

*Relazione in udienza*

*del Presidente di coordinamento delle Sezioni Riunite in sede di controllo*

*Angelo Buscema*

PAGINA BIANCA

1.

Il giudizio di regolarità del Rendiconto generale dello Stato - nelle due componenti della Decisione in senso proprio e della Relazione – rappresenta il momento conclusivo dei controlli demandati dalla Costituzione e dalla legge alla Corte dei conti e i cui esiti sono istituzionalmente destinati al Parlamento. Esso si inserisce nel circuito integrato dei controlli che comprende, oltre al Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, le Relazioni trimestrali sulle modalità di copertura delle leggi di spesa e le Audizioni rese in Parlamento sui documenti programmatici, sulla legge di bilancio e sui principali interventi con effetti economico-finanziari.

L'esame del Rendiconto dello Stato 2016 avviene in una situazione economica del Paese che mostra segni di miglioramento, ma che è ancora connotata da fattori di debolezza e da elementi di insicurezza sul piano internazionale ed interno.

Pur in condizioni di incertezza e instabilità – che sembrano diventare un tratto ricorrente delle politiche economiche e finanziarie – l'uscita dalla lunga recessione e il riavvio del processo di sviluppo economico e di ripresa dell'occupazione sono segnali importanti, che devono tuttavia essere consolidati con una attenta calibratura delle linee d'azione di governo, sia a livello nazionale che con una più stretta e condivisa strategia a livello europeo.

Il bilanciamento della politica economica e della gestione della finanza pubblica appare particolarmente complesso 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, di proseguire lungo un “percorso di rientro” molto rigoroso, attraverso una attenta gestione dei conti pubblici che garantisca il raggiungimento, in tempi certi, degli obiettivi programmati di saldo e di debito, scongiurando inversioni di segno negativo delle aspettative dei “mercati”.

Sul punto, va osservato che il Governo, in accordo con la Commissione europea, ha impostato 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”. E ciò per non penalizzare ulteriormente una ripresa economica ancora lenta.

Del resto, il nostro disavanzo resta comunque uno dei più bassi nel confronto con gli altri grandi Paesi europei e la flessibilità concessa dall'Europa all'Italia si connette, in larga misura, ad interventi legati

all'attuazione dei diversi progetti di riforma ed 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 2016; un consuntivo che viene illustrato analizzando tanto gli andamenti complessivi delle entrate e delle spese, quanto risultati e criticità che emergono dall'analisi della gestione delle singole amministrazioni, sotto il profilo dell'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati con riguardo alle missioni e ai programmi gestiti.

Pur mantenendo l'impianto generale che prevede tre volumi principali (più appendici), il primo dedicato a "I conti dello Stato e le politiche di bilancio 2016", il secondo a "La gestione del bilancio dello Stato 2016" e il terzo alla "Attendibilità delle scritture contabili", la Relazione presenta quest'anno alcune innovazioni con analisi di carattere generale sui conti dello Stato e specifiche su politiche settoriali condotte con

l'utilizzo di metodologie differenziate in funzione della natura delle analisi stesse.

Un capitolo è dedicato alle “attività di controllo” della Corte nel quale sono sinteticamente esposte le risultanze dei controlli di legittimità e di quelli sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato che intendono offrire un quadro di insieme delle tematiche principali oggetto dell'attività di controllo della Corte, custode dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive.

3.

Il Rendiconto finanziario dello Stato per il 2016 si è chiuso con un saldo netto da finanziare di 41,5 miliardi (era di 88 miliardi nel 2015), per effetto di entrate finali per 519,7 e spese finali per 559,4 miliardi.

L'avanzo primario di cassa è risultato di circa 30 miliardi (nel 2015 il saldo era negativo per quasi 14 miliardi) e l'indebitamento netto di circa 40 miliardi (era di 83 miliardi nel 2015).

La gestione patrimoniale dell'esercizio finanziario 2016 ha prodotto un peggioramento complessivo pari a 39,5 miliardi (lo scorso anno era stato di 66,8 miliardi), con una eccedenza passiva che ha raggiunto i 1.797,9 miliardi (1.758,4 miliardi nel 2015).

