

*Relazione orale del Presidente di Sezione Maurizio Meloni*

1.

I risultati del bilancio dello Stato, nel giudizio di parificazione del rendiconto 2011, sono alla base della pronuncia della Corte – a Sezioni Riunite – che conclude l’odierna udienza.

Il sistema di contabilità pubblica si presta, per sua propria configurazione, a misurare qualità e quantità dei risultati con riferimento agli obiettivi prefissati nei documenti programmatici; consente anche di disporre di informazioni analitiche per verificare l’efficacia e il grado di funzionamento degli strumenti di correzione dei conti, come le misure ormai ricorrenti di “taglio” della spesa o i provvedimenti di natura fiscale. Deve sottolinearsi tuttavia, in questa sede, che le risultanze della contabilità finanziaria richiedono operazioni di correzione e adattamento per essere utilizzate ai fini delle verifiche in Europa sulla situazione e l’andamento dei conti pubblici del nostro Paese.

Al riguardo la Corte ha ritenuto necessario – quest’anno – offrire nella Relazione elementi di informazione più completi sul raccordo tra le risultanze del Rendiconto e il Conto dello Stato predisposto per la contabilità nazionale. I criteri seguiti per un’operazione di raccordo a consuntivo replicano, sul piano metodologico, quanto prescritto dalla legge n. 196/2009, che ha disposto, a fini di maggiore leggibilità e trasparenza del bilancio dello Stato, la diffusione di una nota tecnico-illustrativa idonea a chiarire i collegamenti tra le previsioni del bilancio dello Stato e il conto economico delle amministrazioni. Rendendo così possibile la valutazione dell’impatto che il bilancio dello Stato comporta

in termini di indebitamento netto. Un esercizio da rafforzare in proficua collaborazione con gli uffici della Ragioneria generale dello Stato.

2.

Per l'esercizio conclusosi al 31 dicembre 2011 l'indicatore di maggiore significatività è rappresentato dal saldo netto da finanziare di competenza. In proposito è da dire che alla riduzione dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche in rapporto al Pil (passato dal 4,6 del 2010 al 3,9 per cento del 2011) ha concorso la gestione del bilancio dello Stato, il cui saldo di competenza (saldo netto da finanziare), al netto delle regolazioni contabili e debitorie, diviene positivo, con un avanzo di 9.754 milioni.

Deve peraltro porsi in luce, con il dovuto rilievo, che la leggibilità del rendiconto generale dello Stato è, come di consueto, condizionata dalla massa dei residui attivi, che raggiungono i 215 miliardi, e dei residui passivi che sfiorano i 93 miliardi, livelli, questi, peraltro inferiori a quelli del 2010. I residui passivi, a fine 2011, si riferiscono per l'87,4 per cento a residui propri, destinati a tradursi in pagamenti effettivi nel breve/medio periodo; quelli di stanziamento ammontano a più di 11 miliardi, con un incremento rispetto al precedente esercizio, nonostante la più restrittiva disciplina che regola oggi la materia.

Alla base della perdurante anomalia del fenomeno dei residui passivi si collocano molteplici e diversificate cause: le misure di contenimento della

spesa, spesso orientate allo slittamento dei pagamenti; la cattiva qualità della legislazione, non sempre supportata da specifici progetti di fattibilità; le procedure complesse e defatiganti in taluni settori di intervento; gli schemi contabili spesso obsoleti; gli incongrui comportamenti gestionali.

Va posto in evidenza, altresì, che alla diminuzione della consistenza dei residui passivi fa riscontro la crescita dei residui perenti, aumentati rispetto al 2010 del 10 per cento, che portano lo *stock* registrato nel conto del patrimonio in prossimità dei 95 miliardi; molto modesti risultano – peraltro – tanto gli importi delle reiscrizioni in bilancio (2,5 miliardi), quanto quelli delle effettive prescrizioni ed economie (2,3 miliardi). Occorre poi sottolineare che tale livello di residui perenti, pur indicando una sofferenza del sistema gestionale e contabile, non può ritenersi interamente espressione di effettive posizioni debitorie, atteso che, soprattutto in relazione ai programmi pluriennali di investimento e ricerca, il montante dei residui perenti può ricondursi in parte anche alle complesse procedure di spesa per stato di avanzamento dei lavori effettivamente realizzati.

Altri segnali di criticità sul piano della trasparenza e della stessa significatività dei conti stanno emergendo negli anni più recenti: accanto al fenomeno, ormai strutturale, delle regolazioni contabili e debitorie, si è formata una massa di debiti pregressi e si è fatto ampio ricorso a “pagamenti in conto sospeso”, che in gran parte ancora attendono una completa sistemazione contabile in bilancio.

3.

Il discorso finora condotto in termini strettamente contabili può essere ampliato con due ulteriori notazioni di ordine generale:

a) l'andamento della spesa delle amministrazioni statali nel 2011, tratta dai dati del Rendiconto generale dello Stato, appare in linea con l'evoluzione del quadro macroeconomico delineato nel recente Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica per il 2012. Infatti le analisi condotte nel solco delle definizioni e degli aggregati di finanza pubblica, utilizzati nella contabilità nazionale, hanno evidenziato nell'ultimo biennio risultati di contenimento della spesa, registrando una diminuzione per la spesa primaria dello Stato, al netto degli interessi, del 5,5 per cento.

