



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO
GENERALE DELLO STATO
2023

Introduzione del Presidente
Guido Carlino

Relazione in udienza dei Presidenti di coordinamento
delle Sezioni riunite in sede di controllo

Enrico Flaccadoro Carlo Chiappinelli





CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2023

Introduzione del Presidente
Guido Carlino

Relazione in udienza dei Presidenti di coordinamento
delle Sezioni riunite in sede di controllo

Enrico Flaccadoro Carlo Chiappinelli

*Introduzione in apertura di udienza
del Presidente Guido Carlinò*

1.

In apertura dell'udienza pubblica di parificazione del rendiconto generale dello Stato, intendo esporre brevi considerazioni su alcuni profili attinenti al controllo svolto dalla Corte dei conti, a presidio degli interessi finanziari della collettività.

In ogni epoca storica è stata avvertita l'esigenza, connaturata con l'esistenza di una comunità organizzata, di un organismo deputato ad accertare la bontà e la regolarità della gestione di risorse finanziarie e patrimoniali pubbliche.

Ciò al fine di assicurare l'armonica interazione tra attività amministrativa, controllo e responsabilità.

In tale contesto, si colloca la parificazione del rendiconto generale dello Stato, massima espressione della funzione ausiliaria nei confronti del Parlamento, attribuita alla Magistratura contabile in posizione di indipendenza e di terzietà.

Il giudizio di parificazione, propedeutico alla presentazione in Parlamento del progetto di legge per l'approvazione del rendiconto, conferisce giuridica certezza alle risultanze dei conti pubblici, quale momento culminante a chiusura del ciclo annuale dei controlli demandati alla Corte dei conti.

Nell'attestare la veridicità contabile e finanziaria del conto del bilancio, nonché del conto del patrimonio, l'attività di parificazione è volta alla verifica dei saldi, incentrata sul necessario rispetto delle regole finanziarie.

2.

La funzione referente della Corte dei conti si manifesta in modo pregnante nella relazione allegata alla decisione di parifica, che arricchisce il quadro conoscitivo destinato al Parlamento e offre al Governo e alle Amministrazioni qualificati approfondimenti sui progressi registrati, sui traguardi raggiunti, sulle aree di attività che presentano criticità e che meritano l'individuazione di misure correttive.

Si rivela, così, un utile impulso all'azione amministrativa, il cui regolare funzionamento è condizione indispensabile per assicurare i servizi ai cittadini, nel corretto perseguimento di quegli interessi pubblici stabiliti dalle leggi, ai quali le risorse di tutti sono destinate.

Gli esiti dei controlli, che muovono dalle risultanze complessive per poi estendersi allo scrutinio di ciascuna Amministrazione, testimoniano la costante attenzione della Corte dei conti ai vari profili della gestione del bilancio dello Stato, fornendo una visione di insieme degli assetti e degli orientamenti strategici.

La Corte ha ampliato l'esame sull'adeguatezza dei quadri contabili e sugli andamenti dell'intero settore pubblico, anche con riferimento agli obiettivi programmatici fissati dal Governo e dal Parlamento, conformandosi a una concezione allargata dell'analisi dei conti pubblici, riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale e confermata dall'evoluzione legislativa.

3.

In un contesto profondamente mutato dalle conseguenze della pandemia e dall'incertezza connessa alle attuali tensioni geopolitiche ed economiche, l'impegno della Magistratura contabile è volto a scrutare le tendenze di fondo, che hanno caratterizzato la finanza pubblica nello scorso esercizio, guardando anche agli sviluppi della contabilità pubblica e alle prospettive delle politiche di bilancio, nella nuova cornice delle regole della *governance* economica europea.

È opportuna, in proposito, un'attenta valutazione sulla revisione della struttura del bilancio dello Stato, ove assumono centralità i profili della trasparenza e della leggibilità, che rendono chiara la correlazione fra risorse finanziarie e finalità della spesa; facilitano, in fase previsionale, una più consapevole allocazione degli stanziamenti in bilancio e, a consuntivo, assicurano un più puntuale controllo contabile.

Nell'ambito delle riforme abilitanti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, merita una ponderata riflessione, anche in termini di coerenza con le varie fonti del nostro ordinamento istituzionale e contabile, l'implementazione di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale per il settore pubblico, basato sul principio *accrual*, inteso a razionalizzare le procedure contabili e la rappresentazione delle risultanze gestionali.

4.

In vista, inoltre, della traslazione nell'ordinamento nazionale del nuovo quadro di regole comunitarie, che hanno l'obiettivo di coniugare la

sostenibilità della finanza pubblica con il supporto alla crescita, le esigenze di sviluppo economico e di garanzia dei diritti dei cittadini su tutto il territorio richiedono il bilanciamento con una solida e realistica regolazione dei canali di spesa e di entrata.

L'attuale priorità risiede, dunque, nel rendere compatibili la migliore qualità nella composizione delle entrate e delle spese e il graduale rientro del disavanzo, nell'ambito di un piano pluriennale che incoraggi il costante e duraturo aggiustamento dei conti pubblici e ponga il rapporto debito-Pil in una direzione stabilmente in calo, coniugando accortezza fiscale e ritmi di miglioramento economico e sociale più sostenuti.

La nuova architettura richiederà una prudente ponderazione, volta a potenziare la sorveglianza degli indicatori sensibili con misure diversificate, via via più selettive, che garantiscano favorevoli impatti per famiglie e imprese e ricadute positive sui conti e sulla qualità dei servizi.

