



CORTE DEI CONTI

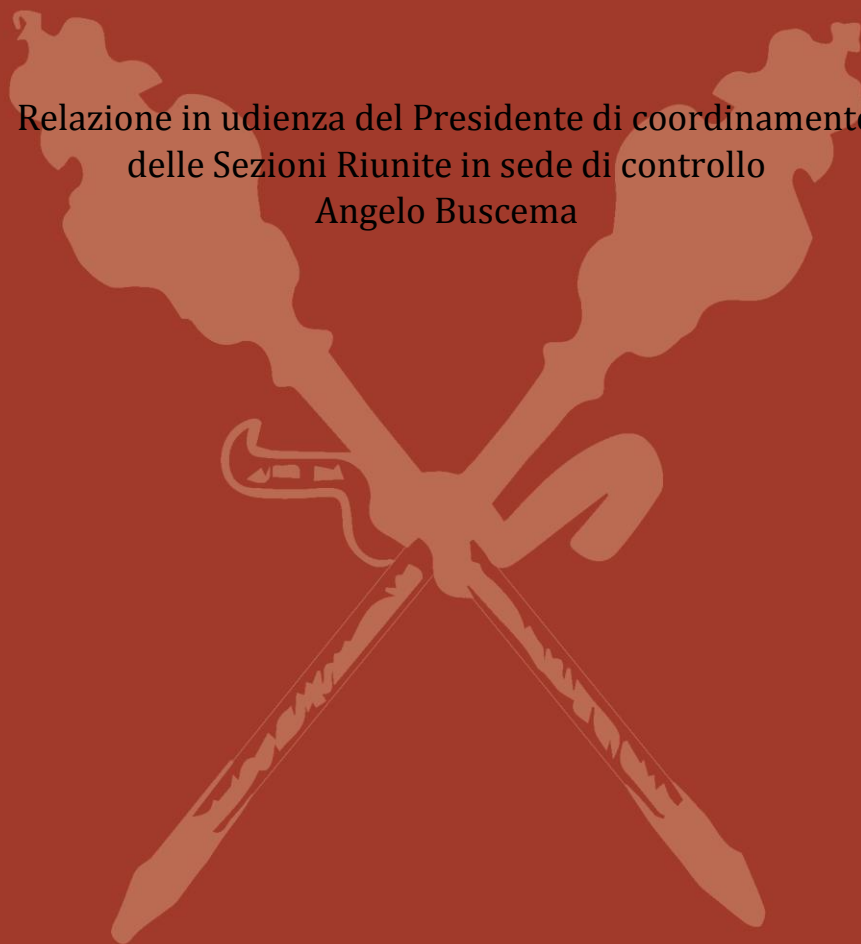
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE

SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2015

Introduzione del Presidente
Raffaele Squitieri

Relazione in udienza del Presidente di coordinamento
delle Sezioni Riunite in sede di controllo
Angelo Buscema



Relazione in udienza

del Presidente di coordinamento delle Sezioni Riunite in sede di controllo

Angelo Buscema

1.

Il giudizio di regolarità del Rendiconto generale dello Stato – articolato in base alla previsione normativa nelle due componenti, della Decisione in senso proprio e della Relazione – conclude il ciclo annuale dei controlli costituzionalmente affidati alla Corte dei conti, i cui esiti sono istituzionalmente destinati al Parlamento, così da consentire l'adozione delle conseguenti determinazioni con l'approvazione per legge del Rendiconto stesso.

L'esame del Rendiconto dello Stato 2015 si colloca, ancora una volta – come ormai da alcuni anni – in una fase dominata da molteplici fattori di incertezza, sul piano internazionale come su quello interno.

