarie e poste compensative), segna una crescita dell'11,2 per cento degli stanziamenti definitivi (105,6 miliardi), cui si contrappone un aumento degli impegni dell'1,3 per cento (84,7 miliardi) ed una flessione dei pagamenti totali (76,8 miliardi, -0,9 per cento). Un risultato inferiore alle attese che riguarda soprattutto le somme stanziare e gestite attraverso le società cui è demandata l'attuazione di una parte importante delle politiche infrastrutturali (Anas e RFI) che registrano un calo sia degli impegni (-20,1 per cento) che dei pagamenti totali (-34,7 per cento). Un dato che si accompagna ad un grado di realizzazione finanziaria dei progetti in corso, anche quelli avviati entro il 2018, molto contenuto. Andamento insoddisfacente che è riscontrabile

anche nella gestione dei fondi del Piano complementare che, a fronte di stanziamenti per 6 miliardi (valore doppio rispetto al 2021) ha registrato pagamenti per solo 3,6 miliardi.

Accelerare l'attuazione delle misure fondamentali per il processo di modernizzazione e di adeguamento infrastrutturale del Paese rappresenta il nodo principale da affrontare e a cui tutte le Istituzioni sono chiamate a contribuire.

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

1.

In coerenza alla peculiare fisionomia del giudizio di parificazione quale si configura sin dalla sua nascita, le analisi del Rendiconto generale dello Stato consentono di svolgere talune considerazioni che correlano i dati finanziari e contabili agli andamenti gestionali. Rendendo maggiormente chiare ed ostensibili le modalità di acquisizione e di impiego delle risorse pubbliche si manifesta quel ruolo ausiliario nei confronti del Parlamento disegnato in Costituzione, cui è connaturale un contributo indipendente, volto alla migliore funzionalità ed efficienza degli apparati e dell'azione pubblica.

L'analisi delle risorse gestite a fronte di quelle stanziare, evidenzia le effettive *performance* gestionali e le eventuali criticità ancora da risolvere nell'ottica del raggiungimento dei risultati prefigurati.

A ciò è preordinata la stessa impostazione del bilancio per missioni e programmi, il cui dettagliato scrutinio - fondato su confronti estesi agli andamenti degli esercizi precedenti ed anche alla impostazione programmatica dell'anno in corso - permette di cogliere l'efficacia delle *policies* adottate, facendo emergere anche tempistiche da accelerare ed ostacoli da rimuovere, tenendo conto della crescente complessità del quadro amministrativo.

La relazione - unita alla decisione che si va ad assumere - evidenzia infatti le modifiche intervenute nell'anno per tener conto di alcuni provvedimenti anche organizzativi e consentire una migliore comprensione del contenuto delle unità di voto del bilancio e dei centri di responsabilità amministrativa, cui è affidata la realizzazione dei programmi di spesa.

2.

In questa chiave di lettura, coerente agli stessi insegnamenti della giurisprudenza costituzionale sulle esigenze di trasparenza e leggibilità dei bilanci pubblici - vanno dunque considerati i percorsi innovativi in materia di struttura del bilancio dello Stato, che registrano - insieme alle recenti innovazioni normative in base a cui, a decorrere dal 2023, è stato arricchito il corredo conoscitivo con appositi allegati di genere ed ambientale (art. 51-*bis* del decreto-legge n. 13 del 24 febbraio 2023) – una intensa attività dell'Amministrazione finanziaria.

È infatti proseguito, nell'esercizio trascorso, l'adeguamento dell'ordinamento contabile in attuazione delle deleghe previste dalla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, da considerare oggi in una sua più ampia dimensione, alla luce dei

principi costituzionali sugli equilibri di bilancio e del contesto europeo.

Tale attività di adeguamento ha interessato, in linea generale, una serie di temi, che vanno dall'integrazione della revisione della spesa nel ciclo di programmazione economico-finanziaria, al miglioramento del contenuto delle azioni e delle note integrative al bilancio dello Stato, all'implementazione del concetto di impegno contabile introdotto a partire dal bilancio 2019.