Ciò, con il concorso del sistema delle autonomie, da ridisegnare nel rispetto delle prerogative costituzionali e di salvaguardia di diritti incompressibili.

5.

L'auspicio è che a livello europeo aumenti, nei prossimi anni, la consapevolezza che la *governance* economica dell'Unione europea dovrà contribuire ad affrontare, con comunanza di visione, difficili sfide connesse alle crisi geopolitiche e ambientali in atto e alle relative implicazioni.

È probabile che il nuovo corso della *governance* richiederà una fase di transizione, in cui viene a inserirsi anche l'articolato percorso di riforma dell'ordinamento contabile.

In tale complesso ambito, la Corte dei conti conferma la piena disponibilità a offrire nelle diverse sedi il massimo impegno professionale e le proprie competenze tecniche, per contribuire alla definizione di così rilevanti obiettivi.

È con questi intenti che lascio la parola ai relatori, Presidenti di coordinamento delle Sezioni riunite in sede di controllo.

Relazione in udienza
del Presidente di coordinamento delle Sezioni Riunite
in sede di controllo
Enrico Flaccadoro

1.

Nel 2023 l'economia italiana ha consolidato i buoni risultati ottenuti nel biennio post-pandemico.

In un contesto internazionale difficile, connotato dall'ulteriore crescita delle tensioni geopolitiche e dal calo degli scambi commerciali, molte delle componenti della domanda aggregata, che già nel 2022 avevano superato i valori pre-crisi, hanno seguito a registrare dinamiche promettenti, soprattutto se valutate nel confronto con gli altri Paesi europei.

L'attività produttiva ha trovato stimolo nel vivace andamento degli investimenti pubblici e privati.

I consumi delle famiglie, pur continuando a risentire degli sfavorevoli effetti dello *shock* inflazionistico innescato dai rincari dei prodotti energetici ed alimentari, hanno beneficiato dei riflessi della buona intonazione del mercato del lavoro sul reddito disponibile effettivo ed atteso.

Il processo di raffreddamento dell'inflazione al consumo, più rapido di quanto inizialmente previsto, ha posto le basi per un'inversione di tendenza alla risalita dei tassi di interesse, ha favorito, quindi, la ricalibratura dell'orientamento della politica monetaria e contribuito ai buoni risultati dei mercati finanziari.

A sintesi di tali dinamiche, alla fine del 2023 e dopo una crescita annua dello 0,9 per cento, in Italia il prodotto interno lordo, posto uguale a 100 il valore del 2019, risultava pari a 103,5, contro 102,5 in Spagna, 101,5 in Francia e 100,7 in Germania.

Lo scenario tendenziale prefigurato nel Documento di economia e finanza (DEF) presenta per l'anno in corso e per tutto l'orizzonte di previsione un'evoluzione dei ritmi produttivi di intensità simile a quella del 2023: una crescita intorno all'1 per cento annuo, accompagnata da un ulteriore miglioramento del mercato del lavoro (il tasso di disoccupazione scende dal 7,7 al 7,1 per cento nel 2024 per ridursi ancora di 3 decimi di punto nel 2027) e da un aumento contenuto dei prezzi (l'aumento dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo, previsto all'1,2 per cento nell'esercizio in corso, si posizionerebbe intorno al 2 per cento nel successivo triennio).

Un quadro che, nonostante un tasso di crescita nel complesso contenuto rispetto al biennio post-pandemico, configura una situazione relativamente favorevole per la nostra economia, se si tiene conto del contestuale ampio aggiustamento dei conti pubblici. L'andamento descritto si basa sulla tenuta degli investimenti nonostante la fine degli incentivi nel comparto delle costruzioni; su investimenti pubblici sospinti dal PNRR di cui si assume la piena realizzazione nei prossimi anni ed entro il termine previsto del 2026; su un andamento dei consumi delle famiglie che si confermerebbe positivo, anche in uno scenario tendenziale che non considera il rinnovo dei tagli al cuneo contributivo e delle riduzioni di imposta.

Il quadro prospettato risulta sostanzialmente in linea con le previsioni degli organismi internazionali e degli analisti privati.

Nelle *Spring forecast* di maggio la Commissione europea stima la crescita del Pil allo 0,9 per cento per l'anno in corso e all'1,1 per il prossimo (+1 e +1,2 per cento rispettivamente nel DEF), con un'inflazione che scende più

lentamente nel 2024 (+1,6 per cento) e si posiziona all'1,9 per cento nel 2025 (+1,8 per cento secondo il DEF). L'OCSE, a fronte di una crescita del Pil più contenuta per l'anno in corso (+0,7 per cento), stima un +1,2 per cento nel 2025 in un contesto di tendenziale allineamento dell'inflazione armonizzata intorno all'obiettivo della Banca Centrale Europea del 2 per cento.

Se lo scenario prospettico è complessivamente favorevole, anche se non esente da rischi legati principalmente alla situazione geopolitica e ai contraccolpi che la loro eventuale materializzazione potrebbe generare sui mercati finanziari, il percorso di riequilibrio della finanza pubblica nel contesto della nuova *governance* europea si presenta impegnativo, soprattutto dopo una prolungata stagione di politiche di bilancio espansive.

2.

Il 2023 si è chiuso con un indebitamento netto pari al 7,4 per cento del Pil (più elevato quindi di due decimi di punto rispetto a quanto indicato nel DEF, presentato qualche giorno prima della revisione da parte dell'Istat del consuntivo per tale anno e per il 2022), 1,2 punti in meno rispetto all'esercizio precedente, grazie alla riduzione del deficit primario (da -4,3 per cento nel 2022 a -3,6 nel 2023) accompagnata da una minore spesa per interessi.