Sul piano internazionale si contrappongono fattori molto favorevoli, come la caduta del prezzo del petrolio e delle altre materie prime e il perdurante basso livello dei tassi d'interesse e fattori negativi, come il rallentamento pressoché generalizzato della crescita economica in tutti i Paesi emergenti e, quindi, degli scambi internazionali; ma, soprattutto, una condizione latente di instabilità finanziaria, connessa alle incertezze che originano dai diffusi timori sullo stato del sistema bancario in Europa e, da ultimo, dalle preoccupazioni per le spinte che, non solo nella

Gran Bretagna, rendono sempre meno stabile il quadro di riferimento dell'Unione Europea.

Pur in condizioni di incertezza e di instabilità – che sembrano diventare un connotato ricorrente delle politiche economiche e finanziarie – l'uscita dalla lunga recessione e il riavvio di un processo di sviluppo economico e di ripresa dell'occupazione sono segnali importanti, che devono tuttavia essere colti a pieno e consolidati con una attenta calibratura delle linee d'azione dei governi dei Paesi europei.

Un bilanciamento particolarmente difficile per l'Italia, dove il recupero della crescita del prodotto interno lordo, dopo la lunga crisi, appare ancora troppo modesto e, soprattutto, in ritardo rispetto alla ripresa in atto negli altri principali Paesi europei.

D'altra parte, l'elemento di maggiore vulnerabilità dell'economia italiana – vale a dire l'elevato livello del debito pubblico – impone alla politica economica, ben di più di quanto non derivi dai vincoli fissati con le regole europee sui conti pubblici, un dosaggio molto attento nel conciliare interventi di sostegno della crescita e di stabilizzazione del ciclo economico e interventi che assicurino un rientro del debito in tempi certi, fondamentale per le aspettative dei “mercati”.

Il Governo sta, da tempo, affrontando la questione centrale della finanza pubblica – appunto la discesa del rapporto debito/Pil – con una impostazione di fondo, secondo la quale l’applicazione di dosi di rigore fiscale analoghe o maggiori di quelle già sperimentate sia incompatibile con le condizioni attuali dell’economia italiana: gli inevitabili effetti negativi sulla crescita del Pil vanificherebbero il rientro del debito per via del cedimento del denominatore del rapporto debito/Pil.

Con l’approvazione della Commissione europea è stata, pertanto, impostata una strategia di *fiscal policy* che non pone certo in discussione l’obiettivo di riduzione del disavanzo pubblico, ma ne modula con maggiore flessibilità la velocità di aggiustamento verso il c.d. “obiettivo di medio termine”, per non penalizzare ulteriormente una ripresa economica già troppo lenta. E, del resto, il nostro disavanzo resta comunque uno dei più bassi nel confronto con gli altri grandi Paesi europei.

La flessibilità concessa dall’Europa all’Italia si connette, in larga misura, con interventi legati all’attuazione dei diversi progetti di riforma e ai programmi europei di investimento pubblico.

Gli interventi strutturali per la ripresa della crescita di lungo periodo, con le opportune azioni di riforma e di rilancio degli investimenti, sono assunti, quindi, come priorità – insieme ad un

prudente utilizzo della flessibilità riconosciuta dal Patto di stabilità e crescita – per mantenere su un sentiero sostenibile le prospettive della finanza pubblica.

2.

L'udienza odierna e la Relazione che l'accompagna pongono sotto esame il bilancio dello Stato, nel consuntivo relativo al 2015; un consuntivo che consente di confermare, nella sostanza, analisi e valutazioni che la Corte ha già più volte avanzato sull'andamento della finanza pubblica.

Per l'Amministrazione pubblica nel suo complesso, il dato del 2015 può essere, opportunamente, integrato con le tendenze degli anni più recenti, al fine di trarre alcune indicazioni di fondo, dalle quali emerge, soprattutto, un intenso sforzo di contenimento della spesa pubblica.

E' da sottolineare che negli ultimi due trienni (2010-2012 e 2013-2015), le esigenze pressanti di risanamento dei conti pubblici hanno dovuto misurarsi anche con un forte rallentamento della crescita economica e del tasso d'inflazione.