Anche quest'anno, in apertura di Relazione, i dati di consuntivo del Rendiconto sono posti a raffronto con il Conto dello Stato elaborato secondo i criteri della contabilità nazionale, offrendo un analitico quadro di raccordo per le principali categorie economiche delle entrate e delle spese. Un raccordo importante, essendo noto che la costruzione del quadro generale di finanza pubblica, nella definizione valida per le verifiche circa il rispetto degli obiettivi programmatici – in primo luogo di quelli concordati in sede europea con riguardo ai saldi – richiede di ricondurre le grandezze espresse in termini di contabilità pubblica a quelle definite secondo i criteri della contabilità nazionale.

Le differenze tra Rendiconto finanziario e Contabilità nazionale restano significative anche per il 2016, ma ciò riguarda specifiche categorie di spesa, per lo più trasferimenti di risorse, mentre gli scostamenti sono molto ridotti per le principali componenti della spesa finale diretta (redditi da lavoro, consumi intermedi e investimenti fissi lordi).

Se ne trarrebbe una valutazione non priva di importanza e positiva sul grado di significatività sostanziale del Rendiconto dello Stato (e, in fase di previsione, del bilancio).

Una condizione positiva, che riduce i margini di incertezza e l'opacità nell'interpretazione dei risultati della gestione.

4.

Se si guarda ai risultati di gettito, la gestione delle entrate dello Stato è stata caratterizzata, nel 2016, da un andamento complessivamente positivo.

Le entrate finali accertate, oltre 581 miliardi, hanno segnato un significativo aumento (2,1 per cento) proseguendo nella crescita già registrata nel 2015.

Anche l'attività di riscossione ha registrato un'ulteriore crescita (2,5 per cento per gli incassi da ruoli), a conferma di una tendenza avviata già nel 2012, anno rispetto al quale il gettito è aumentato cumulativamente più del 10 per cento.

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

Le entrate da accertamento e controllo (al netto degli introiti riferibili a forme di "condono") sono risultate di poco inferiori a 65 miliardi, con una flessione del - 2,5 per cento rispetto al 2015, ma confermando una linea di tendenza in cui l'attività di controllo svolge un ruolo non secondario nella dinamica complessiva del gettito.

L'iscrizione in Rendiconto di poco più di 212 miliardi di residui attivi (+1,9 per cento rispetto al 2015) è l'ormai consueto effetto di un drastico abbattimento dei residui contabili da ruoli, che presuppone un coefficiente di riscuotibilità presunta stimato in una misura inferiore al 5 per cento della massa registrata nelle contabilità finali delle amministrazioni.

5.

Accanto al buon andamento del gettito, nella Relazione sul rendiconto si offrono valutazioni sull'attività di controllo fiscale, che peraltro, nel 2016, è stata prevalentemente proiettata sulla gestione delle istanze di adesione volontaria (c.d. *voluntary disclosure*) presentate nel 2015. L'impegno richiesto all'Agenzia delle entrate si è tradotto nell'istruttoria di quasi 130 mila istanze e nel perfezionamento di oltre 320 mila atti di adesione. Il gettito di carattere straordinario è risultato leggermente superiore ai 4 miliardi.

Nell'ambito della complessiva strategia di controllo fiscale è importante che si prosegua nell'attività di contrasto all'evasione, che vede ancora l'Italia collocata in una posizione non favorevole nel confronto internazionale.

6.

I dati del Rendiconto generale dello Stato per il 2016 sembrano segnare una riduzione della spesa particolarmente netta.

Una flessione che era già presente nelle previsioni iniziali di bilancio ma che si accentua nelle previsioni definitive: la spesa complessiva si riduce del 3,3 per cento, la spesa primaria del 2,4, quella corrente (sempre primaria) del 2,8 per cento. Solo le spese in conto capitale erano previste in crescita, dato che si accentua guardando agli stanziamenti definitivi (+3,1 per cento sul 2015).

In termini di prodotto, la spesa complessiva si riduce rispetto al 2015 di 2,5 punti. Anche la spesa corrente primaria registra una significativa riduzione (-1,4 punti), raggiungendo il 29,1 per cento, mentre rimane immutato il peso della spesa in conto capitale.

Nella gestione, i tratti ora ricordati si rafforzano: gli impegni sulla competenza si riducono del 5 per cento a livello complessivo, si fa più netta la flessione della spesa primaria (-3,6 per cento), oltre alla spesa corrente, diminuisce, anche se in misura limitata, quella in conto capitale. Ancora più marcata la caduta dei pagamenti per spesa corrente (al netto degli interessi) su cui incide il calo sia dei trasferimenti alle famiglie, che si riducono di oltre il 25 per cento, sia di quelli alle Amministrazioni pubbliche.

