



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO  
GENERALE DELLO STATO  
2019

Introduzione del Presidente  
Angelo Buscema

Relazione in udienza del Presidente di coordinamento  
delle Sezioni riunite in sede di controllo

Ermanno Granelli





CORTE DEI CONTI

---

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE  
DELLO STATO 2019

Introduzione del Presidente

Angelo Buscema

Relazione in udienza del Presidente di coordinamento  
delle Sezioni riunite in sede di controllo

Ermanno Granelli

*Introduzione in apertura di udienza del  
Presidente Angelo Buscema*

1.

L'attuale momento di emergenza sanitaria, economica e sociale senza precedenti che ha colpito il nostro Paese ha trovato la Corte dei conti pronta a ricorrere, in via immediata, allo svolgimento "da remoto" delle proprie attività con nuove modalità, rese necessarie dalla grave situazione seguita alla diffusione del *virus*.

Gli eventi che recentemente abbiamo vissuto e stiamo ancora vivendo sono la chiara dimostrazione di come l'innovazione tecnologica e l'informatizzazione dei processi non rappresentino più semplici opzioni, lasciate alla scelta lungimirante di singoli soggetti ma siano modalità ormai diffuse e consolidate, parte integrante della nostra vita e del nostro lavoro.

Prova evidente di ciò è la celebrazione del giudizio di oggi che, senza inficiare la tradizionale solennità dell'evento, vede per la prima volta il Collegio di udienza riunito in una grande "*aula virtuale*". Ciò rende questo, un evento unico nella storia della Corte dei conti.

In proposito, ritengo doveroso evidenziare la capacità del nostro Istituto di adeguarsi ai cambiamenti e alle situazioni contingenti: grazie agli strumenti e alle procedure di cui si è dotata, la Magistratura contabile - anche in tempi di pandemia e distanziamento sociale - ha potuto

continuare a svolgere il ruolo che la Costituzione le affida di garante del corretto utilizzo delle pubbliche finanze, restando vicina alle comunità.

Tanta fiducia è alimentata dal nostro impegno sul campo a tutela dei valori costituzionali irrinunciabili che solo una sana gestione finanziaria consente di soddisfare.

2.

Alcuni giorni fa, proprio in questa Aula, hanno prestato giuramento i magistrati di nuova nomina impegnandosi a essere fedeli alla Repubblica Italiana, a osservarne lealmente le leggi e adempiere con coscienza ai doveri inerenti al proprio ufficio.

Come affermato recentemente dal Presidente della Repubblica, quella alla Costituzione è l'unica fedeltà richiesta ai servitori dello Stato.

Non dobbiamo dimenticare che siamo servitori della collettività e garanti del bene comune di questa e delle generazioni che verranno.

L'attenzione della Corte dei conti è rivolta, oltre che a reintegrare il patrimonio lesa o a sanzionare il responsabile del danno, soprattutto ad affiancare l'amministrazione, indirizzandola al corretto perseguimento di quegli interessi pubblici stabiliti dalle leggi ai quali le pubbliche risorse sono destinate.

3.

La decisione di parificazione del Rendiconto generale dello Stato costituisce il momento conclusivo di una delle attività più tradizionali della Corte dei conti, quella diretta a verificare e validare con correttezza e trasparenza la gestione del bilancio statale, a garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico, della affidabilità, della veridicità e della regolarità dei conti.

È questo il momento nel quale vengono a congiungersi tanto la funzione di controllo quanto quella giurisdizionale nelle materie di contabilità pubblica, realizzandone l'integrazione secondo lo schema tracciato dalla nostra Costituzione.

Il procedimento di controllo, presupposto al giudizio di parifica, consiste in una complessa istruttoria, volta ad acquisire elementi utili per le verifiche e per gli accertamenti; essa, nel tempo, si è notevolmente ampliata, dando effettività e compiutezza al principio del contraddittorio con le diverse Amministrazioni interessate, rendendo in tal modo l'azione della Corte dei conti più efficace e più vicina alle reali esigenze del Paese.