Il miglioramento è atteso proseguire nell'esercizio in corso (-4,3 per cento del Pil l'indebitamento, grazie ad un deficit primario che si riduce di oltre 3 punti posizionandosi a -0,4 per cento) e nel successivo triennio: il disavanzo raggiungerebbe la soglia del 3 per cento nel 2026 per poi

scendere al 2,2 per cento nel 2027. A fronte di una spesa per interessi che tornerebbe ad aumentare sia per l'elevato *stock* di debito che per l'evoluzione attesa nei tassi, il saldo primario tornerebbe in lieve attivo già nel prossimo esercizio per posizionarsi al 2,2 per cento (corrispondente all'1,6 per cento in termini strutturali) a fine periodo. Un miglioramento importante, dunque, ma ancora insufficiente rispetto a quel valore del 3,3 per cento (in termini strutturali) necessario, secondo le stime contenute nel DEF, per conseguire un saldo di bilancio in linea con la nuova regola di salvaguardia sul deficit (-1,6 per cento strutturale) e riportare il rapporto debito/Pil su uno stabile sentiero di discesa.

Un percorso che il Governo, in attesa della presentazione del Piano fiscale a medio termine che definirà gli obiettivi di finanza pubblica per i prossimi anni, si è impegnato a preservare e che appare particolarmente stringente: esso sconta, infatti, l'individuazione di coperture adeguate per gli oneri relativi alle "politiche invariate" (21 miliardi nel 2025, che salgono a 23 e 25 nel successivo biennio secondo il DEF), ed in particolare per quelli associati all'estensione del taglio del cuneo fiscale sul lavoro e alle misure per il *welfare* aziendale. Occorrerà inoltre individuare le risorse per far fronte, alle ulteriori misure nella direzione della riduzione della pressione fiscale, oltre che ad esigenze settoriali quali la sanità o l'assistenza.

Il tutto in un contesto che dovrà necessariamente caratterizzarsi per un contenimento del tasso di crescita della spesa per rispettare la traiettoria che sarà indicata dal Piano e che rappresenta lo strumento cardine per il rientro del debito pubblico.

3.

Nel 2023 il rapporto debito/Pil, grazie all'operare di effetti contabili connessi con l'aggiustamento *stock*-flussi e alla rivalutazione del Pil monetario da parte dell'Istat per il 2022, si è ridotto di 3,2 punti (al 137,3 per cento). Il risultato consolida la discesa dal picco pandemico (155 per cento): sono, infatti, 17,7 i punti di riduzione dal valore massimo del 2020. Un calo che ha trovato propulsione nelle buone capacità di recupero della crescita economica reale (-18,4 punti), ma che è stato possibile soprattutto grazie all'apporto dell'inflazione (-14,1 punti) e dei menzionati fattori di aggiustamento *stock*-flussi (-9,6 punti), il tutto in un contesto in cui ha continuato ad esercitare un ruolo negativo il saldo primario (+13 punti) e, naturalmente, il costo medio del debito (+11,5 punti).

Dato il quadro macroeconomico e finanziario proposto dal DEF, la fase di riduzione si arresterebbe nell'anno in corso (dal 137,3 al 138,9 per cento); l'indice si riporterebbe poi su un livello prossimo al 140 per cento nel 2026 per ridursi lievemente nel 2027 (139,6 per cento). Il quadro sconta il rimbalzo esercitato dagli aggiustamenti *stock*-flussi; e ciò, essenzialmente per gli effetti di cassa del *Superbonus*, i quali si prospettano più severi alla luce delle nuove stime.

La sfida della riduzione del rapporto debito/Pil si presenta dunque impegnativa nel breve e, soprattutto, nel medio termine. Non mancano, tuttavia, le condizioni favorevoli per un rientro graduale e sostenibile, a partire da una vita media residua dello *stock* dei titoli elevata e da un differenziale tra costo medio e crescita dell'economia che dovrebbe mantenersi, ancora per alcuni anni, negativo e collocarsi in seguito su

livelli comunque modesti. Ai fini della tutela della finanza pubblica e indipendentemente dagli obblighi europei e dalla relativa sorveglianza, posizioni debitorie eccessive finiscono per esporre il sistema economico a rischi di instabilità, in conseguenza degli elevati fabbisogni finanziari connessi al rinnovo dei titoli e alla copertura dell'indebitamento annuo.

4.

Gli andamenti descritti si colgono anche esaminando il Conto dello Stato in contabilità economica. L'indebitamento netto, che nel 2022 aveva raggiunto i 162,7 miliardi (-8,3 per cento del Pil) è risultato pari a 156,2 miliardi (-7,5 per cento del prodotto). Il saldo primario passa da -80,8 miliardi del 2022 a -79 del 2023, consolidando l'andamento flettente.

Si tratta di risultati che si riconnettono all'andamento sostenuto delle entrate (+8,4 per cento), cui si contrappone un aumento meno intenso sul fronte della spesa finale (+5,6 per cento). Quella corrente è risultata in crescita del 2,3 per cento, beneficiando della contrazione del 6,1 per cento degli interessi passivi (scesi da 81,9 a 76,9 miliardi) e di quella dei redditi da lavoro (-1,3 per cento), a fronte di una spinta al rialzo dei trasferimenti correnti ad enti pubblici (+8,5 per cento) e dei consumi intermedi (+11,7 per cento).