Da tali risultati non sembra tuttavia possibile trarre indicazioni definitive circa il percorso di riduzione e riqualificazione della spesa dello Stato.

Su essi incidono, infatti, gli andamenti particolari delle poste correttive e compensative e delle acquisizioni di attività finanziarie (nonché di una gestione fuori bilancio). Escludendo tali voci, che rispondono prevalentemente a logiche finanziarie e contabili, il quadro dei risultati del 2016 muta in misura consistente: nelle previsioni definitive, la spesa corrente primaria cresce dell'1,3 per cento e la spesa in conto capitale aumenta del 17,7 per cento rispetto al 2015.

Se dai dati previsionali si passa ad esaminare quelli della gestione, si evidenzia sempre una flessione della spesa corrente (in termini di impegni), ma grazie ad un calo della spesa per interessi.

L'analisi ha consentito di porre in evidenza alcune caratteristiche della spesa per il 2016. Anzitutto la conferma della tendenza a concentrare gli interventi su poche missioni (alle prime 10 missioni è riferibile oltre il 90 per cento della spesa). In secondo luogo, la capacità di orientare la spesa sulle emergenze in quanto, pur a fronte di spazi di manovra limitati, si sono affrontate situazioni di particolare criticità (Soccorso civile, Immigrazione) e, infine, la volontà di imprimere una accelerazione alle realizzazioni effettive, resa possibile da una più efficace selezione degli interventi su cui puntare.

7.

Anche per il 2016 la legge di stabilità ha disposto interventi di contenimento della spesa, come “contributo” delle Amministrazioni centrali agli equilibri di finanza pubblica.

Le scelte operate con la legge di stabilità, di importi consistenti ed accresciuti rispetto al precedente esercizio, appaiono condizionate dalla necessità di contemperare le esigenze di una strutturale riduzione della spesa con quella di limitarne gli effetti recessivi. A tal fine, è stato abbandonato 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.

A consuntivo, le misure di riduzione, mentre sembrano aver salvaguardato l’operare di interventi a sostegno dei comparti produttivi, non hanno prodotto risultati di contenimento del livello complessivo 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, poi, su alcune tematiche specifiche di gestione della spesa, che riguardano pressoché tutte le Amministrazioni dello Stato: le misure di centralizzazione degli acquisti, la riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori, il fenomeno dei debiti fuori bilancio, le misure di sostegno della crescita, la spesa destinata alla ricerca.

9.

Sul fronte degli acquisti, si è confermata la centralità del programma di razionalizzazione delle procedure tramite Consip nelle politiche di contenimento della relativa spesa, anche se è emersa nel corso degli ultimi anni l'esigenza di una verifica dei risultati più rispondente a dati reali.

Per lo Stato, nonostante l'incremento delle spese mediate da Consip, l'acquisizione di beni e servizi risulta ancora in prevalenza effettuata con il ricorso alle procedure *extra* Consip. Per gli acquisti non centralizzati si conferma la prevalenza del ricorso a procedure negoziate; gli acquisti in economia si riducono drasticamente per effetto dell'applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici che non prevede più il ricorso a tale procedura di acquisto.

10.

A partire dal DL n. 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 2016 e di cui risulta effettuato il pagamento, evidenzia ancora un consistente ritardo.

Con particolare riguardo alle categorie maggiormente sottoposte ad esame – Consumi intermedi e investimenti fissi lordi – i dati del Rendiconto, infatti, confermano un basso livello della capacità di pagamento (intesa come rapporto tra i pagamenti e la massa spendibile) che nel 2016 risulta di circa il 59 per cento, per di più in riduzione rispetto agli anni precedenti. Ciò indica che vi sono ancora ampi margini di recupero nella direzione di una progressiva riduzione dei tempi di smaltimento dei debiti commerciali, anche per effetto dell'applicazione delle recenti disposizioni introdotte nell'ordinamento contabile.

11.

Il formarsi di significativi debiti fuori bilancio ha portato, negli anni recenti, ad interventi normativi volti ad operazioni di ripiano e ad una revisione della effettiva posizione debitoria delle Amministrazioni, anche con l'obiettivo di prevenire la formazione di nuovi debiti.

I dati raccolti presso tutte le Amministrazioni dello Stato mostrano che l'obiettivo non è stato 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 2016 un importo di oltre 2 miliardi.