Allo stesso fine, la relazione al Parlamento che accompagna la decisione di parifica, dando contezza dei riscontri eseguiti e delle valutazioni sulle principali attività svolte in relazione alle priorità poste dal Legislatore,

contribuisce a fornire la visione d'insieme degli assetti e degli orientamenti strategici delle Amministrazioni centrali dello Stato e della Pubblica amministrazione.

4.

Nonostante i buoni risultati ottenuti nell'esercizio 2019, oggetto del giudizio di parificazione di oggi, a causa del blocco generalizzato delle attività determinato dalle misure di contenimento del contagio pandemico di inizio 2020, si è delineato uno scenario piuttosto critico, caratterizzato dalla previsione di gravi effetti economici e sociali e dalla conseguente, generalizzata revisione in diminuzione delle previsioni macroeconomiche per l'anno in corso.

Un quadro, questo, di difficoltà strutturali e fragilità che va tenuto ben presente nell'impostazione di concreti percorsi per la ripresa economica e sociale del nostro Paese.

Gli effetti della crisi rivelano caratteristiche e intensità molto diverse tra settori. La riorganizzazione del tessuto produttivo colpito dalle conseguenze del fenomeno epidemico, infatti, mette a confronto la ripartenza di alcune attività con le difficoltà di settori quali il commercio, la ristorazione, i servizi ricreativi, culturali, turistici e, in generale, quelli orientati alla produzione di diversi beni e servizi.

Si rendono necessari, quindi, provvedimenti urgenti in grado tanto di fornire un sostegno all'economia, contrastando il calo del Pil e accelerando l'uscita dalla crisi.

Non possono essere trascurati, tuttavia, obiettivi essenziali quali il potenziamento del sistema delle garanzie per gli operatori economici pubblici e privati e il contestuale rafforzamento degli strumenti a tutela del lavoro e dei settori produttivi.

5.

Nell'attuale contesto di emergenza la politica di bilancio è chiamata a giocare un ruolo fondamentale.

Le risorse disponibili vanno infatti destinate a contrastare le fragilità e il disorientamento portati dagli effetti economici della crisi, avendo considerazione soprattutto di quanti sono risultati più danneggiati da questa emergenza epidemiologica.

All'impegno di restituire ad un ambiente sconvolto nei comportamenti consolidati, condizioni più favorevoli alla crescita e alla tutela delle risorse naturali, si affianca quello non meno rilevante e, soprattutto, non più procrastinabile, per l'avvio di un solido sviluppo infrastrutturale del Paese: a ciò andrebbe affiancata senza indugi una riorganizzazione più



efficiente della macchina amministrativa e dei servizi fondamentali da garantire alla cittadinanza.

6.

Occorre dunque assicurare la celerità degli interventi adottati per porre il Paese in grado di affrontare l'emergenza con maggiore sicurezza, coniugando rapidità di azione e adeguatezza ed efficacia dei controlli, semplificando le procedure amministrative che comportano rallentamenti e, quindi, minore incisività delle azioni assunte per la mitigazione della crisi.

Le misure, collocate in un processo di riforma organico in grado di rispondere a criteri di equità e di semplificazione del sistema, vanno ben calibrate in una prospettiva di delicato equilibrio tra sostenibilità di bilancio e sostegno all'economia.

Un processo di riforma nel quale potranno assumere un ruolo essenziale le Amministrazioni territoriali, che possono contare su una più stretta vicinanza con il territorio. Ciò proprio perché è il tessuto medio piccolo dell'economia nazionale quello che più è stato toccato dalle difficoltà dell'emergenza sanitaria e che più potrebbe trovare ostacoli alla ripartenza.

7.

Tuttavia, proprio da questa crisi emergono diverse opportunità che possono essere colte.

Mi riferisco soprattutto al forte impulso che le attività di lavoro a distanza – esponenzialmente cresciute in questi mesi – possono già dare allo sviluppo dell'economia digitale e delle reti; ciò dovrebbe costituire non solo uno stimolo per gli investimenti e per le infrastrutture immateriali, ma anche un forte incentivo per l'aumento della produttività complessiva del sistema e la riduzione dei divari territoriali esistenti.

