

COMMISSIONE V
BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 26 LUGLIO 2012

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE

GIUSEPPE FRANCESCO MARIA MARINELLO

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		NISTRAZIONI AUTONOME PER L'ANNO FINANZIARIO 2012 (C. 5325)	
Marinello Giuseppe Francesco Maria, <i>Presidente</i>	2	Audizione del Presidente della Corte dei conti, Luigi Giampaolino:	
INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DEI DISEGNI DI LEGGE RECANTI RENDICONTO GENERALE DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 (C. 5324) E DISPOSIZIONI PER L'ASSESTAMENTO DEL BILANCIO DELLO STATO E DEI BILANCI DELLE AMMI-		Marinello Giuseppe Francesco Maria, <i>Presidente</i>	2, 11, 12
		Cambursano Renato (Misto)	11
		Giampaolino Luigi, <i>Presidente della Corte dei conti</i>	2
		Meloni Maurizio, <i>Presidente di sezione della Corte dei conti</i>	12

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, Democrazia Cristiana): PT; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A; Misto-Noi per il Partito del Sud Lega Sud Ausonia: Misto-NPSud; Misto-Fareitalia per la Costituente Popolare: Misto-FCP; Misto-Liberali per l'Italia-PLI: Misto-LI-PLI; Misto-Grande Sud-PPA: Misto-G.Sud-PPA; Misto-Iniziativa Liberale: Misto-IL.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
GIUSEPPE FRANCESCO
MARIA MARINELLO

La seduta comincia alle 10,10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del Presidente della Corte dei conti, Luigi Giampaolino.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nel quadro dell'indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame dei disegni di legge recanti rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2011 (C. 5324) e disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2012 (C. 5325), l'audizione del Presidente della Corte dei conti, Luigi Giampaolino.

Sono presenti anche il dottor Maurizio Meloni e il dottor Luigi Mazzillo, presidenti di sezione, il dottor Maurizio Pala e il dottor Vincenzo Palomba, consiglieri, il dottor Luigi Caso, magistrato capo di gabinetto, e il dottor Roberto Marletta dell'ufficio stampa, che ringrazio per essere intervenuti.

Do la parola al Presidente Giampaolino per lo svolgimento della relazione.

LUIGI GIAMPAOLINO, *Presidente della Corte dei conti.* Grazie, presidente.

Vi siamo particolarmente grati di questa audizione perché è la prima volta che la Corte dei conti ha modo di illustrare anche alla Commissione bilancio della Camera il rendiconto generale, presentato in apposita udienza e ivi parificato.

L'annuale giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e l'approvazione della contestuale relazione al Parlamento costituiscono, infatti, un evento di particolare significato, come momento di chiusura del sistema dei controlli affidati alla Corte dei conti e i cui esiti sono, in conformità alla Costituzione, destinati all'organo rappresentativo al fine di assicurare il rispetto degli equilibri economico-finanziari.

Come ho avuto modo di dire nel mio discorso di introduzione dell'apposita udienza, questo adempimento istituzionale della Corte si collega, altresì, all'essenziale esigenza conoscitiva sulla correttezza e sulla trasparenza dei conti pubblici, esigenza che concorre indubbiamente a misurare il tasso di democraticità del nostro Paese.

La relazione sul rendiconto, oggi oggetto di ulteriore approfondimento in questa sede parlamentare, assolve al peculiare compito di « conoscere e riferire » della Corte quale organo dello Stato comunità nell'ambito del *continuum* Unione europea, Governo centrale e autonomie territoriali, che sicuramente caratterizza l'odierno sistema di finanza pubblica. La relazione della Corte si sostanzia in una duplice partizione, la prima attinente ai conti dello Stato e alle politiche di bilancio in senso proprio e la seconda, più specifica e dettagliata, sulla gestione del bilancio dello Stato 2011 per singole amministrazioni.

La stessa relazione concentra, in particolare, la sua attenzione sull'attendibilità e affidabilità dei dati esposti nel rendiconto generale dello Stato, in quanto l'area del bilancio statale dovrebbe essere quella maggiormente garantita, governata com'è da stringenti regole procedurali e da un capillare sistema di controlli interni.

La tematica appena evocata si inquadra, peraltro, nel più ampio dibattito sulla rappresentatività sostanziale dei conti pubblici, segnati da anomalie e disomogeneità, cui si potrebbe significativamente far fronte con un più celere percorso del processo di armonizzazione contabile dei vari livelli di governo, avviato con i recenti decreti delegati. Questa è un'esigenza che la Corte particolarmente avverte.

In sede introduttiva, due profili specifici della relazione sul rendiconto generale dello Stato vanno segnalati, in quanto connessi alle più generali necessità di coordinamento della finanza pubblica: l'interrelazione da instaurare tra assetti organizzativi e sistema di provvista e utilizzazione del personale e la trattazione per missioni e programmi, tesa a orientare la decisione parlamentare verso una migliore consapevolezza delle scelte allocative annuali.

