

1. La valutazione dei risultati del bilancio dello Stato, ai fini della parificazione del rendiconto 2010, costituisce il passaggio fondamentale verso la pronuncia della Corte che conclude l'odierna udienza. Una valutazione che racchiude in sé tanto considerazioni di fondo sulle tendenze e sulle criticità della spesa e delle entrate pubbliche, quanto osservazioni e rilievi riguardanti eventuali irregolarità amministrativo-contabili.

L'insieme delle analisi condotte per offrire un quadro informativo adeguato sul rendiconto 2010 è vasto e viene sviluppato nella unita Relazione al Parlamento. Ad un esame dei principali saldi di bilancio e delle tendenze delle categorie economiche delle entrate e delle spese statali fa seguito, infatti, un'ampia trattazione dei risultati della gestione delle singole amministrazioni dello Stato; a sua volta, per ogni ministero, si è proceduto a segnalare gli orientamenti gestionali che emergono da una analisi delle risultanze per missioni e programmi.

Scopo di questo intervento orale è quello di fornire elementi sulla parte della Relazione generale che è dedicata propriamente al rendiconto dello Stato; prima di esporre alcune riflessioni sulle principali tendenze che, nel 2010, hanno segnato spese ed entrate del bilancio statale è doverosa comunque una notazione preliminare.

L'analisi condotta sui dati del rendiconto generale dello Stato, nei grandi aggregati e per singole amministrazioni, si sviluppa nel solco consolidato della contabilità di Stato, che costituisce l'essenziale schema di riferimento del bilancio pubblico sia nella fase delle previsioni iniziali che in quella della consuntivazione. Si è in presenza, quindi, di un sistema contabile che si presta puntualmente a misurare qualità e quantità dei risultati anche con riferimento agli obiettivi prefissati nei documenti programmatici. E che consente 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 statale o i provvedimenti di natura fiscale.

E' necessario, tuttavia, porre in evidenza che le risultanze della contabilità finanziaria richiedono importanti operazioni di correzione e di adattamento per essere utilizzate ai fini delle verifiche in Europa dell'andamento dei nostri conti pubblici. Si tratta di un passaggio dettato dall'esigenza, ovvia, di comparabilità internazionale e che,

affidato in ogni paese agli istituti nazionali di statistica si traduce in modifiche di non poco conto delle risultanze del rendiconto dello Stato.

Da molti anni, peraltro, la Corte in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto dello Stato sospinge la propria attenzione alle tematiche più generali dell'andamento della finanza pubblica nel contesto economico, sottolineando, in particolare, la posizione relativa dell'Italia nel confronto europeo e valutando aspetti positivi e punti critici nella prospettiva di breve e di medio periodo. E' questo un ampliamento di orizzonte che è reso indispensabile proprio in considerazione dell'utilità, ma anche dei limiti, di una valutazione che fosse circoscritta alla lettura del rendiconto finanziario dello Stato.

La Parte prima della Relazione oggi distribuita, e sulla quale si soffermerà tra poco il Collega Presidente Mazzillo, è, per l'appunto, dedicata interamente a sviluppare riflessioni e analisi sulle prospettive dei conti pubblici e delle politiche di bilancio in Italia, attraverso elaborazioni approfondite che vanno oltre il bilancio dello Stato, verificando tendenze e problemi delle entrate e della spesa, nonché degli equilibri di bilancio ai diversi livelli di governo. Un'attenzione particolare è riservata all'evoluzione dei conti delle amministrazioni locali, in una fase segnata dall'accelerazione del processo di decentramento e dal tracciato verso il completamento del federalismo fiscale.

2. Nel 2010, l'indicatore più significativo della gestione del bilancio dello Stato, rappresentato dal saldo netto da finanziare di competenza, espone un miglioramento, rispetto al 2009, del 33,9 per cento (il valore negativo si riduce da 32,6 a 21,6 miliardi).

L'esito di gestione e la stessa leggibilità del rendiconto generale dello Stato sono peraltro sempre più appannati da un imponente – e crescente – accumulo di residui attivi e passivi. Si tratta di una anomalia rilevante, la quale ha concorso ad una rimeditazione in ordine al passaggio al bilancio di sola cassa rilevabile anche dal testo della legge 7 aprile 2011, n. 39 (recante modifiche alla pur recente riforma di contabilità pubblica).

I residui attivi raggiungono la soglia record di circa 230 miliardi, mentre i residui passivi, tornando a superare il livello dei 100 miliardi, si cifrano in oltre 108 miliardi. Per

il 90,5 per cento si tratta dei cosiddetti residui propri, destinati a tradursi in pagamenti effettivi nel breve/medio periodo; i residui di stanziamento, invece, registrano una consistente flessione – superiore agli 8 miliardi – legata alla più restrittiva disciplina che regola oggi la materia.