In questa fase di ricostruzione e di rilancio è necessario un impegno comune verso modelli di crescita economica e sociale capaci di rimuovere gli ostacoli che producono ingiustizie e diseguaglianze e che pongano al centro le persone: lo dobbiamo a noi e alle giovani generazioni, al nostro e al loro futuro.

Fin qui un generalissimo quadro d'insieme: la parola al relatore del giudizio, il Presidente di coordinamento delle Sezioni riunite in sede di controllo Ermanno Granelli, per illustrare più compiutamente i contenuti della decisione e del referto.

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

1.

La pronuncia sulla regolarità del Rendiconto generale dello Stato si colloca, quest'anno, nella fase di riavvio delle attività economiche dopo il prolungato blocco dovuto all'epidemia da Covid-19. La valutazione degli effetti che tale stravolgimento avrà sull'economia globale e, in particolare, su quella dell'Area dell'euro è ancora soggetta ad aggiornamenti continui: dalle previsioni del Fondo monetario internazionale di aprile di una flessione del prodotto del 7,5 per cento si è passati, solo pochi giorni fa, a quelle della BCE e dell'Ocse che prevedono una caduta, rispettivamente, dell'8,7 e del 9,1 per cento. Così come incerta è la velocità di recupero che si potrà avere già a partire dal 2021 (anche escludendo, come è auspicabile, un possibile riacutizzarsi della crisi). Sempre per l'Area dell'euro, i tassi di crescita nel 2021 sono compresi tra i 5,2 punti previsti dalla BCE e i 6,5 dell'Ocse.

Per il nostro Paese duramente colpito dalla pandemia, la contrazione dell'8 per cento nell'anno in corso e un parziale rimbalzo (+4,7 per cento) nel 2021 previsti nel DEF dello scorso aprile, sono stati recentemente rivisti dalla Banca d'Italia in peggioramento (ad oltre il 9 per cento nel 2020).

Non meno repentini e rilevanti sono i cambiamenti registrati nei conti pubblici. Nel quadro delineato nel DEF 2020 il disavanzo nell'anno dovrebbe crescere al 10,4 per cento del prodotto (*il 5,7 per cento nel 2021*) e il debito pubblico raggiungere il 156 per cento, ben 21 punti percentuali in più di quanto previsto inizialmente.

Un quadro particolarmente gravoso che impone una rapida definizione di una strategia per recuperare livelli di crescita più sostenuti, annullando i ritardi che negli ultimi anni hanno impedito il superamento degli squilibri strutturali della nostra economia. Una sfida impegnativa che riguarda il quadro economico e quello della finanza pubblica ma che, per quest'ultima, non può non considerare i segnali positivi ereditati dall'esercizio appena concluso: un indebitamento netto ben 6 decimi di punto inferiore alle attese, che aveva portato a rivedere, prima della pandemia, il disavanzo tendenziale per il 2020, all'1,8 per cento (contro il 2,2 in precedenza previsto).

2.

Un miglioramento che si trae anche guardando il Conto dello Stato, i cui dati sono riportati nel primo capitolo della Relazione,

che consente di rilevare come la gestione del bilancio statale sia stata caratterizzata, nel 2019, da andamenti molto positivi: l'indebitamento netto, pari a circa 30 miliardi, si è ridotto nell'anno in misura significativa (di oltre 13 miliardi rispetto al 2018) e assai di più di quanto previsto nei documenti programmatici. Ciò a fronte di un andamento sia delle entrate che delle spese che segna una virtuosa inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti.

Le entrate, nel complesso, sono cresciute del 2,8 per cento (0,17 per cento nel 2018), ma con una forte accelerazione, in particolare, delle imposte dirette su cui ha inciso l'obbligatorietà della fatturazione elettronica e l'avvio dell'applicazione degli indicatori di affidabilità in sostituzione degli studi di settore.