Nel triennio 2010-2012 – il periodo del più intenso riaggiustamento dei conti pubblici – nei dati cumulati, la spesa

primaria delle Amministrazioni pubbliche resta sostanzialmente invariata (va osservato che, nello stesso arco temporale, lo Stato ha addirittura ridotto la propria spesa al netto degli interessi di oltre l'uno per cento l'anno).

Nel triennio 2013-2015, una moderata inversione di tendenza (con una crescita della spesa primaria dell'1,6 per cento medio annuo nel Conto dello Stato e dell'uno per cento per l'intera Amministrazione pubblica) non modifica il giudizio positivo sull'importanza dei risultati di razionalizzazione conseguiti. Soprattutto se si considerano alcuni fattori distorsivi, di natura meramente contabile, che determinano una sovrastima della dinamica della spesa: il principale di essi essendo il “*bonus* da 80 euro”, convenzionalmente classificato tra le spese e non come sgravio fiscale.

Se si escludono dal calcolo tali fattori distorsivi, anche la spesa corrente primaria del triennio 2013-2015 risulta cresciuta solo marginalmente, mentre la spesa pubblica complessiva (ed anche quella dello Stato) segnerebbe una riduzione cumulata dei livelli assoluti, per effetto – e questa è una notazione non positiva – del cedimento che, in questi anni, ha caratterizzato gli investimenti in opere e infrastrutture pubbliche.

3.

La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato espone risultati e valutazioni che si muovono nel solco della contabilità finanziaria, con riguardo ai principali saldi di bilancio, alle analisi generali sulle tendenze delle entrate e delle spese dello Stato e, infine, alla gestione delle risorse assegnate a ciascun Ministero.

L'esame degli andamenti complessivi di entrate e spese – cui è dedicato il volume I della Relazione – si accompagna alla verifica dei risultati ottenuti con riguardo ai principali provvedimenti e manovre avviati fin dagli anni precedenti e all'approfondimento di aspetti di carattere economico-finanziario, che trasversalmente riguardano tutte le Amministrazioni.

Le analisi relative alle singole Amministrazioni statali – contenute nel volume II – sono centrate sui risultati ottenuti nella gestione per programmi e, in particolare, sul grado di raggiungimento degli obiettivi. Tale impostazione mira non solo a fornire elementi sulla realizzazione e coerenza delle misure attuate che riguardano le Amministrazioni centrali, ma anche ad indicare le aree che appaiono più suscettibili di ulteriori interventi di razionalizzazione.

L'impianto della Relazione si presenta, quindi, sostanzialmente rivisto rispetto agli anni precedenti, con l'utilizzo di metodologie e di criteri di analisi differenziati in funzione della natura delle indagini condotte: su scala macro nel caso delle considerazioni generali sui conti dello Stato, su scala micro per le valutazioni su specifiche politiche settoriali.

Il Rendiconto finanziario dello Stato per il 2015 si è chiuso con un avanzo primario di competenza, al lordo delle regolazioni contabili e debitorie, di circa 33 miliardi (era di 28,2 nel 2014) e con un indebitamento netto di circa 42 miliardi (era di 17,6 nel 2014).

Il saldo netto da finanziare è pari a 41,5 miliardi (era di 52,9 nel 2014), per effetto di entrate finali per 569,6 miliardi e spese finali che, al netto del rimborso del debito, si attestano a 611,1 miliardi, con un incremento dell'1,3 per cento.

La gestione patrimoniale dell'esercizio finanziario 2015 ha prodotto un peggioramento complessivo pari a 66,8 miliardi (lo scorso anno era stato di 129,6 miliardi) e una eccedenza passiva pari a 1.758,4 miliardi, (1.692 miliardi nel 2014).

4.