La spesa in conto capitale figura, invece, in forte accelerazione (+21 per cento), per effetto della crescita dei contributi agli investimenti delle famiglie (+25,5 miliardi, dato legato all'accesso ai bonus edilizi) e delle PA (+4,3 miliardi), oltre che per i maggiori investimenti fissi statali (+10,2 per cento, raggiungendo lo 0,6 per cento del Pil).

Se si osservano poi i flussi di spesa “diretta”, vale a dire depurata (oltre che degli interessi) dell’attività di intermediazione all’interno del perimetro delle Amministrazioni pubbliche, il quadro che emerge è quello di un’evoluzione della spesa statale che nel 2023, seppur in crescita, contiene la propria incidenza rispetto al Pil, dal 15 al 14,7 per cento. Ciò è la risultante di una contrazione della spesa di parte corrente (-4,6 per cento), a fronte di una crescita di oltre 21 punti di quella in conto capitale, riconducibile essenzialmente ai crediti di imposta legati ai bonus edilizi: al netto di tale componente, la spesa in conto capitale diretta si riduce nell’anno del 5,4 per cento e la spesa totale primaria del 4,8 per cento.

5.

Tali andamenti trovano riscontro negli esiti dell’esame svolto dalla Corte sul Rendiconto dello Stato per il 2023.

Per quanto riguarda i saldi (saldo netto da finanziare e ricorso al mercato), i limiti fissati in sede di legge di bilancio sono stati innalzati in corso d’anno di 21,6 miliardi a fronte delle misure adottate con i decreti-legge n. 48 e n. 145 in tema di inclusione sociale e di accesso al mercato del lavoro, nonché degli interventi in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili. Il rispetto degli obiettivi programmatici si è realizzato, tuttavia, con margini assai ampi: a fronte di un limite massimo del saldo netto da finanziare fissato in 227,6 miliardi per la competenza e in 281,6 miliardi per la cassa, il dato a consuntivo è risultato pari, rispettivamente, a 124,5 e a 173 miliardi.

Quanto al ricorso al mercato il limite, posto in 538,4 miliardi per la competenza e in 593,4 miliardi per la cassa, si è tradotto a consuntivo, rispettivamente, in 402,5 e 449,6 miliardi.

6.

Nel 2023 le entrate finali accertate (pari a 741,6 miliardi) sono cresciute del 4,2 per cento rispetto al 2022. In aumento anche i versamenti totali, +3,3 per cento (da 657,7 miliardi ai 679,2 miliardi del 2023), solo +1,8 per cento quelli in conto competenza.

All'interno dell'aggregato, le entrate tributarie (imposte dirette ed indirette) evidenziano, rispetto all'esercizio precedente, un aumento, sia in termini di accertamenti (+6,9 per cento) che di versamenti (+6,6 per cento). L'incidenza sul prodotto delle entrate accertate (618,5 miliardi) sale al 29,7 per cento (dal 29,5 per cento del 2022), mentre l'incidenza dei versamenti cresce solo di un decimo di punto al 28,1. Tra le indirette, che in termini di accertamenti (280,1 miliardi) segnano complessivamente un +5,1 per cento, continua ad aumentare, pur se a ritmi meno sostenuti dello scorso anno, il gettito IVA grazie anche al profilo ancora in crescita dell'attività economica. Aumentano in misura rilevante sia in termini di accertamenti che di versamenti (rispettivamente +65,8 e +65,1 per cento) le accise sui prodotti energetici, energia elettrica e gas naturali in ragione dell'aumento del costo dei carburanti.

Tra le imposte dirette (338,2 miliardi, +8,4 gli accertamenti) l'IRPEF segna una variazione in aumento del 9,2 per cento, cui si accompagna l'ulteriore incremento dell'IRES (+12,9 per cento) dopo la forte crescita

dell'esercizio precedente (+40 per cento). In crescita del 12,9 per cento le imposte sostitutive, le altre imposte dirette conoscono una flessione del 22 per cento (riconducibile, soprattutto, al venir meno del prelievo straordinario a carico degli operatori del settore energia e gas).

Anche le entrate extratributarie (119,7 miliardi in termini di accertamenti) segnano una riduzione importante, -6,5 per cento (-14,3 per cento i versamenti), che riflette la flessione a 10 miliardi dei contributi a fondo perduto per il finanziamento del PNRR che nel 2022 avevano raggiunto i 20 miliardi.

Continuano a garantire contributi crescenti all'aumento delle entrate i risultati degli accertamenti da attività di controllo (al netto degli introiti riferibili a forme di "condono" e comprensive delle sanzioni e degli interessi) pari nell'anno a circa 74 miliardi (54,1 miliardi nel 2022), su cui ha influito anche il risultato, superiore alle attese, ottenuto sul fronte della rottamazione disposta con la legge 197 del 2022 (6,8 miliardi contro i 2,8 previsti inizialmente per il 2023).

7.

Nonostante tali positivi risultati, consistente è il numero dei contribuenti che non versano quote rilevanti delle imposte dovute e dichiarate: a fronte degli importi richiesti a seguito di comunicazioni di irregolarità, solo poco più del 20 per cento viene corrisposto (la restante parte è iscritta a ruolo). Elevata è l'incidenza dell'IVA, che costituisce circa il 60 per cento del non versato.

Lo stesso accade per i controlli documentali: delle somme dovute sono versate in media meno del 30 per cento. Un fenomeno che risulta ancora più grave quando accompagna misure come le rottamazioni delle cartelle esattoriali con consistenti vantaggi per i singoli contribuenti: è il caso della rottamazione *quater* che, pur presentando un risultato superiore alle attese, a fronte di 6,8 miliardi riscossi, registra omessi versamenti di rate per 5,4 miliardi.

