

*Relazione orale del Presidente di Sezione Maurizio Meloni*

1.

In sede di relazione in udienza è utile ricordare che l'annuale giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato e la contestuale Relazione al Parlamento – che l'accompagna – costituiscono un evento di particolare solennità e rilievo come momento di chiusura del sistema di controlli affidati alla Corte, i cui esiti sono istituzionalmente destinati all'organo rappresentativo. Il giudizio di parificazione, che si concluderà con un'apposita deliberazione di queste Sezioni Riunite, è funzionale infatti alla chiusura del percorso di bilancio dell'esercizio finanziario 2012 con la legge di approvazione del rendiconto.

La Relazione al Parlamento è conformata su due direttrici di fondo: a) l'analisi delle risultanze del conto del bilancio e del conto del patrimonio al fine di consentire la verifica, da un lato, della correttezza della gestione e, dall'altro, del contributo effettivo che lo Stato fornisce alla complessiva tenuta del sistema di finanza pubblica; b) la verifica dei risultati della gestione contabile delle singole Amministrazioni dello Stato e l'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati in relazione alle missioni e ai programmi gestiti.

L'analisi condotta dalla Corte sulla gestione del bilancio è finalizzata, in particolare, a far emergere elementi utili per valutare l'avviato processo di revisione della spesa nella direzione sia della revisione del perimetro dell'intervento pubblico che della progressiva eliminazione delle spese non produttive e degli sprechi. Una analisi che si sofferma, altresì, sulle misure di

miglioramento della gestione intraprese dai singoli ministeri e sulle iniziative di riforma delle norme, delle procedure e dei modelli di programmazione delle Amministrazioni centrali.

2.

Il sistema di contabilità pubblica – nel cui ambito si colloca il rendiconto generale dello Stato – si presta, per sua propria configurazione, ad analizzare le risultanze finanziarie dell'esercizio concluso, assicurando la regolarità e la trasparenza delle scritture. Solo in parte, invece, a verificare l'efficacia e il grado di funzionamento degli strumenti di correzione dei conti. A tal fine, le risultanze della contabilità finanziaria richiedono operazioni di correzione e adattamento per essere utilizzate nell'ambito delle verifiche in Europa sulla situazione e l'andamento dei conti pubblici del nostro Paese. La Corte ritiene pertanto utile includere nella Relazione elementi di informazione sul raccordo tra le risultanze del Rendiconto e il Conto dello Stato predisposto per la contabilità nazionale.

Questo impegno innovativo deve consentire alla Relazione sul rendiconto generale dello Stato di divenire la sede nella quale l'evoluzione della finanza statale può essere analizzata sulla base di un quadro informativo caratterizzato da completezza, dando luogo ad un collegamento trasparente tra i movimenti contabili “parificati” (impegni e pagamenti, accertamenti e incassi, ecc.) e le risultanze di contabilità nazionale indispensabili nel confronto europeo.

3.

Gli adempimenti condotti per pervenire alla parificazione del Rendiconto, in sé caratterizzati da completezza ed esaustività, non esauriscono – peraltro – il discorso sulla trasparenza ed attendibilità dei dati contabili; anche per l'esercizio 2012 è stato perciò necessario il ricorso ad altri strumenti di verifica e analisi delle poste del Rendiconto in relazione alle esperienze e agli orientamenti emersi in ambito europeo, con particolare riferimento alle metodologie DAS (*Déclaration d'Assurance*). Per evidenziare talune specifiche anomalie, sia dal lato delle entrate che dal lato delle spese, si è quindi proceduto con lo strumento di *auditing* finanziario-contabile su scala generale e con gli accertamenti diretti sulla regolarità dei procedimenti seguiti in specifiche aree di intervento, individuate utilizzando strumenti informatici ed approcci metodologici condivisi a livello internazionale.

4.

Con riferimento agli elementi propri desumibili dal Rendiconto oggetto di questo giudizio di parificazione, un primo approccio è con i saldi di bilancio e con i relativi risultati di insieme e differenziali.

In primo luogo va rilevato che alla riduzione dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche in rapporto al Pil (passato dal 3,8 per cento del 2011 al 3 per cento del 2012) ha concorso anche la gestione del bilancio dello

Stato. Come già osservato, peraltro, il contributo della gestione di bilancio dello Stato al riequilibrio dei conti pubblici può essere colto soltanto attraverso la rielaborazione delle risultanze finanziarie, che consente la rappresentazione in termini di contabilità nazionale. Operazione esposta nel primo volume della presente Relazione. Ma anche se si guarda al Rendiconto finanziario dello Stato, il 2012 si è chiuso con un avanzo di competenza in aumento di circa 10 miliardi rispetto al 2011.

In particolare, nella versione al netto delle regolazioni debitorie, l'avanzo passa da 9,8 miliardi nel 2011 a 20,9 miliardi nel 2012; nella versione al lordo di tali regolazioni, da 921 milioni a 10,8 miliardi.

Le differenze, tra Rendiconto finanziario e conto economico dello Stato emergono, invece, con riguardo agli andamenti della spesa, in chiara flessione nel conto economico, in aumento sia pure moderato, nel dato finanziario.

Facendo riferimento alla spesa corrente, essa – al netto degli interessi – aumenta del 2,4 per cento in termini di competenza (da 398,6 miliardi nel 2011 a 408 miliardi nel 2012) e dello 0,8 per cento in termini di cassa (da 398 a 401,3 miliardi). Registrano un aumento gli oneri per “interessi passivi” (+10,4 per cento) per l'effettivo andamento dei tassi sui titoli del debito pubblico; in diminuzione si mostrano gli impegni per “consumi intermedi” (10,5 miliardi, -4 per cento), in linea con i corrispondenti pagamenti (10,7 miliardi); i trasferimenti correnti segnano, infine, un aumento in termini di competenza (+5,8 per cento).