In proposito, va qui sottolineato che, proprio per la finalità specifica di concorrere validamente alle esigenze di coordinamento, oggetto di un proprio rapporto già trasmesso alle Camere, le Sezioni riunite hanno operato la scelta di una nuova impostazione della relazione che privilegia una sintetica trattazione, coniugando utilmente gli aspetti generali del sistema di finanza statale con le specificità di spesa delle singole amministrazioni.

In questa sede deve poi essere posta in debita evidenza la centralità del rendiconto generale dello Stato, che, con i suoi dati oggetto dei controlli e di puntuali analisi della Corte, riassume e dimostra i risultati sia della complessiva gestione svolta nell'anno finanziario, con distinto e simultaneo riferimento alle ge-

stioni di competenza, di cassa e dei residui attivi e passivi, sia delle variazioni intervenute nel patrimonio dello Stato per effetto della gestione del bilancio e per cause derivanti da prescrizioni normative. In particolare, la Corte ha effettuato verifiche concernenti la gestione patrimoniale, anche sulla base di documenti forniti dall'amministrazione, allo scopo di accertare la regolare iscrizione delle singole variazioni alle poste patrimoniali sotto il profilo della corrispondenza con la documentazione giustificativa dei dati riportati nelle scritture contabili.

Si ritiene, altresì, di valutare positivamente taluni aspetti del rendiconto 2011 desumibili anche dal testo della relazione illustrativa allegata al disegno di legge presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze il 28 giugno 2012 (C. 5324).

Il rendiconto 2011 è caratterizzato dal recepimento di innovazioni apportate dalla disciplina di contabilità e finanza pubblica introdotta dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, completandosi, così il processo di attuazione delle significative disposizioni contenute negli articoli 35 e 36 della legge stessa. Sussistono, peraltro, alcune carenze in ordine al suddetto processo. Queste sono puntualmente segnalate nel capitolo sull'ordinamento contabile della relazione della Corte, al quale si fa diretto riferimento.

Un altro ulteriore aspetto tipico del rendiconto 2011 attiene alle note integrative, che devono rappresentare il momento conclusivo della fase di programmazione, consentendo a ogni singola amministrazione, con un impegno che dovrà implementarsi nel tempo, di delineare il grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati e le ragioni, non formali, degli eventuali scostamenti.

Infine, va posto in rilievo che il rendiconto parificato dalla Corte, con un contenuto che consente di ricostruire il quadro dell'anno 2011, ha richiesto, per il rilievo degli aggregati che lo compongono, un'analisi dettagliata, con particolare riferimento alle missioni e ai pro-

grammi, all'evidenziazione delle differenze tra previsioni iniziali e definitive, agli scostamenti registrati, determinatisi per effetto della gestione (accertamenti/impegni), rispetto alle previsioni definitive, nonché dei principali risultati differenziali.

Un'ultima considerazione di natura ordinamentale attiene alla conferma della classificazione, operata dalla legge n. 196 del 2009, che definisce le missioni come « le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa ». Ad avviso della Corte potrebbe comunque essere di indubbia utilità una possibilmente tempestiva rivisitazione delle attuali missioni ai fini di una più razionale definizione degli aggregati, valutando al contempo la struttura organizzativa che gestisce la spesa e la rilevanza politica delle finalità perseguite.

Intesa ad effettuare quella valutazione critica dei risultati del bilancio dello Stato che è insita nella natura giurisdizionale della parificazione, la relazione della Corte sul rendiconto 2011 racchiude in sé tanto considerazioni sulle tendenze della spesa e delle entrate quanto osservazioni e rilievi riguardanti sia eventuali irregolarità amministrativo-contabili che anomalie degli assetti organizzativi e delle modalità procedurali della spesa.

Occorre, tuttavia, rispondere in via preliminare ad alcuni quesiti di fondo. In quale misura le risultanze del rendiconto, nelle diverse espressioni dei dati finanziari (stanziamenti, impegni, pagamenti, residui), costituiscono un indicatore immediatamente utilizzabile per rappresentare l'andamento dei conti dello Stato nel quadro di controllo generale della finanza pubblica? E inoltre, la struttura e l'articolazione del bilancio dello Stato consentono le necessarie verifiche *ex ante* ed *ex post* degli effetti dei provvedimenti di contenimento della spesa o di impatto fiscale?

È da qualche anno che la Corte, soprattutto con riguardo ai provvedimenti sulle entrate, ha avviato istruttorie e messo a punto metodologie in grado, almeno in parte, di dare una risposta

positiva ai quesiti. Si tratta, con ogni evidenza, di interrogativi resi ancora più stringenti dagli impegni sempre più severi che la crisi economico-finanziaria internazionale richiede alla nostra finanza pubblica.