Sul fronte della spesa, il livello delle uscite totali è rimasto stabile sui valori del 2018, ma con un "cambio di rotta" nella composizione interna: una netta decelerazione delle spese correnti al netto degli interessi, con un aumento rispetto al 2018 limitato allo 0,8 per cento (a fronte dell'1,7 per cento del 2018) e un'inversione di tendenza per le spese in conto capitale, ma soprattutto per gli investimenti fissi lordi, che finalmente segnano un tasso di crescita positivo (+12,6 per cento contro il -3,7 per

cento del 2018). Nel complesso, le spese in conto capitale risultano cresciute del 2,4 per cento, a fronte di una diminuzione nel 2018 di circa il 17 per cento.

3.

Un andamento positivo che trova conferma anche negli esiti della complessa attività di controllo condotta dalla Corte sulla gestione di bilancio dello Stato per il 2019, oggetto dell'odierno giudizio di parifica. Una attività intesa a verificare il raggiungimento sia degli obiettivi su scala macro (in primo luogo, i saldi rilevanti), sia di quelli assegnati alle Amministrazioni dello Stato con le missioni ed i programmi.

La gestione del bilancio può essere sinteticamente rappresentata, in primo luogo, dai risultati conseguiti con riguardo ai saldi più rilevanti che, nelle definizioni della contabilità finanziaria, vanno posti a confronto con i limiti fissati in sede di approvazione del bilancio di previsione per l'anno di riferimento.

Per il 2019, il limite del saldo netto da finanziare era fissato in 59,3 miliardi per la competenza e in 136,6 miliardi per la cassa. A consuntivo il valore è risultato, rispettivamente, pari a 20 miliardi e a 45,9 miliardi.

Quanto al ricorso al mercato, la previsione per il 2019, fissata in 290 miliardi per la competenza e in 368 miliardi per la cassa, si è tradotta a consuntivo rispettivamente in 217,6 miliardi e 286,1 miliardi.

Ma ai fini di una rappresentazione più adatta a misurare l'impatto sull'economia della gestione di bilancio, è importante il livello dell'indebitamento netto. Nel 2019 tale saldo è risultato positivo e pari a 4,8 miliardi nella gestione di competenza e negativo per 64,1 miliardi in quella di cassa.

L'avanzo primario, che è un indicatore particolarmente rilevante nella valutazione delle prospettive di contenimento dei livelli del debito pubblico, si è attestato nel 2019 a 70,7 miliardi in termini di competenza e a soli 2 miliardi nella cassa.

4.

Nell'esercizio 2019, le entrate finali accertate sono state pari a 605,6 miliardi (+2,4 per cento rispetto al 2018). Risultano, invece, in flessione i versamenti totali, pari a 515,5 miliardi (rispetto ai circa 545,7 miliardi del 2018), in gran parte per la consistente diminuzione dei versamenti in conto residui.



Tra le entrate tributarie accertate crescono, in particolare, l'IRPEF, l'IRES, l'IVA e le altre imposte dirette e indirette (accise e oli minerali, genere monopoli e altre indirette). Ad esse si contrappone la contrazione delle imposte di registro, di bollo e sostitutiva.

I versamenti, sia delle imposte dirette che indirette, presentano, invece una seppur limitata flessione (rispettivamente, dello 0,5 per cento e dello 0,12 per cento rispetto al 2018), da imputarsi essenzialmente a quelli in conto residui.

Registrano un incremento anche le entrate extratributarie (+1,5 per cento), mentre quelle da alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti confermano, invece, il trend in diminuzione facendo registrare accertamenti per poco più di 2,1 miliardi con un decremento del 3,1 per cento rispetto al 2018.

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 63,4 miliardi, in aumento di oltre il 6,5 per cento.

In aumento anche le riscossioni di competenza, che si attestano sui 12,3 miliardi e i versamenti di competenza, pari a oltre 11,8

miliardi (rispettivamente +12,4 e +14,5 per cento rispetto al 2018), risultati che segnano un recupero dopo le flessioni dell'ultimo biennio.