In questo quadro si collocano anche le attività svolte ai fini dell'adozione della contabilità economico-patrimoniale e di un piano dei conti integrato delle Amministrazioni centrali dello Stato, anche sulla scia delle esperienze e delle indicazioni europee. Atteso che dal 2023, le scritture di contabilità integrata e di contabilità economico-patrimoniale non rivestono solo carattere sperimentale, si è resa necessaria una revisione della classificazione economica delle entrate e delle spese al fine di garantire il raccordo con il piano dei conti. Ciò consente di consolidare e monitorare, nelle fasi di previsione, gestione e rendicontazione, i dati contabili di bilancio dello Stato garantendo una maggiore tracciabilità e trasparenza delle informazioni nelle varie fasi della rappresentazione contabile.

Su molti di questi temi la Corte ha già avuto modo di esprimersi in varie sedi, consultive e di controllo, continuando a offrire un costante apporto agli Organi legislativi e di Governo.

Senza qui soffermarsi sui diversi profili tecnici esaminati, alla luce della esigenza di trasparenza e veridicità che deve caratterizzare la finanza pubblica, possono qui riassumersi talune linee di fondo: da un lato, la indeclinabile esigenza informativa cui è finalisticamente preordinata la rappresentazione contabile delle decisioni assunte; dall'altro una maggiore aderenza alle dinamiche e agli andamenti effettivi della programmazione e della gestione di bilancio.

Sotto tale aspetto - nella perdurante centralità della contabilità finanziaria e della relativa decisione parlamentare - può apprezzarsi l'intento di avvicinare i dati di bilancio alla effettività dei flussi finanziari visti anche sotto il profilo della "sostanza economica".

L'attenzione della Corte si è concentrata sui percorsi attuativi degli obiettivi programmatici, intesi a privilegiare, in sintesi, il criterio della riscuotibilità, per le entrate, e della esigibilità per la spesa, tenendo conto delle riforme da attuare per le entrate e già operative per la spesa.

Attenzione che si esplica concretamene sulla base del confronto con le Amministrazioni e con gli uffici di controllo della Ragioneria generale, particolarmente coinvolti anche nelle verifiche di attendibilità delle scritture contabili, sia sul versante dell'entrata, che per la spesa.

In una prospettiva di revisione si pongono anche le contabilità di tesoreria, e, più in generale, le ordinarie procedure contabili, favorendo snellezza e celerità sul piano operativo, nel fisiologico rispetto dei principi del sistema.

Si tratta di un percorso significativo - che solo a prima vista potrebbe apparire tecnico e per addetti ai lavori - al quale, proprio per la sua rilevanza, la Corte è chiamata ad offrire un contributo anche nell'esercizio della generale funzione consultiva in materia di contabilità pubblica. Una tappa si registra nel 2022, con le modifiche al regio decreto n. 2440 del 1923 in tema di procedure di incasso e pagamento presso la tesoreria (decreto-legge n. 73 del 2022): essa offre lo spunto per una più generale considerazione.

Ed invero i processi di modernizzazione consentiti dalla digitalizzazione e dalla informatizzazione delle procedure rappresentano un'occasione da non perdere in una direzione intesa

a coniugare obiettivi di semplificazione e corrispondente miglioramento informativo e gestionale.

3.

I processi di riforma del bilancio e della contabilità pubblica si innestano, sia dal punto di vista sistematico che operativo, nel tessuto e nel concreto operare dell'Amministrazione, come richiesto dallo stesso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Il Piano dedica, come noto, particolare attenzione, in parallelo alle riforme contabili, ai processi finalizzati a migliorare l'efficienza, efficacia ed economicità della Pubblica amministrazione, sollecitando una rinnovata e piena funzionalità degli apparati pubblici, premessa indispensabile per il raggiungimento degli obiettivi posti.

In particolare, viene perseguito lo scopo di migliorare la capacità amministrativa a livello centrale e locale; di rafforzare i processi di selezione, formazione e promozione dei dipendenti pubblici; di incentivare la semplificazione e la digitalizzazione delle procedure amministrative.

Sotto tale angolo visuale possono dunque meglio considerarsi procedure ed assetti amministrativi, anche alla luce di misure programmatiche che coinvolgono una pluralità di Amministrazioni, centrali e territoriali, non di rado facenti capo a livelli diversi di governo. In tale più complesso quadro amministrativo possono dunque meglio ridefinirsi anche le peculiari responsabilità di coordinamento da quelle più propriamente attuative.