Le risposte da offrire devono, dunque, essere concrete e rapide, nella direzione di ogni miglioramento della struttura del bilancio e delle procedure contabili che favorisca la trasparenza e la significatività dei conti. Con l'intervento di oggi la Corte intende proporre alcune sintetiche osservazioni con riguardo ai due quesiti di fondo ora richiamati, anche nell'ottica di un necessario ulteriore approfondimento dei raccordi tra contabilità nazionale e contabilità finanziaria, che costituisce il tema centrale nel processo di graduale attuazione della complessiva riforma contabile.

Sotto il primo profilo, va ricordato come l'impegno di predisporre quadri di finanza pubblica di standard europeo, al fine di consentire alle autorità della Commissione di porre a confronto le *performance* dei diversi Paesi dell'area dell'euro, si traduca nella necessità di costruire i conti di tutte le amministrazioni pubbliche, a iniziare dallo Stato, secondo le regole del Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC), coerenti con i principi della contabilità nazionale.

Con riguardo, in particolare, allo Stato, la rappresentazione di entrate e spese secondo la contabilità nazionale presenta difformità, talvolta di entità rilevante, rispetto ai risultati del rendiconto generale oggetto della parificazione. Del resto, formazione e gestione del bilancio rispondono ancora ai criteri della contabilità finanziaria e, di conseguenza, le operazioni di traduzione nelle definizioni della contabilità nazionale non possono che essere effettuate *a posteriori*, essendo affidate, come avviene in quasi tutti i Paesi, alla competenza dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), d'intesa con la Ragioneria generale dello Stato.

Quest'anno la Corte ha ritenuto opportuno diffondere, in una forma più articolata e contestualmente alla parifi-

cazione, un raccordo tra rendiconto e conto dello Stato di contabilità nazionale, costruito in collaborazione con la Ragioneria generale dello Stato e articolato per singole categorie economiche della spesa e delle entrate. I prospetti di raccordo per l'anno 2011 sono riportati in allegato alla relazione. I criteri seguiti per questa operazione di raccordo a consuntivo replicano, sul piano metodologico, le elaborazioni condotte in sede di disegno di legge di stabilità 2011.

Infatti, la legge n. 196 del 2009 ha disposto che, in occasione della presentazione di detto disegno di legge e ai fini di aumentare la leggibilità dei documenti di bilancio e programmazione e, per questa via, la trasparenza del bilancio dello Stato, sia diffusa una nota tecnico-illustrativa nella quale si forniscono i prospetti di collegamento tra il disegno di legge di bilancio dello Stato e il conto economico delle amministrazioni pubbliche e, in particolare, dello Stato. Ciò rende più evidente l'impatto che il bilancio dello Stato comporta in termini di indebitamento netto, con riferimento sia al saldo complessivo sia agli effetti derivanti dall'allocazione delle risorse.

Quanto alla qualità e adeguatezza delle informazioni offerte dal rendiconto generale dello Stato, la relazione predisposta dalla Corte, e diffusa un mese fa, affronta le principali criticità del bilancio, in parte ricorrenti e in parte di nuova formazione, ma tutte determinanti nel rendere spesso opaca la lettura delle risultanze contabili, alterando, di conseguenza, la percezione delle reali tendenze della spesa e delle entrate.

Numerosi sono i fenomeni analizzati, in tale contesto, dalla relazione: per quanto riguarda i residui attivi, dalle discordanze tra i dati del rendiconto e le contabilità di entrata delle amministrazioni alle incongruenze interne al consuntivo, dall'inadeguatezza della valutazione del grado di esigibilità con l'effettivo indice di riscossione dei residui attivi, dal trascinarsi di residui di versamento da un esercizio all'altro alla determinazione di una parte dell'accer-

tato partendo dal versato; per ciò che attiene alla spesa, dalle insufficienze classificatorie del bilancio alla necessità di razionalizzare la struttura dei programmi e delle missioni, dalla persistenza di troppi capitoli promiscui alla tendenza crescente all'istituzione di capitoli « fondo », dall'aumento dei residui perenti alla lievitazione dei debiti pregressi. Anomalie, queste ultime, che mettono in crisi il principio dell'annualità del bilancio e la stessa rappresentatività del rendiconto.

I severi impegni assunti in sede europea e i ripetuti interventi correttivi del disavanzo pubblico hanno prodotto nei conti pubblici dell'Italia effetti di forte riequilibrio, da assegnare non soltanto all'aumento del prelievo fiscale, ma anche al contenimento della spesa. Anche per la spesa statale, il biennio 2010-2011 espone, in proposito, risultati di grande rilievo. Nei dati cumulati, la contabilità nazionale ci indica che, mentre le spese delle amministrazioni pubbliche al netto degli interessi sono diminuite dell'1 per cento, la spesa primaria dello Stato si è ridotta addirittura del 5,5 per cento.