Nonostante la riscossione in conto residui confermi il trend in diminuzione (-7,3 per cento) passando da 6 miliardi nel 2018 a 5,6 nel 2019 (il "da riscuotere totale" che passa da 94,1 miliardi nel 2018 a 101,7 miliardi nel 2019 +8,1 per cento), quella totale riprende a crescere dopo l'interruzione dello scorso anno, collocandosi a poco meno di 18 miliardi, con un aumento del 5,4 per cento.

5.

I risultati ottenuti sul fronte del gettito dell'IVA, pur permanendo il notevole *gap* rispetto all'andamento del tributo negli altri stati dell'Unione europea, confermano anche nel 2019 l'effetto positivo recato dall'ampliamento del *reverse charge* e dello *split payment*, nonché dall'adozione, dall'inizio dell'anno, della fatturazione elettronica.

A questo riguardo andrebbe valutato il superamento della facoltatività della fatturazione elettronica per i contribuenti che si avvalgono del c.d. regime forfetario, in considerazione del rilievo

che assume, per il corretto funzionamento dell'intero sistema, la conoscenza completa degli scambi intercorsi tra tutti gli operatori economici.

È continuato, inoltre, nell'esercizio lo sforzo di semplificazione degli adempimenti e di contenimento dell'evasione attraverso l'uso della tecnologia e un impiego proattivo delle informazioni presenti nelle banche dati. Accesso telematico alle informazioni personali, dichiarazioni dei redditi precompilate, lettere ai contribuenti finalizzate alla correzione di errori o incongruenze nelle posizioni personali, utilizzo del servizio telefonico e telematico per la gestione delle posizioni, sono alcuni degli strumenti utilizzati dall'Agenzia delle entrate.

È risultato in crescita il numero di dichiarazioni presentate telematicamente, anche se pur sempre di limitato rilievo rispetto al numero di dichiarazioni che vengono presentate tramite gli intermediari. Una condizione da ricondurre soprattutto alla persistente complessità sostanziale dell'ordinamento oltre che alla scarsa dimestichezza di molti cittadini con gli strumenti telematici.

6.

Nel 2019 gli stanziamenti iniziali del bilancio ammontavano a circa 869,5 miliardi contro gli 852,3 del 2018, in aumento quindi del 2 per cento. La spesa finale, al netto delle somme stanziare per la missione “Debito pubblico”, presentava invece un aumento del 2,2 per cento e ciò nonostante la variazione ben più contenuta (+0,5 per cento) della spesa per interessi. In crescita sia la spesa corrente primaria (+2,5 per cento), sia quella in conto capitale che era attesa aumentare dell’1,3 per cento, con un incremento molto più contenuto rispetto a quello previsto nel bilancio di previsione del 2018 (+19,4 per cento). Nel complesso, la spesa primaria raggiungeva i 559 miliardi, +2,4 per cento rispetto all’esercizio precedente.

Nelle previsioni definitive si confermano sostanzialmente gli andamenti iniziali: la spesa complessiva cresce del 2 per cento, quella finale primaria del 2,2. Un risultato che è a sintesi di un incremento del 2,5 per cento della spesa corrente primaria e di una flessione di quella in conto capitale (-0,5 per cento). La spesa per interessi presenta un aumento maggiore rispetto alle previsioni iniziali, crescendo del 2,2 per cento rispetto al 2018.

La sostanziale conferma nel 2019 sia della spesa finale che del rimborso prestiti sui livelli iniziali, a fronte di una flessione del Pil rispetto alle previsioni, fa sì che la spesa complessiva in termini di prodotto aumenti di oltre 3 decimi di punto, collocandosi al 48,7 per cento (rispetto al 48,4 del 2018). Aumenta anche l'incidenza della spesa corrente primaria (+0,4), mentre quella complessiva varia in crescita di soli 3 decimi di punto per la flessione della spesa in conto capitale.