Nel 2015, la gestione delle entrate dello Stato è stata caratterizzata, in positivo, dal livello delle risorse complessivamente affluite all'Erario e, per altro verso, dal progressivo indebolimento dell'attività di controllo e dagli aumentati vincoli ad un'efficiente distribuzione dell'onere del prelievo.

Lo scorso anno, infatti, l'attività di riscossione ha registrato un'ulteriore crescita (+11,2 per cento per gli incassi da ruoli), a conferma della tendenza avviata nel 2014, nonostante il perdurare di un quadro socio-economico condizionato da una non positiva fase congiunturale e gli effetti prodotti da una legislazione che, nell'intento di accrescere le tutele dei debitori, ha finito per incidere sull'operatività degli agenti della riscossione.

E' da osservare che la dinamica delle entrate, che ha pure risentito dei primi segnali di ripresa dell'economia, ha beneficiato di interventi legislativi che hanno comportato un'accelerazione del naturale profilo del gettito.

L'accertato finale delle entrate, pari a poco meno di 570 miliardi, ha registrato un significativo aumento (+3,5 per cento, rispetto al 2014). Ancora più positivo il risultato segnato dalla

riscossione che, con oltre 549 miliardi, segnala un mercato incremento (+4,5 per cento), risultato riconducibile all'accelerazione delle riscossioni di competenza.

Alla fine del 2015, i residui attivi mostrano una consistenza (poco più di 208 miliardi) in ulteriore ridimensionamento (-0,4 per cento).

5.

La valutazione dell'andamento della spesa, così come emerge dalle risultanze del Rendiconto, richiede una precisazione preliminare. Sull'andamento del 2015 pesano, infatti, alcuni fenomeni particolari che alterano il confronto tra gli anni. Si tratta degli importi relativi a "Poste correttive e compensative" in forte crescita nel 2015, delle "Acquisizioni di attività finanziarie" che presentano nei due ultimi esercizi andamenti particolari e del *bonus* introdotto con il DL 66/2014, la cui imputazione in bilancio più che alle modalità di corresponsione di una spesa (come è nel Rendiconto) appare assimilabile ad una regolazione contabile di una posta fiscale.

L'esclusione di tali voci consente di guardare ai risultati del 2015 secondo un angolo visuale meno condizionato da casi particolari e contingenti.

In tal modo, infatti, le differenze tra la spesa impegnata finale e quella per così dire “depurata” appaiono significative: nella versione al netto degli indicati fattori distorsivi gli impegni primari correnti crescono tra il 3,4 e il 4 per cento a seconda che si guardi alla sola competenza o al dato totale. Crescono del 4,5 per cento gli impegni finali per effetto dell’aumento delle spese in conto capitale (+9,4 per cento), variazione da ricondurre all’esclusione delle operazioni straordinarie concentrate sul 2014 e alla crescita delle altre categorie di spesa diverse dagli investimenti fissi lordi.

Molto più contenuto è l’incremento della spesa finale (1,1 per cento), per effetto di una flessione dell’8 per cento della spesa per interessi.

6.

I risultati letti guardando ad un periodo più ampio, quello della crisi, consentono di cogliere il sostanziale rallentamento conseguito nella dinamica della spesa.

La spesa finale, al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei fattori distorsivi cui si è fatto cenno, è rimasta, tra il 2009 e il 2015, sostanzialmente immutata in termini di prodotto: 31,9 per cento (due decimi di punto superiore al 2009) che scende al

27 per cento se si guarda alla spesa primaria. Gli stanziamenti per spesa corrente primaria si riducono di circa un punto e mezzo (sempre in termini di prodotto).

Meno positivi i risultati in termini di impegni e pagamenti totali: nell'intero arco temporale dal 2009 ad oggi, la spesa finale primaria risulta in crescita di circa un punto in termini di prodotto. I quasi due punti accumulati dalla spesa corrente primaria sono compensati solo parzialmente dalla flessione di quella in conto capitale.

