



Presentazione Rapporto 2016 Corte dei Conti
sul coordinamento della finanza pubblica
Ministro dell'Economia e delle Finanze,
Prof. Pier Carlo Padoan

Roma, 22 Marzo 2016

Introduzione: la strategia del Governo e i meccanismi di bilancio

- Signor Presidente del Senato, Signor Presidente della Corte dei Conti, signore e signori...
- La strategia del Governo per il rilancio dell'economia è costruita su due pilastri: la riduzione del carico fiscale, combinata con tagli alla spesa pubblica, e lo stimolo agli investimenti. Questi interventi di stimolo vengono realizzati con una ricomposizione delle voci di entrata e delle voci di spesa in modo che al di là dei saldi i meccanismi di finanziamento e di spesa dello Stato siano più favorevoli alla crescita. I saldi sono peraltro in consolidamento, perché la discesa del debito pubblico impone una progressiva riduzione del deficit.
- L'equilibrio tra lo stimolo alla crescita economia attraverso la ricomposizione delle voci di spesa e di entrata e la contestuale e progressiva riduzione del deficit è una sfida difficile ma ineludibile.
- In questo quadro la **riforma della legge di bilancio, la *spending review* e il superamento del patto di stabilità interno costituiscono interventi strutturali che migliorano l'efficacia dell'azione del Governo.**

1. La nuova legge di bilancio

La riorganizzazione dei processi di spesa

- **Il bilancio dello Stato rappresenta la principale fonte di informazione e rappresentazione finanziaria delle politiche adottate e del rispettivo impiego delle risorse.**
- **Il quadro delle regole fiscali e contabili che presiedono al governo della finanza pubblica è stato oggetto di importanti interventi negli ultimi anni.**

- **I decreti legislativi per il completamento della riforma della struttura del bilancio e per il potenziamento del ruolo del bilancio di cassa, rappresentano il completamento di un percorso articolato, iniziato con la riforma della legge di contabilità del 2009 e successivamente aggiornata con l'attuazione della normativa comunitaria intervenuta nel frattempo.**
- **Con riferimento al decreto legislativo sul completamento della riforma del bilancio** (articolo 40 della legge n. 196 del 2009) tra gli obiettivi figurano:
 - o **La maggiore leggibilità e significatività del bilancio;**
 - o **Il rafforzamento del processo di programmazione finanziaria e del ruolo allocativo del bilancio, anche attraverso la messa a punto di un processo di *revisione della spesa* integrato nel ciclo del bilancio;**
 - o **La semplificazione delle procedure e degli strumenti previsti per i provvedimenti di variazione di bilancio in corso d'anno, tali da rendere più tempestiva la disponibilità delle risorse.**
- **Con l'obiettivo di rendere immediato il legame tra le risorse del bilancio e le finalità dell'intervento pubblico, il decreto stabilisce che le azioni siano individuate con riferimento alla finalità della spesa, nell'ambito del contenuto dei relativi programmi.**
- In materia di programmazione finanziaria, la delega per il completamento della riforma del bilancio rivede il processo di predisposizione del disegno di legge di bilancio. **Attualmente, le amministrazioni, in assenza di incentivi espliciti a rivedere la base "storica" della spesa e a riconsiderare le priorità tra i diversi programmi, tendono a concentrarsi**

sulla formulazione di richieste di stanziamenti aggiuntivi rispetto a quelli previsti a legislazione vigente.

- Queste considerazioni suggeriscono l'opportunità di definire il ciclo di bilancio con un approccio *top-down* più stringente rispetto a quello attuale, integrato con un processo continuo di revisione della spesa.
- Il decreto legislativo incide su questi temi. La scelta di fondo consiste nell'invertire l'ordine con il quale si definisce la programmazione ai fini della formazione del disegno di legge di bilancio e di quello di stabilità.
- **La proposta complessiva, per la definizione della manovra di bilancio, non sarà più la somma delle singole proposte/richieste di ciascuna amministrazione di spesa, ma sarà definita entro limiti/obiettivi assegnati.**
 - o **La gestione finanziaria della cassa nel bilancio ha l'obiettivo di rendere più diretto il legame tra la decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse in bilancio e il momento in cui queste determinano un impatto sul sistema economico** attraverso la loro effettiva erogazione con i pagamenti; di migliorare la gestione del fabbisogno e dei riflessi sulla dinamica del debito pubblico; **di razionalizzare il fenomeno dei residui di bilancio.**

Spending review e riduzione delle centrali di acquisto

- La riorganizzazione del processo decisionale a monte della formazione del bilancio ha un legame molto stretto con la trasformazione della spending review.