La spesa corrente primaria, al netto degli interessi, nell'ultimo biennio è diminuita del 5,5 per cento. Nel 2011 diminuisce dell'1,6 per cento sulla competenza ed aumenta di circa 4 per cento sulla cassa: in tale ambito i redditi di lavoro dipendente, in flessione nel 2011, registrano un uguale importo in termini di impegni nel 2011 ed un aumento in termini di pagamenti. La spesa per i consumi intermedi, dopo la consistente flessione registrata nel 2010, segna una nuova crescita nel 2011 (+12 per cento in termini di impegni e +10,6 per cento in termini di pagamenti), concentrata essenzialmente nell'acquisto di servizi effettivi mentre in calo si mantiene la spesa per l'acquisto di beni (ma il dato incorpora l'importo di circa 1,5 miliardi a ripiano di debiti pregressi).

b) Si ferma la crescita degli impegni per trasferimenti di parte corrente, ascrivibile sostanzialmente alla componente dei trasferimenti alle amministrazioni pubbliche, dove particolare rilievo assume la diminuzione dei trasferimenti agli enti locali da parte del Ministero dell'Interno, pari a complessivi 2,6 miliardi di cui 1,8 miliardi per effetto dei tagli previsti nell'art. 14 del decreto-legge n. 78/2010.

4.

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 ordinamentali e degli assetti organizzativi, misure tutte finalizzate al contenimento della spesa, obiettivo cruciale ed inderogabile del più recente periodo.

In materia di ordinamento contabile due notazioni appaiono indispensabili:

a) il processo di attuazione della riforma contabile, adeguata alle nuove regole di *governance* europea delle finanze pubbliche, è proseguito nel 2011, soprattutto sotto il profilo dell'esercizio delle numerose deleghe disposte dal legislatore. Tra esse, riveste particolare importanza quella concernente l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, riguardante, da un lato gli enti territoriali,

caratterizzati da autonomia costituzionalmente rilevante, dall'altro gli altri enti pubblici.

b) Entro i termini prorogati con la legge di adeguamento della riforma contabile, è stato emanato il decreto legislativo di attuazione della delega per la revisione dei controlli di regolarità amministrativo-contabile e per il potenziamento dell'attività permanente di analisi e valutazione della spesa (*spending review*). Il provvedimento (d.lgs n. 123 del 2011) ha accolto le osservazioni e i suggerimenti della Corte dei conti (parere delle Sezioni riunite in sede consultiva n. 2 del 16 giugno 2011), recepiti nei pareri delle commissioni parlamentari.

In ordine alle politiche di razionalizzazione può porsi in luce che tutti i Ministeri hanno provveduto – sia pure in alcuni casi con ritardi assai significativi – a rideterminare gli organici in attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 74 del decreto-legge n. 112 del 2008 più volte modificato e rafforzato (da ultimo dal decreto-legge n. 98 del 2011, convertito dalla legge n. 111 del 2011). La rideterminazione delle piante organiche tuttavia, oltre a non determinare effetti immediati di riduzione del personale in servizio, ha contribuito solo in parte a migliorare gli assetti organizzativi esistenti attraverso una concentrazione delle funzioni istituzionali e l'ottimizzazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali. Non deve sottacersi, peraltro, un aspetto sicuramente negativo: gli interventi troppo reiterati di revisione obbligano ad una defatigante opera di riordino degli uffici, di riaggregazione delle funzioni e di riqualificazione del personale con

possibili effetti negativi sulla funzionalità delle strutture e sulla qualità dei servizi erogati.

Quanto alla *spending review* si consolida l'impegno del Governo; in particolare – nel più recente periodo – sta assumendo nuova rilevanza istituzionale e finanziaria il decreto legge 7 maggio 2012 n. 52: in proposito va comunque ravvisata l'esigenza di un raccordo con le precedenti iniziative normative e programmatiche con analoghe finalità. In atto sono da registrare, in positivo, le innovazioni introdotte al fine della definizione dei fabbisogni dei programmi di spesa del bilancio dello Stato, che prevedono (in base al decreto-legge n. 98/2011) accordi triennali tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le amministrazioni centrali dello Stato per la *spending review*, basati sui fabbisogni individuati e contenenti le proposte normative dei singoli Ministeri, intese a conseguire la convergenza verso gli obiettivi finanziari, nonché gli obiettivi di quantità e qualità dei beni e servizi offerti.

5.

Un'analisi condotta dalla Corte per missioni e per politiche pubbliche fornisce inequivoci elementi confermativi sul fenomeno, ancora tipico nel rendiconto 2011, della concentrazione in poche missioni delle spese gestite. In termini di massa impegnabile, per spese finali, solo 5 missioni su 34 espongono ben oltre i due terzi degli oneri, pari a circa 375 miliardi, con una incidenza del 68,2 per cento. La fase operativa della gestione conferma – altresì – sia negli impegni

sia nei pagamenti l'elevato livello di concentrazione degli oneri in un numero relativamente limitato di missioni: infatti, oltre il 90 per cento delle spese risulta allocato in sole 13 missioni mentre meno di un decimo attiene alle altre 21 missioni, con livelli veramente esigui e pertanto poco significativi.

Va osservato, peraltro, che la riforma contabile ha confermato la nuova classificazione funzionale, definendo le missioni come “le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa”. Ad avviso della Corte si rivela pertanto necessaria una razionale, e possibilmente tempestiva, rivisitazione delle attuali missioni, ai fini di una migliore definizione degli aggregati, valutando al contempo la struttura organizzativa che gestisce la spesa e la rilevanza politica della finalità perseguita.