L'esame della gestione di competenza segna forti variazioni rispetto a quanto previsto negli stanziamenti e nell'esercizio 2018. Se gli impegni complessivi (sulla competenza) rimangono sostanzialmente invariati, la spesa finale primaria flette del 2,6 per cento, come risultato di una riduzione di quella primaria corrente dell'1,8 per cento e, soprattutto, di quella in conto capitale di oltre il 12 per cento. La flessione si accentua guardando agli impegni totali: per la spesa in conto capitale, il calo è di oltre il 27 per cento; gli impegni sui residui passano dai 14,2 miliardi del 2018 a meno di 4,8 miliardi del 2019.

Si tratta di andamenti su cui ha inciso l'operatività delle modifiche contabili in termini di tempi di conservazione dei residui e, soprattutto, di impegni. L'assunzione degli impegni di spesa con

riferimento al momento in cui le obbligazioni divengono esigibili (che comporta che l'impegno deve essere imputato contabilmente sugli stanziamenti di competenza e di cassa dell'anno o anni in cui l'obbligazione viene a scadenza), sembrerebbe alla base della riduzione degli impegni in conto capitale e della contestuale crescita dei residui di stanziamento a fine esercizio dai 27,4 miliardi del 2018 ad oltre 38 miliardi. Sul fronte corrente, invece, la contrazione è riferibile soprattutto ad una accelerazione delle economie di stanziamento, che da 14,1 miliardi del 2018 passano a 36,7 miliardi.

I segnali di crescita degli stanziamenti si confermano sul fronte dei pagamenti totali: la spesa corrente primaria cresce del 4 per cento, incrementando di poco meno di 20 miliardi il livello raggiunto nel 2018. I pagamenti per spesa primaria aumentano complessivamente del 3,4 per cento. Il limitato incremento della spesa in conto capitale è frutto di andamenti contrapposti. Crescono del 9,6 per cento i pagamenti per "Investimenti", con i pagamenti in conto residui in aumento del 18,6 per cento, e i pagamenti per "Contributi agli investimenti alle imprese" (+8,3 per cento). Incrementi in buona parte compensati dalla forte flessione dei "Contributi alle Amministrazioni pubbliche" (-7,1 per cento) e degli "Altri trasferimenti" in conto capitale.

7.

Nella gestione 2019 sembra trovare conferma, quindi, l'impostazione iniziale delineata nei documenti programmatici: concentrare l'aumento della spesa corrente su obiettivi circoscritti, mantenere un attento controllo delle altre voci di spesa e puntare ad una ripresa dell'accumulazione pubblica e privata utilizzando le risorse esistenti piuttosto che nuovi stanziamenti. L'esame per missioni, oltre a confermare la concentrazione della spesa, pone in evidenza l'aumento del peso di quelle (guardando alla spesa in conto capitale) in cui l'attuazione delle opere si basa su un modello di collaborazione centro-periferia, che ha dimostrato già nel passato la propria efficacia. Ciò mentre al centro si punta sull'accelerazione degli investimenti già avviati, affidati a grandi imprese pubbliche o a quelli nel campo della Difesa. Sembra, quindi, che inizino a trovare risposta gli sforzi esercitati per accelerare le realizzazioni utili al miglioramento delle dotazioni infrastrutturali. Il contestuale avvio di modifiche nella normativa contabile consente, poi, di procedere ad un "dimagrimento" delle voci del bilancio dello Stato, che potrebbe permettere nel futuro una più ordinata programmazione della spesa.

E' difficile dire se il contenimento della spesa possa considerarsi strutturale e se il risultato in termini di investimento e contributi alle imprese possa segnalare un'effettiva accelerazione delle realizzazioni; un recupero di efficacia degli interventi a favore degli investimenti su cui si è da tempo puntato, diventa oggi condizione indispensabile a fronte della crisi e della necessità di rendere più tempestive le fasi esecutive anche per il loro impatto su occupazione e redditi. Così come, naturalmente, anche ad uno sguardo complessivo non sfuggono il convivere di difficoltà realizzative con esecuzioni più celeri ed efficaci, non di rado legate alla natura del soggetto promotore. Resta comunque vero che l'esercizio ha lasciato un segno positivo alla gestione del 2020, di cui ci si dovrà giovare nella difficile fase di rilancio.

8.