Prosegue – e va qui segnalato – il contenimento della spesa in conto capitale, soprattutto in termini di impegni (-5,8 per cento); in flessione risultano gli “investimenti fissi lordi”, mentre in controtendenza risultano gli impegni per “acquisizioni di attività finanziarie”.

Cenni specifici vanno dedicati al tema dei residui; in proposito va rilevato che i residui attivi, di considerevole entità, aumentano del 13 per cento (passando da 215,2 a 243,3 miliardi); nell’esercizio 2012 la parte prevalente è rappresentata dai residui del settore tributario che aumentano dell’11,8 per cento.

I residui passivi alla fine dell’anno mostrano una rilevante flessione rispetto al precedente esercizio, passando da 93,1 a 74 miliardi. La flessione riguarda sia la parte corrente (da 57,6 a 46 miliardi), sia, in misura maggiore, il conto capitale (da 35,3 a 27,3 miliardi). I residui di nuova formazione mantengono la prevalenza.

Sul versante delle entrate gli accertamenti delle entrate finali lorde sono aumentati, in termini nominali, del 4,6 per cento, e risultano aumentati del 2,5 per cento al netto dei rimborsi IVA e degli introiti connessi al Fondo ammortamento titoli di Stato; anche in aumento sia gli incassi lordi che quelli netti (+4,2 per cento). In termini di accertamenti l’aumento è riconducibile al favorevole andamento delle entrate extra tributarie e di quelle del Titolo III, seguito dall’aumento della componente tributaria (2,4 per cento), che è peraltro quella che maggiormente incide in termini assoluti.

Lo scostamento percentuale, nel 2012, pur in riduzione rispetto agli anni precedenti, fra accertato e previsioni iniziali e definitive è comunque indice di sovrastima delle entrate finali.

5.

Gli approfondimenti condotti sul Rendiconto vengono naturalmente a ricomporsi con le misure che evidenziano le interrelazioni esistenti tra disciplina del bilancio, miglioramento dell'azione amministrativa, innovazioni ordinarie e degli assetti organizzativi, disciplina della contrattualistica, misure tutte finalizzate al contenimento della spesa (obiettivo cruciale ed inderogabile del recente periodo).

In materia di ordinamento contabile due notazioni possono svilupparsi:

a) Il completamento della revisione strutturale del bilancio ha avuto, nel corso del 2012, una pausa normativa, atteso l'ulteriore rinvio dei termini per l'esercizio delle deleghe. L'individuazione delle nuove unità gestionali è comunque demandata ad un processo impegnativo e temporalmente concentrato, che coinvolge i Nuclei di analisi e valutazione della spesa. La rilevanza delle innovazioni richiede, in ogni caso, un approfondito esame degli esiti della sperimentazione affidata al Dipartimento della Ragioneria generale che ricomprende l'esame della attuale struttura di ripartizione in missioni e programmi.

Devono, al riguardo, essere valutati gli aspetti più volte sottolineati dalla Corte, connessi con il miglioramento della significatività dell'aggregazione funzionale della spesa, attraverso una più appropriata allocazione delle risorse in base alle competenze ministeriali, eliminando gli squilibri e sovrapposizioni e riducendo l'attuale eccessiva concentrazione in un numero limitato di missioni.

b) In ordine alla banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche, prevista dalla riforma contabile, occorre riconsiderare la gestione del sistema al fine della massima integrazione; sta poi emergendo una impostazione che subordina il decollo del nuovo strumento all'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio: non viene facilitata – in tal modo – l'immediata operatività di uno strumento essenziale.

Quanto agli aspetti interessanti la revisione degli assetti organizzativi, i provvedimenti di razionalizzazione delle strutture adottati in un più ampio quadro di *spending review* sono stati orientati, nel tempo, verso le seguenti aree di intervento:

- contenimento della spesa del personale (snellimento degli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, riorganizzazione delle piante organiche, sospensione del *turn over* del personale, blocco dei contratti, riduzione delle strutture di missione, riduzione degli incarichi di consulenza, e riduzione degli oneri degli organi collegiali e degli altri organismi);

- riorganizzazione di alcuni comparti (Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e revisione del modello organizzativo del Ministero della difesa);
- soppressione di Enti e Organismi;
- crescita del processo di digitalizzazione della pubblica Amministrazione.

Da ultimo, in materia di contrattualistica pubblica si rilevano due aspetti:

1) a seguito della entrata in vigore della legge 190 del 2012 e del decreto legislativo 33 del 2013, sono stati previsti, tra l'altro, obblighi di trasparenza nelle procedure di affidamento e adempimenti in ordine alla verifica dell'assenza di motivi di incompatibilità o di inconfiribilità di incarichi, con riferimento anche alla formazione delle Commissioni giudicatrici. Tali nuove disposizioni, da tempo auspiccate dalla Corte, se applicate e fatte osservare dalle pubbliche Amministrazioni, possono indubbiamente contribuire a ridurre l'impatto dei fenomeni corruttivi.

2) Nuove disposizioni estendono l'obbligo di ricorrere alle convenzioni quadro della Consip S.p.A.: non sono tuttavia da registrare significativi progressi nella direzione della concentrazione delle stazioni appaltanti ancora in numero eccessivo con carenza di specializzazione delle figure professionali addette all'attività contrattuale. La mancata concentrazione delle stazioni appaltanti non consente peraltro di ottenere, da una parte, economie di scala, dall'altra, effetti di stimolo sul mercato ai fini del migliore dimensionamento produttivo.