

riscossione che, con oltre 549 miliardi, segnala un marcato 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 fondamentalmente 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 defatigante, 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.

N. 10/SSRRCO/PARI/16

La

**CORTE DEI CONTI**

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte Raffaele Squitieri
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Arturo MARTUCCI DI SCARFIZZI; Mario FALCUCCI, Adolfo T. DE GIROLAMO,
Angelo BUSCEMA, Ennio COLASANTI, Enrica LATERZA, Gaetano D'AURIA,
Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO, Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI;

Consiglieri:

Mario NISPI LANDI, Enrico FLACCADORO, Vincenzo PALOMBA, Cinzia
BARISANO, Luisa D'EVOLI, Natale A.M. D'AMICO, Francesco TARGIA, Clemente
FORTE, Maria Teresa D'URSO, Luca FAZIO, Alessandra SANGUIGNI, Giuseppe M.
MEZZAPESA, Salvatore TUTINO

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2015 e sui
conti allegati, presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze;

visti gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, 103, secondo comma, 117 e 119 della
Costituzione;

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "*Modifiche al titolo V della
parte seconda della Costituzione*";



DECISIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”*

vista la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante *“Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”*;

vista la legge 24 dicembre 2012 n. 243, recante *“Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione”*;

visto il regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, contenente norme sull'Amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, nonché il relativo regolamento, approvato con regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 e successive modificazioni e integrazioni;

visto il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni e integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante *“Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti”* e la legge 20 dicembre 1996, n. 639, recante *“Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti”*, nonché l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340, recante disposizioni per l'accelerazione del procedimento di controllo della Corte dei conti;

visti i decreti legislativi 30 luglio 1999, n. 300 e 30 luglio 1999, n. 303, in materia di organizzazione del Governo, come successivamente modificati ed integrati;

visto il Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di debito pubblico, approvato con decreto legislativo 30 dicembre 2003, n. 396;

vista la legge 31 dicembre 2009, n. 196 *“Legge di contabilità e finanza pubblica”*, e successive modifiche ed integrazioni;



N. 10/SSRRCOM/PRG/16



vista la legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015)”*;

vista la legge 23 dicembre 2014, n. 191, con la quale è stato approvato il *“Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2015 e bilancio pluriennale per il triennio 2015-2017”*;

visto il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 101094 del 29 dicembre 2014, con il quale sono state ripartite in capitoli le unità di voto parlamentare relative al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017;

vista la legge 2 ottobre 2015, n. 171, recante *“Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2015”*;

visto il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 21 ottobre 2015, recante la ripartizione, in capitoli ed articoli, delle unità di voto parlamentare disposte dalla legge di approvazione delle disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2015;

uditi nella pubblica udienza del 23 giugno 2016 il relatore, Presidente di sezione Angelo Buscema, ed il Pubblico Ministero, nella persona del Procuratore generale Martino Colella.

Ritenuto in



DECISIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO



FATTO

Il Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2015, nelle sue componenti del Conto del bilancio, del Conto generale del patrimonio e dei conti ad essi allegati, è stato presentato alla Corte dei conti dal Ministro dell'economia e delle finanze in formato dematerializzato, tramite l'applicativo RenDe, in data 26 maggio 2016.

E' stato, altresì, trasmesso, tramite posta elettronica certificata, in data 9 giugno 2016, l'allegato di cui all'art. 36, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernente le risultanze delle spese relative a programmi aventi natura o contenuti ambientali.