I residui passivi costituiscono un problema annoso – aggravato negli ultimi tempi da misure di contenimento della spesa spesso orientate allo slittamento dei pagamenti – che dipende sostanzialmente da procedure complesse e defatiganti in taluni settori di intervento, da schemi contabili spesso obsoleti, da incongrui comportamenti gestionali, da serie discrasie negli assetti organizzativi delle amministrazioni; e, al riguardo, devono effettuarsi notazioni critiche.

Anche i residui attivi crescono ad un ritmo superiore al 18 per cento (passando da 194,6 miliardi a circa 230 miliardi), nonostante un abbattimento di dimensioni eccezionali (oltre 200 miliardi) effettuato in sede di consuntivo, da riconnettere sia alla eliminazione di partite inesigibili che al complesso processo di riclassificazione degli altri residui per grado di esigibilità. Nella sostanza, tuttavia, le due componenti non possono essere valutate in modo equivalente. Infatti, mentre il volume dei residui passivi propri di conto capitale, per effetto del nuovo regime della perenzione, risulta sottostimato, tra i residui attivi prevalgono, invece, somme derivanti da incongrue modalità di quantificazione degli accertamenti – segnatamente nel settore extratributario - che comportano una sistematica sovrastima e un basso grado di esigibilità.

Ulteriori segnali non positivi, sul piano della trasparenza dei conti, emergono dalle vicende gestorie degli anni più recenti. A fianco del fenomeno – ormai divenuto strutturale – delle regolazioni contabili e debitorie, si è formata, in concomitanza con le restrizioni finanziarie, una massa di debiti pregressi, in parte ripianati con le risorse previste dal DL n. 78/2009, è si è venuto generalizzando il ricorso a “pagamenti in conto sospeso” che in gran parte ancora attendono una completa sistemazione contabile in bilancio. Si tratta di fenomeni di per sé non compatibili con il principio di annualità del bilancio, che finiscono per incidere sulle risultanze di consuntivo.

3. A livello di analisi per missioni e politiche pubbliche va, poi, osservato che il rendiconto per il 2010 conferma il fenomeno alla concentrazione in poche missioni delle

spese gestite, già rilevato negli anni precedenti. In termini di massa impegnabile per spese finali solo 5 missioni su 34 espongono ben oltre i due terzi degli oneri, pari a 384,5 miliardi, con un'incidenza del 68,4 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, quindi, scarsamente significativi.

Ciò stante, e alla luce delle disposizioni della recente riforma contabile, che ha confermato la nuova classificazione funzionale, definendo le missioni come “le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa”, appare perciò necessaria una razionale rivisitazione delle attuali missioni, anche al fine di un riequilibrio dimensionale connesso con una migliore definizione degli aggregati, valutando al contempo la struttura organizzativa che gestisce la spesa e la rilevanza politica della finalità perseguita.

4. Il discorso finora condotto sul rendiconto si intreccia con misure, proprie di recenti interventi legislativi, che inducono ad esporre le interrelazioni esistenti tra disciplina del bilancio, miglioramento dell'azione amministrativa, innovazioni ordinamentali e degli assetti organizzativi con complessiva finalizzazione al contenimento della spesa.

4.1 In materia di ordinamento contabile va detto che il rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2010 può rappresentare un momento di raccordo tra vecchia e nuova normativa. In particolare per quanto concerne il conto del bilancio, esso conserva la struttura espositiva per unità di voto parlamentare a livello di macroaggregati, in coerenza con il bilancio di previsione, ma, nello stesso tempo, accoglie talune rilevanti novità della riforma, quali la prima esperienza di illustrazione delle risultanze delle spese relative ai programmi aventi natura o contenuti ambientali, anticipando l'applicazione della disposizione della riforma (art. 36, comma 6, della legge 196/2009).

4.2 Una ulteriore considerazione in ordine alla verifica delle risultanze del rendiconto generale dello Stato attiene alle note integrative al bilancio di previsione: esse devono

redigersi in conformità con quanto previsto dalle nuove disposizioni contenute nella legge 196 del 2009 con evidenziazione del piano degli obiettivi correlati a ciascun programma e dei relativi indicatori di risultato. Di qui la necessità che siano evidenziate le risorse destinate alla realizzazione degli stessi obiettivi e che siano riportati gli indicatori di realizzazione ad essi riferiti. Cruciale dovrebbe rivelarsi – altresì – il collegamento tra i predetti indicatori e parametri e il sistema di indicatori e obiettivi adottati da ciascuna amministrazione per le valutazioni previste dal decreto legislativo 150 del 2009.

4.3 Anche la valorizzazione della funzione programmatoria in senso proprio si riconnette al significato dei documenti di bilancio e, in particolare, del rendiconto di cui qui si tratta; alle amministrazioni è ora richiesto, infatti, di sviluppare, in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, il ciclo di gestione della *performance* (art. 4 del d. lgs. 150): viene pertanto riaffermata l'intima connessione tra programmazione finanziaria e di bilancio e pianificazione delle attività amministrative. Resta comunque ferma la funzione della direttiva annuale per l'azione amministrativa che costituisce una base di riferimento pur sempre importante. Un proprio significato dovrebbe, poi, rivestire l'attività degli organismi indipendenti di valutazione, ma sulla funzionalità del nuovo sistema non si hanno ancora elementi sufficienti per esprimere valutazioni.