Sia consentito, anche quest'anno, un accenno ad uno sviluppo delle analisi svolte nel Rendiconto che lo ricollegano all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

La Corte, attenta alle dimensioni del benessere e della sostenibilità sociale ed ambientale introdotte con gli obiettivi dell'Agenda 2030, ha colto la necessità di avviare una riflessione ampia



sull'individuazione delle modalità di raccordo tra gli strumenti della programmazione finanziaria e gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Ciò nella convinzione che il ciclo del bilancio può costituire uno strumento di rappresentazione della capacità del decisore pubblico di orientare la propria azione verso interventi trasversali e integrati per sradicare la povertà, proteggere il pianeta e garantire la prosperità.

In tale prospettiva è stato condotto, sul rendiconto 2019, un esercizio di carattere sperimentale allo scopo di individuare una metodologia che consenta di intercettare gli elementi del bilancio più "sensibili" in termini di aderenza all'Agenda 2030. Esso vuole rappresentare un punto di partenza ed uno stimolo a proseguire nella direzione della riconduzione dei programmi di bilancio, delle azioni, finanche dei singoli capitoli, agli obiettivi di sostenibilità, nell'ottica di arricchire la significatività dei documenti contabili sotto tale profilo.

Nel quadro di possibili compatibilità con gli obiettivi dell'Agenda 2030, un ruolo centrale riveste la protezione ambientale, oggetto per il secondo anno, di uno specifico approfondimento.

La Relazione illustrativa all'Ecorendiconto riporta 5,7 miliardi destinati dallo Stato nel 2019 alla spesa primaria per la protezione

dell'ambiente e l'uso e gestione delle risorse naturali (pari allo 0,8 per cento della spesa primaria complessiva del bilancio dello Stato).

Il confronto con il 2018 mostra una crescita biennale di circa 970 milioni di euro (oltre il 20 per cento), segnalando un balzo rispetto all'andamento osservato negli ultimi anni che, pur mostrando lievi ma costanti aumenti, non sembrava discostarsi da un cammino molto contenuto.

9.

Naturalmente l'esame del rendiconto mette in rilievo anche elementi su cui si sono accumulati ritardi, o su cui è ancor più necessario intervenire per agevolare la ripartenza del Paese e il recupero del percorso di crescita. Ci si soffermerà solo su alcuni.

Da tempo è avvertita la necessità di migliorare la capacità amministrativa del settore pubblico, elevando le competenze del capitale umano e proseguendo nel processo di rafforzamento complessivo dell'efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione, anche al fine di aumentare la capacità dell'Italia di attrarre investimenti stranieri e di favorire la crescita economica.

Si tratta di un tema ancora più cruciale se collocato all'interno dell'attuale quadro emergenziale, nel quale 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. 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: sanità, scuola, università, assistenza sociale, protezione dell'ambiente e del territorio. In tale quadro, anche l'esperienza maturata nei mesi di *smart working* emergenziale dovrà costituire una base sulla quale consolidare un sistema integrato delle reti e delle piattaforme informatiche esistenti per superare le criticità legate alla frammentazione burocratica e territoriale.

10.

Lo sforzo profuso per il reperimento di nuove linee di finanziamento da indirizzare allo sviluppo infrastrutturale del Paese deve essere accompagnato da un analogo impegno per

ridurre tempi amministrativi e procedurali connessi all'impiego delle risorse, al fine di avvicinare il momento decisionale dei finanziamenti a quello di effettiva erogazione della spesa finale. Si continua a constatare, infatti, come proprio i Fondi a ciò destinati, strumenti introdotti per assicurare l'accelerazione degli interventi e garantire continuità di finanziamenti, vengono ripartiti con una tempistica che non si concilia con lo spirito di imprimere rapidità alla spesa. La complessità delle procedure per la selezione degli interventi, nonché la pluralità di soggetti coinvolti nella ripartizione dei finanziamenti, che necessariamente implica un lavoro di ricomposizione dei differenti interessi settoriali o territoriali, sembrano contribuire a determinare un effetto negativo sulla tempistica di utilizzo delle risorse.