Per un altro verso, guardando all'azione dell'amministrazione tributaria per il recupero del gettito, se crescente rilievo assume l'invio delle c.d. lettere di *compliance*, continuano ad essere inferiori ai risultati pre-pandemia (e a ridursi ancora nel 2023) gli accertamenti dell'Agenzia delle entrate: oltre 175 mila contro i circa 190 mila del 2022 e i 267 mila del 2019 (quelli ordinari). Un calo che è strettamente correlabile, da un lato, alla riduzione di personale verificatasi nel tempo, e a cui nel 2023 si è cominciato a far fronte, e dall'altro, al permanere della difficoltà ad un pieno e completo utilizzo delle banche dati tributarie e, in particolare, di quelle relative alle fatture elettroniche e ai rapporti finanziari. Strumento centrale di una moderna strategia di contenimento dell'evasione, che dovrebbe comunque essere affiancato da una maggiore frequenza dei controlli, non limitati alle posizioni rilevanti ma caratterizzati da un'azione più estesa, necessaria per contrastare l'evasione diffusa che tuttora caratterizza la situazione italiana.

8.

Sul fronte della spesa, nel 2023 gli stanziamenti complessivi sono pari a 1.214,7 miliardi nelle previsioni definitive, in crescita del 5,2 per cento rispetto al 2022; l'incidenza sul Pil si riduce di 6 decimi di punto (58,2 per cento) pur restando di oltre 10 punti al di sopra del dato pre-crisi (48,5 per cento nel 2019).

La spesa finale cresce del 2,7 per cento, a fronte di interessi (85,5 miliardi) in rialzo del 16 per cento e di un aumento dell'1,5 per cento della spesa primaria (821 miliardi): un dato a sintesi di un aumento dello 0,7 per cento della spesa corrente, che si attesta sui 645 miliardi, e del 4,7 per cento di quella in conto capitale che raggiunge i 176 miliardi. Al netto degli importi trasferiti al Fondo rotativo NGEU e per i bonus edilizi, la spesa finale si mantiene sostanzialmente stabile (+0,6 per cento), mentre quella primaria registra una contrazione (-0,9 per cento) prevalentemente per effetto della spesa in conto capitale che si riduce del 9,4. Simile l'andamento per impegni e pagamenti totali.

I dati complessivi letti al netto di regolazioni contabili, poste correttive e compensative e acquisizioni di attività finanziarie (nonché dei versamenti di fondi fuori bilancio per il PNRR, delle regolazioni dei crediti di imposta per i bonus edilizi e del Fondo per lo sviluppo e coesione), confermano un andamento restrittivo della spesa. La spesa primaria (641,9 miliardi) risulta in flessione, in termini di stanziamenti definitivi, dello 0,4 per cento (rispettivamente -0,4 per la componente corrente e -0,3 per quella di parte capitale), ossia 1,9 punti percentuali inferiore alla variazione dell'aggregato non corretto.

Una flessione più accentuata emerge guardando a quella svolta direttamente dalle strutture centrali, al netto, pertanto, delle somme trasferite ad altre Amministrazioni pubbliche, che si riduce dell'1,8 per cento quale sintesi di una flessione della spesa corrente primaria (-4 per cento) e di una più forte espansione di quella in conto capitale (+5,8 per cento). Dati che si accentuano guardando ad impegni e pagamenti totali: la primaria si riduce, rispettivamente del 3,1 e dell'1,4 per cento, mentre cresce del 10,5 e del 17,9 per cento quella in conto capitale.

9.

Con riferimento ai risultati ottenuti dalle Amministrazioni centrali, l'approfondimento sui tagli di spesa agli stati di previsione dei Ministeri contenuto nella Relazione mette in luce alcuni aspetti che meritano una riflessione.

La ripresa del processo di riduzione della spesa attraverso l'attribuzione di obiettivi di contenimento alle singole Amministrazioni presenta aspetti certamente positivi. Lo è anche l'aver riportato le scelte di revisione della spesa nell'alveo della legge 196/2009. Non può non rilevarsi, tuttavia, che nonostante il limitato rilievo finanziario dell'obiettivo (800 milioni per il 2023 in termini di indebitamento netto, 1.200 milioni per il 2024 e 1.500 milioni per il 2025, ripartiti poi tra i Ministeri con il dPCM 4 novembre 2022) non sono mancate le difficoltà di individuazione di aree di intervento; le misure adottate sembrano ancora mirare ad una ragionevole ristrutturazione e pulizia del bilancio con azzeramento di misure non più prioritarie, mentre il risultato quantitativo è rimasto in misura significativa

affidato alla mancata riassegnazione di fondi sia di parte corrente che di parte capitale.

Nel prossimo futuro rendere compatibili necessità di spesa e rientro del disavanzo richiederà scelte più ambiziose. Importante sarà procedere con determinazione nella valutazione di efficacia delle politiche esistenti con l'obiettivo di definire riforme strutturali e di abbandonare interventi con limitati impatti economici e sociali. Si tratterà naturalmente anche di estendere il più possibile le analisi dei processi organizzativi e gestionali per rendere più efficaci e meno onerosi gli interventi e di coinvolgere nell'esame e nella assunzione delle migliori modalità gestionali tutte le strutture, anche quelle territoriali. Un percorso su cui il Ministero dell'economia sta muovendo con decisione, ma che deve diventare una priorità della politica economica già a partire dalle prossime manovre.

10.