Nei documenti programmatici appaiono prioritari gli obiettivi di semplificazione delle procedure, al fine di un miglioramento complessivo della capacità amministrativa del Paese, anche per favorire l'attrattività nei confronti degli investimenti stranieri e la crescita economica.

Per rendere i servizi offerti dalla Pubblica amministrazione più efficienti e facilmente accessibili, il principale strumento individuato è stato l'espansione dell'“infrastruttura digitale”, da realizzare accelerando la migrazione al *cloud* delle Amministrazioni e l'interoperabilità tra gli Enti pubblici, snellendo le procedure e rafforzando le difese di *cybersecurity*. Il Piano prevede, inoltre, l'estensione dei servizi ai cittadini, favorendo l'accessibilità e adeguando i processi prioritari delle

Amministrazioni agli *standard* condivisi dagli Stati Membri della UE.

4.

Indissolubilmente legato alla riuscita degli interventi di digitalizzazione, va perseguito il rafforzamento delle competenze del capitale umano nella PA, unitamente a specifici interventi di supporto per l'acquisizione e l'arricchimento delle competenze digitali da parte dei cittadini.

L'attività di reclutamento di nuovo personale si inserisce in un contesto lavorativo in rapida trasformazione e dovrà essere affiancata da un attento esame del modello organizzativo di ciascuna Amministrazione, ed insieme dei crescenti processi di reciproca interazione. Occorrerà, di conseguenza, ridefinire la composizione della forza lavoro, calibrata su processi operativi, metodologie ed *expertise* anche diversi rispetto al passato, riconsiderando le stesse caratteristiche professionali delle risorse umane di cui si avverte oggi maggiormente la necessità. Conoscenze e capacità pluridisciplinari, dimestichezza nell'uso degli strumenti digitali, consapevolezza delle finalità di servizio

potranno rappresentare base comune di riferimento del moderno *civil servant*.

Non va dimenticato, inoltre, che la soluzione dei problemi relativi alla qualità complessiva delle risorse umane della Pubblica amministrazione non può essere affidata solo ad un ricambio generazionale: le Amministrazioni dovranno mettere in atto un forte intervento di riqualificazione del proprio personale mediante una intensa attività di formazione che punti a colmare quelle aree di competenza fino ad oggi trascurate.

5.

Tra le procedure dell'azione pubblica rilevano, in particolare, quelle relative ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che costituiscono una delle maggiori voci di spesa della Pubblica amministrazione. Trattandosi di un settore di importanza strategica, anche come forma di intervento sul mercato, è stato costantemente interessato da un intenso fermento normativo che ha portato, negli ultimi sedici anni, a tre codificazioni, l'ultima delle quali recata dal decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, in attuazione della delega di cui alla legge 21 giugno 2022, n. 78.

Le esigenze di razionalizzazione del quadro regolatorio del settore - assunte a riforma abilitante nel Piano - nascono dalla necessità di velocizzare l'azione amministrativa in materia di appalti pubblici e concessioni, nonché dalle difficoltà interpretative della codificazione preesistente e dei relativi atti collegati, che si sono rivelate un fattore di rallentamento delle relative procedure. In tal senso, l'opera di riordino e semplificazione appariva auspicabile ed indifferibile, anche considerato l'atteso effetto moltiplicatore della spesa infrastrutturale.

In tale ottica di ripresa di attività essenziali per l'economia, è, dunque, fondamentale disporre di un quadro regolatorio semplice e dinamico, sia per ciò che riguarda le procedure di affidamento, sia per quanto attiene alle fasi di pianificazione, programmazione e progettazione.

In tal senso, il decreto legislativo n. 36 del 2023 appare compiere significativi passi in questa direzione.

In conclusione, dagli elementi complessivamente rilevati dalle istruttorie propedeutiche all'esame del Rendiconto - si registra una accelerazione in tema di modifiche dell'ordinamento contabile ed amministrativo, anche alla luce dell'attuazione del Piano, che va

tradotta nella realtà amministrativa, onde consentirne l'effettiva rispondenza anche alle attese dei cittadini.

La Corte - anche attraverso la relazione al Rendiconto a "chiusura" dei controlli e dei riscontri svolti - segue costantemente queste evoluzioni, in una ottica di stimolo e di accompagnamento al miglioramento della gestione delle risorse in termini di buon andamento e di tenuta complessiva del sistema.