4.4 I processi di riorganizzazione, la rimodulazione degli assetti organizzativi e, talora, anche l'introduzione di disegni ordinamentali innovati si riconducono, tutti, alla primaria esigenza di una maggiore trasparenza e conoscibilità dei livelli di responsabilità nella gestione delle risorse; si conferma perciò il valore centrale dei nessi tra profili contabili e quadro di riferimento normativo ed operativo per l'esercizio delle funzioni dirigenziali.

Di notevole rilievo anche sotto l'aspetto organizzativo appare, inoltre, la realizzazione dei programmi affidata ad un unico "centro di responsabilità amministrativa" conferendo – anche qui – speciale nesso tra articolazione di bilancio e struttura organizzativa dei ministeri, pur in presenza di notevole eterogeneità nel quadro di partenza rinvenibile, oggi, nei documenti di bilancio.

Un ulteriore rilevante profilo, con chiare ricadute di taglio organizzativo, discende anche dal *budget* dei costi, con l'inclusione del prospetto di riconciliazione per collegare le previsioni economiche alle previsioni finanziarie di bilancio.

4.5 In ordine alle misure di riduzione delle strutture e di contenimento della spesa di personale occorre considerare che il rapido susseguirsi delle stesse misure e la portata innovativa delle recenti riforme organizzative hanno richiesto, da parte delle amministrazioni interessate, un difficoltoso adeguamento degli apparati: anche l'introduzione e il consolidamento di strumenti come il *budget* economico e l'approntamento di un monitoraggio dell'impiego e del costo del personale, potranno fornire informazioni significative soltanto nei prossimi cicli gestionali.

Ai fini di una prima verifica generale delle spese relative al personale dei Ministeri va detto che la spesa complessiva risulta in riduzione tra il 2010 ed il 2009 di circa un punto per cento; al riguardo può evidenziarsi una flessione per le due amministrazioni che assorbono la maggior quantità di spesa di personale: in particolare per il Ministero dell'istruzione, che assorbe circa il 50 per cento delle risorse, emerge una riduzione del 2,1 per cento, considerando anche l'incidenza dei risparmi conseguenti anche alle misure di razionalizzazione per la scuola. In flessione sono anche le spese di personale per il Ministero della difesa (-0,57 per cento).

5. Le considerazioni sul rendiconto, prima di dare ingresso alla seconda relazione dedicata a sviluppare riflessioni e analisi sulle prospettive dei conti pubblici e delle politiche di bilancio in Italia (attraverso elaborazioni approfondite che vanno oltre il bilancio dello Stato) devono richiamare – da ultimo – le notazioni sull'attendibilità e l'affidabilità dei dati contabili del rendiconto. In proposito si osserva, in termini generali, che l'area del bilancio statale dovrebbe essere quella maggiormente garantita, governata come è da un complesso di stringenti regole procedurali e da un capillare sistema di controlli esercitati dalle strutture centrali e periferiche della Ragioneria generale dello Stato. Notevoli criticità emergono, peraltro, dalle vicende gestorie degli ultimi anni. Devono infatti di nuovo evidenziarsi i fenomeni – già ricordati – delle regolazioni contabili e debitorie (in parte da collegare al permanente intreccio tra gestione di bilancio

e gestione di tesoreria) di cui costituisce derivazione anche la questione dei pagamenti in conto sospeso e – soprattutto – della formazione di una rilevante massa di debiti pregressi, che mette in crisi l'annualità del bilancio e la stessa rappresentatività del consuntivo.

La Corte ad un livello specifico, attinente alle singole amministrazioni, sta utilizzando accanto al giudizio di parificazione – che è disciplinato da puntuali disposizioni normative – strumenti di verifica e di analisi delle poste del rendiconto anche in relazione a schemi utilizzati in ambito europeo: pertanto per evidenziare le anomalie più rilevanti si sta procedendo sia con lo strumento di auditing finanziario-contabile sia con accertamenti diretti sulla regolarità dei procedimenti di spesa seguiti dall'amministrazione in proprie aree di intervento. L'attività di auditing è stata impostata, a partire dalle caratteristiche gestionali di ciascuna amministrazione, ma al fine di fornire un quadro complessivo delle problematiche più rilevanti.

Va infine posto in luce che l'attendibilità e l'affidabilità dei dati del rendiconto dà contezza, ormai da anni, di un impegno molto significativo sul versante delle entrate, registrando cospicui risultati a seguito delle segnalazioni effettuate.

In particolare, un ordine di rilievi ripetutamente prospettati dalla Corte attiene alle modalità di rettifica delle anomalie e delle incongruenze contabili rilevate nelle contabilità delle amministrazioni e consistenti nella presenza di voci con segno negativo e di importi per la riscossione e per gli accertamenti inferiori ai versamenti (in quanto alle stesse modalità di rettifica sono da correlare nuove incongruenze presenti nel rendiconto).