Una riflessione, infine, sugli investimenti diretti dello Stato. Si tratta di una spesa strettamente correlata alle priorità politiche delle Amministrazioni: il 68 per cento del totale sono infatti le risorse destinate a investimenti che intercettano azioni del bilancio cui sono associati obiettivi strategici.

L'area enucleata (19,9 miliardi in termini di stanziamenti definitivi) segna un incremento dell'8 per cento, trainato dagli investimenti fissi lordi che da 11,5 miliardi si elevano a 13 miliardi (+13,2 per cento). L'espansione si accentua nella gestione: gli impegni totali si attestano a 16,8 miliardi (+9,6 per cento sul 2022) e i pagamenti totali a 17,6 miliardi (+24 per cento),

favorendo la riduzione dei residui finali da 13,6 miliardi del 2022 a 12,2 nel 2023 (-10,4 per cento).

Il nuovo approccio favorito dal PNRR fondato su una programmazione che soggiace a tempistiche stringenti e strettamente correlate al raggiungimento di obiettivi quantitativi di realizzazione e, sotto il profilo contrattuale, il consolidamento nel nuovo codice dei contratti pubblici di procedure improntate ad una maggiore snellezza e celerità, stanno evidentemente generando effetti positivi sull'intero aggregato di spesa.

Tali elementi, rafforzati anche dal progressivo miglioramento delle capacità amministrative indotto dalla gestione delle progettualità del PNRR e dalla digitalizzazione dell'intero ciclo di vita degli appalti, possono rappresentare le premesse per il mantenimento di una dinamica positiva degli investimenti anche nei prossimi anni.

11.

In conclusione, in linea con le attese, la settimana scorsa la Commissione europea ha formulato proposte al Consiglio per l'apertura nei confronti del nostro Paese, e di altri 6 Stati membri dell'Unione, di una procedura per disavanzo eccessivo basata sul deficit ed ha comunicato – anche se non reso pubblico – le “traiettorie di riferimento” per la spesa *netta* di cui i Paesi interessati dovranno tenere conto nella predisposizione dei propri Piani nazionali strutturali di bilancio a medio termine da presentare entro il prossimo 20 settembre. I due elementi – la probabile apertura di una “procedura” e la definizione della traiettoria della spesa *netta* - sono strettamente interconnessi, dal momento che ai sensi dell'art. 7 del (nuovo)

Regolamento (UE) 2024/1263 la diminuzione media annua del rapporto debito/Pil (pari, minimo, ad 1 punto nel caso dei paesi ad alto debito) che il Piano dovrà assicurare sarà calcolata “dall’anno in cui si prevede l’abrogazione della procedura per i disavanzi eccessivi a norma del regolamento (CE 1467/97), fino alla fine del periodo di aggiustamento”.

La buona tenuta della dinamica della spesa registrata nel 2023 rappresenta un elemento positivo. Nei prossimi anni e durante l’intera durata del Piano, il contestuale rispetto della salvaguardia relativa alla sostenibilità del debito, delle altre salvaguardie previste dalle nuove regole e degli impegni connessi con l’apertura della procedura di infrazione (braccio correttivo del nuovo Patto di stabilità) - ossia un miglioramento annuo minimo dei saldi da tradurre in una minore espansione della spesa *netta* - richiederà nel breve termine gli aggiustamenti prefigurati nel DEF e, successivamente, la prosecuzione del riequilibrio dei conti attraverso correzioni impegnative, stimate dal Documento nell’ordine di 6 decimi di prodotto all’anno fino al 2031.

Relazione in udienza
del Presidente di coordinamento delle Sezioni Riunite
in sede di controllo
Carlo Chiappinelli

1.

Le risultanze finanziarie e contabili del Rendiconto generale dello Stato costituiscono l'occasione per svolgere talune considerazioni di fondo relativamente non solo agli andamenti gestionali dell'esercizio, ma anche ad un più complesso ed articolato processo di riforma degli aspetti ordinamentali, in particolare sotto l'impulso degli interventi europei. Ci si riferisce sia alla spinta propulsiva riconducibile al PNNR, che ad un più allargato contesto di riferimento in costante e rapida evoluzione. Si tratta di un'ottica che vede l'esigenza prioritaria di un'amministrazione rinnovata e in grado di meglio corrispondere alle nuove sfide programmatiche in un raccordo stretto con le stesse riforme di bilancio.

Proprio partendo da queste, le analisi istruttorie svolte delineano un percorso di adeguamento dell'ordinamento contabile non solo riferito alla attuazione (proseguita anche nell'esercizio in esame) delle deleghe previste dalla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, ma rivitalizzato in base al contesto europeo e internazionale.

Così è, ad esempio, per le recenti disposizioni normative in base a cui, a decorrere dal 2023, è stato arricchito il corredo conoscitivo del bilancio con appositi allegati di genere e ambientale (art. 51-*bis* del decreto-legge n. 13 del 24 febbraio 2023), quest'ultimo richiamato dalla Corte, nell'ambito delle analisi dell'Ecorendiconto, anche nella prospettiva dell'Agenda 2030. Il binomio sviluppo-sostenibilità è ormai da tempo al centro dell'attenzione delle politiche pubbliche a livello europeo e internazionale ed è accompagnato dall'interesse per adeguati strumenti informativi di ausilio al monitoraggio degli obiettivi da raggiungere. L'importanza della spesa destinata all'ambiente è stata ribadita

anche nell'ambito del PNRR, con la Riforma 1.13. Il Piano prevede, altresì, per un verso, di dotare le Pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale *accrual* (M1C1-Riforma 1.15 “Riforma del Sistema di contabilità pubblica) e, per altro verso, di promuovere una rinnovata *spending review*.