Sono stati rilevati,

per il CONTO DEL BILANCIO:

in ordine all'ENTRATA

- a) poste di bilancio per le quali si riscontrano discordanze dei relativi importi rispetto a quelli risultanti nelle contabilità delle Amministrazioni;
- b) capitoli per i quali gli importi dei residui attivi finali, registrati nel Rendiconto, risultano diversi dagli importi che si ottengono sottraendo dai residui iniziali i versamenti effettuati nell'anno in conto residui ed aggiungendo i residui di competenza dell'esercizio;
- c) nel "riscosso residui" dell'anno capitoli/articoli con importi non derivanti da rilevazioni contabili, ma calcolati come differenza fra il totale dei residui riscossi e l'importo delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio finanziario 2014.
Nel "versamento residui" capitoli/articoli per i quali il versato residui risulta inferiore agli importi da versare risultanti al 31 dicembre 2014;
- d) residui di versamento di pertinenza dello Stato - allegato 23 al Rendiconto - nella quota non correlata a somme da regolare con la Regione siciliana e le Regioni Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige/Südtirol, nonché con le Province autonome di Trento e Bolzano, sulle cui origini e natura si riscontrano indicazioni parziali;



N. 10/SSRRCO/PAR/P



- e) resti da riscuotere delle entrate extratributarie - allegato 24 al Rendiconto - classificati come di riscossione certa, quantunque ritardata, pari al 100 per cento, a fronte di una quota esigua di residui riscossi (4,45 per cento);
- f) poste di bilancio per le quali si sono rilevate minori entrate rispetto alle previsioni iniziali e definitive di bilancio.

In sede istruttoria sono stati, altresì, acquisiti adeguati elementi di conoscenza e trasparenza in ordine alla contabilità speciale n. 1778 – Agenzia delle entrate – Fondi di bilancio;

in ordine alla SPESA

- a) eccedenze di spesa sulle previsioni definitive di competenza, sulla consistenza dei residui e sulle autorizzazioni definitive di cassa per capitoli, rispettivamente pari a 507,5 milioni, 37 mila e 497,8 milioni, ricollegabili a discordanze relative ai pagamenti disposti mediante ruoli di spesa fissa;
- b) spese effettuate in mancanza di disponibilità di bilancio per il 2015, registrate nel consuntivo come eccedenze, verificatesi sul capitolo 7490 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- c) decreti di accertamento dei residui ad oggi non pervenuti, ovvero non ancora registrati dalla Corte, in quanto il relativo procedimento di controllo non si è ancora concluso o ha evidenziato anomalie;

per il CONTO GENERALE DEL PATRIMONIO:

- a) omesse o discordanti indicazioni delle variazioni in poste relative ai beni immobili delle “attività non finanziarie prodotte” e “attività non finanziarie non prodotte”;
- b) omesse variazioni in numerose poste concernenti i beni mobili patrimoniali iscritti tra le “attività non finanziarie prodotte”;



DECISIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO



- c) omesse iscrizioni tra le “attività non finanziarie prodotte” delle opere permanenti destinate alla difesa nazionale e di altre opere;
- d) mancanza di elementi circa la consistenza dei beni immobili tra le “attività non finanziarie prodotte”;
- e) mancanza o incompletezza della documentazione giustificativa delle variazioni intervenute in poste delle “attività non finanziarie prodotte”;
- f) errata iscrizione tra le “passività finanziarie” degli importi della consistenza di prestiti assunti da altri organismi;
- g) poste dei residui attivi e passivi per le quali sono state riscontrate discordanze o irregolarità relativamente ai corrispondenti capitoli/articoli di bilancio.

Le risultanze del Rendiconto sono le seguenti:

CONTO DEL BILANCIO

Dati da rendiconto 2015

(in euro)

	COMPETENZA	CASSA
Risparmio pubblico	(-) 9.020.508.191,00	(-) 51.836.467.346,73
Saldo netto da finanziare	(-) 41.545.193.709,53	(-) 88.275.402.709,54
Indebitamento netto	(-) 41.844.690.801,57	(-) 83.130.706.086,90
Ricorso al mercato	(-) 257.065.167.912,18	(-) 300.917.148.577,14
Avanzo primario	(+) 32.977.637.066,01	(-) 13.712.562.353,96
Differenza fra entrate complessive e spese complessive	(+) 2.477.249.006,70	(-) 41.374.731.658,26