Se si osserva, poi, la dinamica e la composizione della spesa direttamente gestita dallo Stato, (cioè al netto dei trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche e quindi agli Enti territoriali e di previdenza), gli effetti della politica di riduzione della spesa sono ancora più evidenti.

Si tratta di un'area di spesa limitata: nel 2009 gli stanziamenti definitivi al netto degli interessi erano pari a 178 miliardi, valore che scende nel 2015 a 161 miliardi. La spesa finale primaria si riduce, nel periodo, di poco meno del 10 per cento in termini di stanziamenti, del 5,9 in termini di impegni totali e del 5,2 nei pagamenti. Anche in rapporto al prodotto, la riduzione è di rilievo: dall'11,3 al 9,9 per cento. Un risultato su cui ha inciso la forte flessione della spesa in conto capitale, ridottasi del 40 per

cento in termini di stanziamenti, di circa il 34 in termini di impegni e del 31 per cento nei pagamenti.

Nel 2015 il peso delle risorse in conto capitale dello Stato era pari all'1,2 per cento del prodotto, dimezzato rispetto agli importi di inizio periodo.

Un andamento che è, tuttavia, accompagnato anche dalla sostanziale invarianza in termini nominali della spesa corrente primaria (gli impegni totali aumentano solo di un decimo di punto); ne deriva una riduzione, anche se lieve (3 decimi di punto), dell'incidenza della spesa statale sul Pil.

7.

E' proprio il rilievo della correzione operata sulla dinamica della spesa negli anni della crisi che, come già sottolineato in passato dalla Corte, rende più complesso e ad un tempo cruciale il procedere nel percorso di selezione della spesa, di efficientamento negli acquisti e nella gestione dei rapporti con i fornitori dello Stato, nonché il riassorbimento dei debiti fuori bilancio.

Su questi fronti i risultati ottenuti nell'anno presentano margini ulteriori di miglioramento.

La legge di stabilità per il 2015 era caratterizzata dalla scelta di abbandonare il metodo dei tagli “lineari” – che, pure, avevano consentito rapidi e consistenti risparmi nel momento della più acuta emergenza finanziaria – per passare alla più complessa revisione selettiva dei livelli di spesa dei singoli Ministeri.

Tali misure di riduzione sembrano aver permesso di rendere coerente con gli obiettivi di bilancio l’operare di interventi a sostegno dei comparti produttivi, ma non di incidere sul livello della spesa.

Resta, quindi, ancora attuale la necessità di una revisione attenta di quanto può – o non può più – essere a carico del bilancio dello Stato, in un processo di selezione della spesa attento a non incidere negativamente sul potenziale di crescita del Paese.

8.

La Relazione si sofferma, selettivamente, su alcuni punti critici che riguardano pressoché tutte le Amministrazioni dello Stato: la politica di centralizzazione degli acquisti, gli adempimenti in tema di accelerazione dei tempi di pagamento dei fornitori e la questione dei debiti fuori bilancio.

Sul fronte degli acquisti l'analisi svolta ha fatto emergere un insufficiente monitoraggio da parte delle Amministrazioni in ordine ai volumi di spesa centralizzati.

Margini di risparmio ulteriori, quindi, possono trarsi da tali modalità di acquisizione di beni e servizi anche se con qualche qualificazione.

Per lo Stato, infatti, l'area interessata copre complessivamente circa il 30 per cento dell'intera categoria di "consumi intermedi". Circa 8,2 miliardi nel 2015 (7,4 miliardi nel 2014), riguardano "altre spese" che non sono riconducibili ad attività strettamente contrattuale, in quanto riferite ad aggi, imposte, spese postali, indennità e gettoni di presenza, o che, a detta delle Amministrazioni, sono relative ad attività istituzionali che vengono sostenute fundamentalmente sulla base di accordi di collaborazione (ex art. 15 legge 241 del 1990) ovvero convenzioni con Enti pubblici o altre Amministrazioni.

9.