11.

I dati relativi allo scorso anno confermano quanto già evidenziato nella Relazione al rendiconto per l'esercizio 2018, circa gli effetti connessi alle politiche restrittive in materia di assunzioni. Si continua a registrare un progressivo, ed ormai significativo, incremento dell'età media dei dipendenti pubblici, che risulta superiore a 50 anni. Al riguardo, diviene ormai improcrastinabile

la tempestiva conclusione delle procedure concorsuali per il ricambio del personale cessato dal servizio, in modo da colmare alcune delle consistenti lacune che si sono determinate. Nella fase di riavvio delle assunzioni, torna ancora più centrale il tema della valorizzazione delle elevate competenze professionali. I prossimi programmi di reclutamento, uniti a politiche formative estremamente mirate, dovranno rappresentare l'appuntamento al quale le Pubbliche amministrazioni non potranno mancare per poter accrescere e consolidare le competenze tecniche, specialistiche e professionali ormai imprescindibili per il supporto strategico e decisionale dei più avanzati modelli di *governance*.

Un ulteriore profilo su cui appare necessario porre attenzione riguarda i percorsi di formazione del personale. Il riavvio delle attività formative, sospese per le azioni di contenimento della spesa, da realizzare soprattutto attraverso le più moderne ed arricchite piattaforme digitali, costituisce un investimento urgente che deve accompagnare una strategia organica di potenziamento delle risorse umane sotto il profilo della valorizzazione delle competenze e della professionalizzazione.

12.

Continua a riproporsi, nonostante l'impegno profuso negli ultimi anni, il problema dei ritardi di pagamento. L'Amministrazione statale nel suo complesso, nel corso del 2019, ha trattato poco più di 4 milioni di fatture per un importo complessivo di circa 18 miliardi e ne ha pagate 2,7 milioni corrispondenti all'importo di circa 13 miliardi. L'insieme delle fatture è stato pagato in media in 49 giorni (47 giorni nel 2018). Il tempo medio di ritardo si presenta in leggero aumento passando da 9 a 11 giorni e i ritardi si accumulano per le fatture di importo meno elevato. Un peggioramento limitato ma che emerge anche da una riduzione complessiva della capacità di pagamento ridottasi nell'ultimo anno di circa due punti (al 56,8 per cento del 2019).

Tra le cause, attenuato il peso derivante dalla scarsità di risorse pubbliche per i tagli alla spesa, restano le criticità sia di tipo procedurale che di natura contabile, molte delle quali richiederebbero la reingegnerizzazione di alcuni processi e interventi normativi.

13.

Sono ritardi da affrontare con decisione anche considerando che l'attuale recessione colpisce l'Italia in uno stadio nel quale il prodotto interno lordo ha recuperato solo la metà delle perdite registrate nel 2009 e 2012 (pari a circa 9 punti di prodotto) e che ha registrato una dinamica degli investimenti estremamente contenuta. Il nostro Paese è stato l'unico tra le grandi economie europee in cui la nuova accumulazione di capitale non è stata sufficiente neanche a compensare gli ammortamenti, con conseguente erosione dello stock di capitale.

Inoltre, la crisi si iscrive in un quadro che ha visto un'economia consapevole delle proprie difficoltà strutturali, ma incerta nell'individuare soluzioni adeguate a superarle.

La fase che stiamo attraversando è di una severità tale che l'espansione dei bilanci pubblici appare un'indiscutibile necessità. Per molti aspetti, la sostenibilità prospettica delle finanze pubbliche di molti paesi riposa oggi proprio sulla capacità di espandere, in modo appropriato, il debito.

Ma la possibilità di accrescere il rapporto debito/Pil è oggi tanto maggiore quanto più credibile è la volontà di voler utilizzarlo per superare le fragilità in termini di servizi pubblici, formazione,

infrastrutture e ricerca, dimostrando, soprattutto in questo modo, la determinazione di volerlo collocare, dopo la temporanea ed inevitabile fase espansiva, su un sentiero di lento ma continuo rientro.