Un mosaico complesso, che viene prospetticamente a comporsi attraverso due strumenti: quello della impostazione concettuale della *spending review*, ormai lontana dai soli tagli lineari alla spesa; e l'altro connesso e consequenziale, che attiene al ruolo della contabilità pubblica, nei suoi diversi approcci, e dell'insieme dei documenti economico-finanziari a livello programmatico e gestionale, che consentono una enucleazione e maggiore trasparenza delle finalità perseguite e quindi della stessa utilità sociale attesa.

In tale ambito, tra i numerosi temi posti dal nuovo quadro di regole in ambito UE, rilevano aspetti di carattere istituzionale e procedurale, ed in particolare la struttura e la tempistica dei documenti programmatici di bilancio.

In questo “cantiere” delle riforme contabili e finanziarie, si innestano spunti di riflessione più propriamente riferiti alla decisione di bilancio, nell'ancoraggio alla contabilità finanziaria (quali l'esigenza di una maggior dettaglio informativo con riguardo al quadro normativo sotteso agli stanziamenti riferiti alla componente a legislazione vigente) o all'affinamento delle tecniche di copertura della ordinaria legislazione onerosa, per corrispondere alla esigenza di salvaguardare sempre meglio qualità della spesa e obiettivi da raggiungere, in linea con i rinnovati principi di *governance* europea.

2.

In tale quadro, brevemente delineato, occorre evidenziare che l'istruttoria prodromica al presente giudizio è stata svolta, in primo luogo, in base all'art 39 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 recante “*Approvazione del testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti*”, ponendo le risultanze contabili e finanziarie a riscontro con le leggi di bilancio e con le scritture tenute o controllate dalla Corte.

A tale complessa attività, relativa all'intero conto del bilancio e del patrimonio, si è accompagnata anche una specifica modalità di verifica basata su più moderne tecniche di esame degli ordinativi di pagamento, estratti su base campionaria, secondo metodologie ormai consolidate, in grado di selezionare specifici e più significativi ambiti di spesa sui quali concentrare le analisi. Le verifiche effettuate hanno consentito un proficuo confronto con le amministrazioni e con gli Uffici centrali di bilancio della Ragioneria generale dello Stato. Ciò ha portato a fare emergere una molteplicità di aspetti gestionali, inducendo la Corte a evidenziare principi giuridici da seguire e margini di miglioramento attesi nelle procedure contabili.

Emblematico in questo senso il *focus* relativo alla concreta introduzione del c.d. impegno ad esigibilità (IPE) ormai a regime, da considerare, nelle sue potenzialità applicative anche a fronte della nuova disciplina del patto di stabilità e crescita.

Nel positivo apprezzamento di tale innovazione - intesa a meglio raccordare i profili temporali di contabilizzazione delle obbligazioni assunte in rapporto all'effettivo esborso finanziario - non può, peraltro, non richiamarsi, sul piano

sistematico, l'esigenza di mantenere evidente il raccordo con i titoli giuridici di riferimento e la fonte normativa da cui gli stessi impegni traggono fondamento.

Parallela esigenza conoscitiva viene ad emergere anche sul versante dell'entrata, nel senso di salvaguardare, nella concreta applicazione del previsto "accertamento qualificato", l'essenziale informazione relativa al debito tributario potenziale, così da consentire al Parlamento di compiutamente valutare le diverse modalità di rappresentazione delle quote astrattamente da riscuotere e di quelle effettivamente riscuotibili.

Si tratta di *step* significativi, in un percorso che impegna i diversi attori istituzionali preposti alla tenuta dei sistemi contabili ed alla loro innovazione anche in relazione alle esigenze emergenti, salvaguardando, in parallelo, i valori da sempre sottesi nel nostro ordinamento. Un percorso che solo a prima vista potrebbe apparire esclusivamente tecnico e riservato agli addetti ai lavori, ma che in realtà costituisce base e fondamento dello stesso tessuto ordinamentale e al quale, proprio per la sua rilevanza, la Corte offre da sempre un contributo anche nell'esercizio della generale funzione di ausilio al Parlamento attraverso le audizioni cui è chiamata; così come rappresenta per l'Amministrazione costante riferimento, in una sempre proficua interlocuzione anche per il tramite dell'attività consultiva in materia di contabilità pubblica.

3.

Ed invero i processi di riforma del bilancio e della contabilità pubblica si innestano, sia dal punto di vista sistematico che operativo, nel concreto operare dell'Amministrazione, per stimolarne più efficaci modalità di intervento.

Viene così a riemergere quell'esigenza di maggiore trasparenza delle scritture contabili, in linea con gli autorevoli insegnamenti della Corte costituzionale, al fine di assicurare l'effettivo raggiungimento delle politiche pubbliche. In questo senso la lettura dei dati contabili viene a giovare della impostazione del bilancio per missioni e programmi, in correlazione agli apparati amministrativi preposti.

La Relazione - unita alla decisione che si va ad assumere - evidenzia infatti le modifiche intervenute nell'anno per tener conto di alcuni provvedimenti anche organizzativi e consentire una migliore comprensione del contenuto delle unità di voto del bilancio e dei centri di responsabilità amministrativa, cui è affidata la realizzazione dei programmi di spesa, rendendo maggiormente chiare ed ostensibili le modalità di acquisizione e di impiego delle risorse pubbliche.