A partire dal DL 35 del 2013 e con il recepimento della direttiva comunitaria, la riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori ha assunto un ruolo centrale. Ciò, sia per la possibilità di imprimere per questa via un impulso alla crescita, incidendo sulle

disponibilità finanziarie delle imprese, sia per l'effetto positivo che ne può derivare per una ordinata programmazione della spesa delle Amministrazioni.

L'analisi dei dati delle Amministrazioni centrali desunti dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio, riferiti alle fatture emesse nel 2015 e di cui risulta effettuato il pagamento, evidenzia ancora un consistente ritardo.

I dati del Rendiconto – con particolare riguardo alle categorie maggiormente interessate – sembrano indicare margini di recupero consistenti, con un *trend* in riduzione della capacità di pagamento nel triennio 2013-15, che mal si concilia con una auspicata propensione a non accumulare passività nel tempo e conseguentemente a ridurre i tempi di smaltimento dei debiti commerciali.

10.

Il formarsi di significativi debiti fuori bilancio, ossia obbligazioni giuridicamente perfezionate non più rappresentate neppure tra i residui passivi anche perenti, ha portato, negli anni recenti, ad interventi normativi volti a ripianare i debiti accumulati, a rivedere la posizione debitoria effettiva delle Amministrazioni e a prevenire il formarsi di nuovi debiti.

In base all'esame condotto presso le Amministrazioni, tale obiettivo non sembrerebbe raggiunto.

A fronte di un ammontare di debiti dichiarati dai Ministeri al 31 dicembre 2012 pari a poco più di 930 milioni, si registra infatti a fine 2014 un debito residuo pari a circa 1.705 milioni, che supera i 2 miliardi nel 2015.

I debiti si formano prevalentemente in alcune categorie di spesa, quali "consumi intermedi", "trasferimenti correnti alle famiglie", "altre uscite correnti" e "investimenti fissi lordi"; ad esse è infatti riferibile il 77 per cento dell'ammontare complessivo del debito da smaltire. Un importo che rappresenta, in rapporto al totale della spesa di tali categorie, il 6,3 per cento in termini di impegni e il 6,8 per cento in termini di pagamenti.

Come spesso sottolineato dalla Corte negli ultimi anni, il frequente emergere di debiti fuori bilancio, ma anche l'intreccio gestionale tra bilancio e Tesoreria ed il ricorso ai pagamenti in conto sospeso, offuscano il principio di annualità e la stessa rappresentatività del Rendiconto.

11.

Gli approfondimenti condotti nella Relazione vengono a ricomporsi con le misure che evidenziano le interrelazioni esistenti tra disciplina del bilancio, miglioramento dell'azione amministrativa, innovazioni ordinamentali e degli assetti organizzativi; misure tutte dirette ad una razionalizzazione della spesa.

Il processo di riordino degli assetti organizzativi è stato defaticante, continuo e disordinato e, in taluni casi, si è venuto a sovrapporre ad analoghi percorsi derivanti dalla ridefinizione delle competenze dei Ministeri ovvero dalla costituzione di Enti ed Agenzie nazionali.

I nuovi regolamenti di organizzazione, peraltro, hanno operato riduzioni al margine delle strutture centrali dei Ministeri, mantenendo immutate le linee di fondo del tradizionale assetto organizzativo, senza tuttavia incidere sulla presenza, in quasi tutti i Ministeri, di Enti strumentali che, a vario titolo ed attraverso diversi momenti di raccordo organizzativo, svolgono importanti compiti operativi, che in taluni casi riguardano la missione fondamentale degli stessi dicasteri.

Anche il processo di riduzione della rete periferica degli uffici dei Ministeri, è stato sinora troppo timido, e ha, in definitiva,

inciso solo sui vertici degli uffici, eliminando dall'organico alcune posizioni dirigenziali, senza intaccare la distribuzione dei dipendenti nelle diverse realtà territoriali.