

Introduzione in apertura d'udienza

del Presidente Raffaele Squitieri

1.

Nella cornice esteriore di una cerimonia, si tiene oggi in realtà, con le regole proprie del rito giurisdizionale, il giudizio sulla regolarità del Rendiconto dello Stato per l'anno 2015.

Solo in premessa e come introduzione alla vera e propria udienza, intendo proporre brevi considerazioni che, a partire dalla parificazione del Rendiconto, si estendono alle più generali funzioni di controllo che, rafforzate negli ultimi anni, vedono l'Istituto posto a garanzia degli equilibri finanziari dell'intera Amministrazione pubblica.

2.

Negli ultimi anni la Corte ha, in molte circostanze, sottolineato una duplice esigenza in materia di contabilità di Stato: da un lato, sollecitando l'attuazione delle deleghe previste in tema di struttura del bilancio dello Stato e di potenziamento del bilancio di cassa. Dall'altro, auspicando la chiusura del ciclo di revisione dell'ordinamento contabile apertos nel 2012 con le modifiche di alcuni articoli della Costituzione (81, 97, 117 e 119) e proseguito con l'approvazione, nel medesimo anno, della legge c.d. “rinforzata”.

La vigente legge di contabilità ordinaria (n. 196 del 2009), sebbene più volte modificata da leggi ordinarie e da decreti legislativi (aventi ad oggetto materie di altro tenore), riflette, infatti, un impianto di base – di origine costituzionale – risalente ad un'epoca anteriore al verificarsi delle importanti novità prodotte dalla normativa europea e, successivamente, dalla citata modifica della Costituzione.

A partire dal 2015 si è, finalmente, registrata un'intensa attività di adeguamento dell'ordinamento contabile alle nuove necessità, in primo luogo con l'entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi delle deleghe che ho ricordato e, in secondo luogo, con la presentazione di una proposta di legge concernente la nuova struttura della legge di bilancio.

Per entrambi i settori d'intervento (attuazione delle deleghe e nuova configurazione della legge di bilancio) si sono svolte indagini conoscitive ad opera delle Commissioni bilancio riunite dei due rami del Parlamento, nel corso delle quali la Corte ha potuto presentare le proprie valutazioni, anche con riguardo ai punti critici che sembrano richiedere alcuni ulteriori aggiustamenti.

3.

Come emergerà anche nel corso dell'udienza di oggi, nel periodo successivo all'insorgenza della grave crisi economico-finanziaria, l'Amministrazione centrale non si è sottratta ai severi impegni di risanamento dei conti resi indifferibili dai vincoli concordati in sede europea, ma ancor più dal livello crescente del nostro debito pubblico.

L'azione di riequilibrio della finanza pubblica, in atto ormai da sei anni, si è tradotta in un risparmio di spesa per interessi sul debito di dimensioni molto rilevanti.

Ma sarebbe riduttivo non porre in evidenza i risultati conseguiti anche con riguardo alle altre categorie di spesa, soprattutto a quelle che più incidono sul funzionamento delle Amministrazioni e sui servizi resi ai cittadini. Qui lo sforzo di contenimento degli ultimi anni appare assai severo: retribuzioni pubbliche, acquisti di beni e investimenti mostrano, anche nei dati del 2015, il permanere di una evoluzione sotto controllo.

Recentemente, la Corte ha diffuso i risultati di uno specifico approfondimento – la “Relazione 2016 sul costo del lavoro pubblico” – dal quale, alla vigilia del riavvio della contrattazione collettiva e dell'emanazione dei decreti delegati di riordino

dell'assetto ordinamentale della dirigenza, trova conferma la valutazione sulla misura dei risparmi effettuati, anno dopo anno, nelle spese di personale.

A partire dal 2010, per i redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche, si tratta di una diminuzione in valore assoluto che, nel 2015, assomma ad oltre 10 miliardi e che colloca l'Italia tra i Paesi europei con la più bassa incidenza tra costo del lavoro pubblico e prodotto interno lordo.

4.

L'urgenza, talvolta affannosa, di realizzare un rigido percorso di rientro verso l'equilibrio di finanza pubblica ha reso più difficile il bilanciamento con le esigenze, anch'esse pressanti, di salvaguardia di politiche pubbliche vitali.

Penso, in particolare, al continuo assottigliarsi in questi anni della quota di risorse pubbliche destinate alle infrastrutture e, in generale, alle opere pubbliche che, in questo caso, vede l'Italia in coda nella graduatoria europea. Una tendenza, questa, comune tanto all'Amministrazione centrale quanto agli Enti locali, ai quali è affidata, in larga misura, la competenza sulle opere.

L'uscita dalla stretta emergenza finanziaria e l'auspicio di una ripresa economica più solida hanno consentito, di recente, di predisporre correttivi a manovre di taglio che, alla lunga, stavano mostrando “effetti collaterali” insostenibili.

Così, tra gli altri correttivi introdotti, vorrei ricordare che, con la legge di stabilità per il 2016 si è conclusa l'esperienza del Patto di stabilità interno, lo strumento utilizzato per anni ai fini di assicurare il contributo degli Enti locali al rispetto degli obiettivi generali di finanza pubblica: uno strumento che si era rivelato come il principale ostacolo alla ripresa degli investimenti.

Il passaggio ad un più semplice vincolo di pareggio di bilancio dovrebbe indurre gli Enti – è un auspicio – a scelte più virtuose, nel senso di una maggiore attenzione a programmi di investimento di medio termine, in grado di incidere positivamente sulle condizioni che, nei territori di appartenenza, potranno favorire la crescita economica.

In questo nuovo contesto diventa ancora più decisiva la presenza articolata sul territorio della Corte che, in possesso di collaudati strumenti di verifica, è in grado di sottoporre ad un continuo monitoraggio il perseguitamento degli obiettivi di riequilibrio dei

conti, la sostenibilità dell'indebitamento e la regolarità delle gestioni. Questa funzione si rivela importante anche nell'ottica del progettato riassetto costituzionale, nell'ambito del quale l'Istituto potrà fornire un efficace supporto al nuovo Senato, cui è riservato il compito di valutazione delle politiche pubbliche.

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