Il dettagliato scrutinio operato dalla Corte, in confronto costante con le amministrazioni – con analisi estese agli andamenti degli esercizi precedenti e anche alla impostazione programmatica dell'anno in corso - permette di cogliere l'efficacia delle *policy* adottate, facendo emergere anche tempistiche da accelerare e ostacoli da rimuovere.

4.

Le analisi della Corte si soffermano, come di consueto, su profili quantitativi afferenti alla spesa del personale, complessiva e disaggregata, le cui retribuzioni sono poste a carico del bilancio dello Stato, con alcuni confronti rispetto alle dinamiche dei redditi registrate attraverso altre fonti informative disponibili, rappresentate dai dati di contabilità nazionale e del Conto annuale.

Come confermano anche i documenti europei (Commissione Europea, *Country Report Italy 2024*) l'azione della “Pubblica Amministrazione italiana è

essenziale per la competitività dell'economia". Peraltro, negli stessi documenti, pur dando atto dei progressi finora fatti in sede di attuazione del Piano in chiave di rilancio dell'intero sistema Paese, si rilevano sensibili margini di miglioramento degli indicatori di capitale umano e digitalizzazione, rispetto alla media UE. La forza lavoro del settore pubblico è tra le più anziane dell'UE, in parte a causa del blocco delle assunzioni durato un decennio, che si accompagna ad una bassa percentuale di lavoratori del settore pubblico con istruzione superiore.

Sul piano generale, si confermano, dunque, alcuni nodi ancora da rimuovere e che attengono principalmente ai profili qualitativi del capitale umano presente nelle pubbliche amministrazioni, accompagnati anche dalla opportunità di rivedere i modelli organizzativi di alcuni settori nei quali il processo di digitalizzazione dei servizi ha necessità di essere implementato.

Si avverte, infatti, l'esigenza che l'intensa attività di reclutamento di nuovo personale, non sia disgiunta da un attento esame dei modelli organizzativi, attesa la pervasività della digitalizzazione dei processi con effetti sulla composizione della forza lavoro delle diverse amministrazioni, anche con riguardo alle reciproche interazioni sul piano delle funzioni affidate.

Un contesto profondamente segnato dall'evoluzione tecnologica potrebbe, infatti, sollecitare una riflessione più ampia ed un ripensamento degli assetti organizzativi in una prospettiva più generale e in un'ottica trasversale, laddove, i pur numerosi interventi di riordino siano rimasti prevalentemente circoscritti ad ambiti di competenza delle singole amministrazioni.

Utili strumenti e fattori propulsivi possono trarsi, oltre che dal rilievo strategico della digitalizzazione, da correlati adeguamenti sul piano della programmazione

e della misurazione dell'azione amministrativa, anche in coerenza al percorso di innovazione della documentazione di bilancio.

5.

A ben vedere, analoghe esigenze di valorizzazione delle competenze professionali e della digitalizzazione sono sottese al settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che costituisce una delle maggiori voci di spesa della pubblica amministrazione, nonché una tra le più importanti forme di intervento nel mercato. Le esigenze di razionalizzazione del quadro regolatorio che presiede a tale settore nascono dalla necessità di velocizzare l'azione amministrativa in materia di appalti pubblici e concessioni, nonché dalle difficoltà interpretative della codificazione preesistente e dei relativi atti collegati, che si sono rivelate un fattore di rallentamento delle relative procedure. Non può, al riguardo, non considerarsi lo stesso rilievo dato dal PNRR all'intervento sul mercato dei contratti pubblici. La semplificazione normativa è perseguita in chiave strumentale rispetto all'attuazione del Piano, nel presupposto che l'intervento codicistico disposto con il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, possa consentire un'accelerazione dell'attività di realizzazione delle opere pubbliche previste.

Il nuovo sistema di *e-procurement* - volto a raccogliere le spinte di efficienza che giungono dallo sviluppo tecnologico e che rinnovano i rapporti tra amministrazioni pubbliche e operatori – concorre, in stretta aderenza alle direttive europee, a realizzare la digitalizzazione completa delle procedure di acquisto fino all'esecuzione del contratto (*smart procurement*). Di notevole

interesse sono dunque le disposizioni del Codice volte a favorire un'ampia digitalizzazione delle procedure contrattuali.

Parimenti significativa è l'attenzione dedicata alla progettazione e programmazione dell'attività contrattuale pubblica che costituisce un indubbio elemento positivo del nuovo Codice, ancora, tuttavia, prevalentemente incentrato – come i previgenti - sulle procedure di scelta del contraente e sul relativo contenzioso. Deve auspicarsi per il futuro anche una specifica considerazione della fase successiva alla stipula, con riferimento alla concreta esecuzione del contratto.

Proprio in questa prospettiva, viene a confermarsi il ruolo degli strumenti di bilancio, sia programmatici che a consuntivo - come il rendiconto oggi all'esame - da considerare sempre più per la loro funzione anche conoscitiva e di trasparenza dell'operato delle pubbliche amministrazioni, recuperando così aspetti propri della contabilità pubblica, già presenti nella sua genesi e sviluppatasi nella evoluzione ordinamentale.

Si tratta di un filo conduttore sotteso alla molteplicità dei controlli e dei riscontri svolti e di cui la Relazione sul rendiconto rappresenta momento di “chiusura”, attraverso il quale la Corte rende concreto quel ruolo ausiliario nei confronti del Parlamento disegnato in Costituzione. Un contributo indipendente, volto alla migliore funzionalità ed efficienza degli apparati e dell'azione pubblica, in un'ottica di stimolo e di accompagnamento, nella gestione delle risorse, in termini di regolarità, buon andamento e di tenuta complessiva del sistema.