- La revisione della spesa ha la finalità di riallocare risorse verso impieghi che contribuiscano alla ripresa e ad un accresciuto potenziale dell'economia. La spending review quindi non implica necessariamente una riduzione della spesa nel suo insieme ma anche la sua ricomposizione.
- Peraltro la dinamica della spesa è già sotto controllo. Nel biennio 2014-2015 e in previsione nel triennio 2016-2018, la spesa al netto degli interessi e delle prestazioni sociali rimane sostanzialmente stabile in termini nominali, riducendosi progressivamente in termini reali.
- Complessivamente, i risparmi connessi con misure relative alla revisione della spesa dal 2014 ad oggi (inclusa la legge di stabilità per il 2016) sono state quantificati in 3,5 miliardi nel 2014, 18 miliardi nel 2015, 25 miliardi nel 2016.
- Una maggiore integrazione tra il processo di revisione della spesa e il ciclo della finanza pubblica incentiverà la funzione riallocativa del bilancio.
 - Faccio per tutti un esempio: la norma del decreto-legge 66 del 2014 che ha introdotto la riforma degli acquisti di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione.
 - **A partire da gennaio questa riforma è stata pienamente attuata nel campo degli acquisti per il settore sanitario e 30.000 centrali di spesa convogliano tutti i propri ordini relativi a 19 categorie di beni e servizi su sole 35 centrali di committenza.**
 - Processi di questo tipo sono complessi perché devono cambiare prassi consolidate ma bisogna essere soddisfatti della capacità di collaborazione **tra i vari comparti dello Stato, il Ministero della Salute, l'ANAC e tutti i soggetti territoriali così fortemente impegnati nel progetto comune di razionalizzazione della spesa.**

- Peraltro anche le più recenti analisi svolte dalla Commissione Europea hanno evidenziato come la riduzione delle stazioni appaltanti possa determinare una maggiore specializzazione degli operatori, aiutare a rafforzare l'integrità del settore pubblico, ripristinando la fiducia nella capacità di acquistare la migliore qualità nelle giuste quantità e garantendo una maggiore trasparenza.

2. Il superamento del patto di stabilità interno

Le nuove regole per favorire gli investimenti

- A decorrere dall'anno 2016 è prevista la disapplicazione di tutte le norme che interessano il patto di stabilità interno di comuni, province e città metropolitane.
- La novità principale riguarda una nuova regola di finanza pubblica che impone il conseguimento di un saldo in pareggio o positivo tra le entrate finali e le spese finali in termini di competenza finanziaria.
- **La regola di equilibrio di bilancio così riformulata, genererà effetti espansivi per i comuni in misura pari a 400 milioni nel 2016, 200 milioni nel 2017 e 75 milioni nel 2018.**
- **Tale espansione favorirà in particolare una maggiore spesa in conto capitale, coerentemente con la nuova interpretazione delle regole fiscali europee che mira a promuovere la spesa pubblica per investimenti.**
- L'adozione della regola del pareggio di bilancio determinerà, invece, **effetti restrittivi a carico delle province, e un corrispondente miglioramento dell'indebitamento netto di tali amministrazioni.**

- La considerazione del Fondo Pluriennale Vincolato fra le poste utili alla determinazione dell'equilibrio complessivo genererà effetti espansivi (maggiori spese per investimenti) a beneficio dei comuni per circa 600 milioni.
- Per l'anno 2016 è prevista anche l'esclusione dal saldo valido ai fini del pareggio delle spese sostenute per interventi riferiti all'edilizia scolastica fino a 480 milioni e delle spese sostenute per interventi di bonifica ambientale fino a 20 milioni.
- Sono stati inoltre previsti anche per il triennio 2016-2018 i cosiddetti patti di solidarietà, cioè i patti regionali verticali e orizzontali mediante i quali gli enti, per il tramite della regione, si possono scambiare gli spazi finanziari finalizzati esclusivamente a sostenere spese in conto capitale.
- **Le nuove regole permetteranno, altresì, una ricaduta positiva sui tempi medi di pagamento dei debiti della PA ai creditori.**
- **Grazie al potenziamento del principio contabile della competenza finanziaria sarà inoltre possibile:**
 - o **Conoscere l'ammontare dei debiti commerciali degli enti territoriali liquidi ed esigibili alla fine di ciascun esercizio;**
 - o **Determinare risultati di amministrazione rappresentativi dell'effettiva situazione finanziaria dell'ente.**

3. Conclusioni

- Dal suo nascere l'esecutivo ha avviato la riduzione delle imposte che si sviluppa lungo l'arco temporale 204-2018.

- Ora dobbiamo concentrarci sul rilancio degli investimenti che negli anni della crisi sono caduti in modo verticale. Per favorire gli investimenti privati stiamo agendo sui canali di finanziamento e sugli incentivi fiscali. Per rilanciare gli investimenti privati è anche necessario modernizzare il funzionamento dello Stato, e le riforme strutturali compresa la riforma della pubblica amministrazione, operano in questo solco. Sono riforme per far funzionare le riforme.
- Grazie alle misure prese con la Legge di Stabilità 2016 prevediamo di liberare risorse fino a 11 miliardi di euro da impiegare nel piano di investimenti pubblici cofinanziati dalle risorse dell'UE.
- Il prossimo Documento di Economia e Finanza (DEF) definirà con maggiore precisione l'azione del Governo, i cui risultati stanno mostrando che si possono rafforzare le prospettive di crescita e occupazione in un contesto di graduale consolidamento delle finanze pubbliche e poter beneficiare della interazione positiva tra queste due dinamiche.