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 poco meno dell'80 per cento dell'ammontare complessivo del debito residuo da smaltire a fine 2016.

Come spesso sottolineato dalla Corte negli ultimi anni, il ricorrente emergere di debiti fuori bilancio, ma anche l'intreccio gestionale tra bilancio e Tesoreria e il ricorso ai pagamenti in conto sospeso per fare fronte ad obblighi intervenuti in assenza o per insufficienza di disponibilità finanziarie di bilancio, offuscano il principio di annualità e la stessa rappresentatività del Rendiconto.

12.

Nel 2016 la spesa diretta dello Stato per investimenti, rappresenta solo il 12,5 per cento degli stanziamenti definitivi in conto capitale: poco più di 5 miliardi che si traducono in circa 4 miliardi di impegni e 2 miliardi di pagamenti di competenza, mentre impegni e pagamenti totali sono entrambi di poco superiori a 4 miliardi. Importi comunque inferiori ai livelli registrati nel 2015.

Nell'ambito della categoria, le uniche aree che mostrano nel 2016 un profilo crescente sono la spesa per l'informatizzazione, in aumento del 14 per cento in termini di risorse stanziare e del 17,9 per cento in termini di pagamenti totali e le spese destinate direttamente allo sviluppo e alla crescita infrastrutturale del Paese che, pur risentendo di una significativa flessione in termini di risorse stanziare (-16,1 per cento), mostrano una accelerazione dei pagamenti sia di competenza (14,9 per cento) sia totali (2 per cento). Una crescita limitata su cui ha inciso una attività di revisione dei progetti approvati in passato che ha determinato anche il definanziamento di alcuni di essi.

Per un quadro complessivo della spesa per investimenti è necessario, poi, considerare che in diversi servizi di pubblica utilità lo Stato ha ceduto a società esterne (che rimangono sotto il controllo pubblico) l'attività diretta, mantenendo il ruolo di regolatore del mercato. Pertanto, solo considerando anche i contributi in conto capitale a tali

imprese (come agli Enti di ricerca, all'ANAS e alle Ferrovie dello Stato) è possibile pervenire ad una misurazione più accurata della spesa per investimenti dello Stato.

Ricomprensando tra gli investimenti anche i contributi e i trasferimenti in conto capitale, nel 2016 i pagamenti raggiungono gli 8,9 miliardi (-1,6 per cento rispetto al 2015): al lieve aumento riscontrato per gli investimenti fissi lordi fanno riscontro l'incremento del 10,4 per cento nei contributi agli investimenti, ma anche riduzioni consistenti dei contributi alle imprese pubbliche (minori pagamenti per il 9,4 per cento) e degli altri trasferimenti in conto capitale (6,5 per cento).

13.

Le risorse dedicate alla ricerca sono risultate nel 2016 vicine ai 3 miliardi, sostanzialmente in linea con l'importo relativo al 2015, ma attestandosi su un valore nettamente inferiore a quello di soli pochi anni prima (poco meno di 4 miliardi nel 2010).

Nove programmi di spesa della missione "Ricerca e innovazione" coinvolgono direttamente otto Ministeri. Gli stanziamenti si concentrano nel programma affidato al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - che assorbe circa il 77,5 per cento delle risorse - seguito dal Ministero della salute (10 per cento delle risorse) e dal Ministero dell'economia e delle finanze (6,5 per cento delle risorse).

Nel quadro delle risorse di competenza del Ministero dell'istruzione, università e ricerca, le somme impegnate prevalentemente come contributi alle imprese si riconducono al Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) — le cui risorse consentono il finanziamento della sola ricerca di base affidata alle università e agli enti di ricerca (PRIN) — mentre quelle impegnate come contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche risultano assorbite per oltre l'80 per cento dal Fondo di funzionamento ordinario degli enti di ricerca vigilati.

Vanno tuttavia sottolineati due aspetti: il primo è che le risorse riferibili alla specifica Missione sono in realtà sovente utilizzate per finalità correlate solo in modo indiretto alla ricerca, come nel caso delle attività formative.

Il secondo aspetto è che una rilevante quota degli stanziamenti destinati ad attività di ricerca, in particolare di ricerca industriale e precompetitiva, viene attualmente contabilizzata in programmi appartenenti ad altre missioni facenti capo, in particolare, al Ministero per lo sviluppo economico, al Ministero della difesa e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.