La portata del raddrizzamento della spesa statale è colta con più efficacia se si guarda alle spese al netto degli interessi e dei trasferimenti destinati agli altri enti della pubblica amministrazione e, in particolare, alle amministrazioni regionali e locali. Si tratta, infatti, di voci di spesa condizionate dai meccanismi normativi di finanziamento dei servizi locali nel regime del federalismo e che alterano, pertanto, il profilo delle spese finali dirette dello Stato.

Al netto di tali voci, le uscite dello Stato risultano diminuite nell'ultimo biennio di quasi il 6 per cento. Si tratta di uno sforzo di contenimento superiore al previsto, anche se del tutto sbilanciato nella sua composizione interna. A una riduzione di meno del 3 per cento delle spese correnti fa, infatti, riscontro la caduta delle spese in conto capitale che, nel biennio, ha superato il 26 per cento.

Il confronto tra questi dati di consuntivo e le risultanze del rendiconto generale dello Stato, consentito dall'inno-

vativo esercizio di raccordo contenuto nella relazione per il 2011, permette di disporre di più approfondite valutazioni soprattutto sugli esiti dei ripetuti provvedimenti di contenimento della spesa statale. Guardando alle diverse categorie della spesa e, in particolare, ai consumi pubblici (redditi da lavoro e consumi intermedi), che rappresentano più del 70 per cento della spesa statale al netto degli interessi e dei trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche, emergono spunti di riflessione non univoci.

Così, se si considerano i redditi da lavoro dipendente, il confronto tra il rendiconto e la contabilità nazionale segnala andamenti divergenti anche nel segno: a una riduzione della spesa nei dati di contabilità nazionale corrisponde un lieve incremento nelle risultanze del rendiconto.

I dati desumibili dal rendiconto generale dello Stato per il 2011 evidenziano, infatti, un sia pur minimo incremento della spesa in termini di impegni. La diminuzione delle retribuzioni lorde derivante dalle misure di riduzione del personale e dal blocco della contrattazione collettiva nazionale risulta, infatti, compensata da un incremento dei contributi aggiuntivi versati dallo Stato all'INPDAP per il necessario riequilibrio della gestione pensionistica dei dipendenti statali. Si tratta di una conseguenza inevitabile della bassa dinamica occupazionale e retributiva, che determina contributi aggiuntivi a carico dell'erario per la copertura dei trattamenti di quiescenza.

I dati pubblicati dall'ISTAT nel mese di marzo, in esito alle correzioni e alle riclassificazioni necessarie per il passaggio alla contabilità nazionale, evidenziano, invece, una diminuzione della spesa per redditi rispetto al 2010 pari a 0,3 punti percentuali, diminuzione che si attesta quasi all'1 per cento se si considerano i dati definitivi di rendiconto. L'aggregato di contabilità nazionale, infatti, non comprende la componente dei contributi INPDAP, classificata tra i trasferimenti ad amministrazioni pubbliche.

Non facile si rivela l'interpretazione dei dati concernenti gli impegni assunti sui fondi unici di amministrazione, che dovrebbero evidenziare l'andamento della contrattazione integrativa in relazione all'introduzione del cedolino unico e alla correlata regola in base alla quale le somme non impegnate al termine di ciascun anno vengono reiscritte nella competenza dell'esercizio successivo. Alla semplificazione delle procedure contabili si accompagnano, però, difficoltà per l'elaborazione di serie storiche e per le verifiche del rispetto dei limiti posti alla crescita dei predetti fondi.

A una lettura articolata si presta anche il confronto relativo ai consumi intermedi, la categoria di spesa corrente più colpita negli ultimi anni dalle misure di taglio degli stanziamenti. Se si osserva il conto dello Stato di contabilità nazionale, i consumi intermedi risultano aumentati di circa il 2 per cento nel 2011, discostandosi significativamente sia dagli obiettivi (si puntava a una riduzione dell'ordine del 6 per cento) che dal consuntivo del 2010, anno nel quale si era registrata una riduzione del 6 per cento. Nel rendiconto generale dello Stato gli impegni del 2011 segnano un aumento ancora più elevato (più 12 per cento rispetto al 2010), offrendo l'impressione di una sostanziale inefficacia dei tagli imposti alle amministrazioni centrali con i ripetuti provvedimenti di questi anni.

Come sempre, è necessario esaminare con attenzione le risultanze contabili proiettandosi oltre la lettura del dato grezzo, dietro al quale si celano fenomeni compositi e tendenze contrastanti. Nel caso dei consumi intermedi, in primo luogo, va posta l'attenzione a uno specifico fattore distorsivo, la massa dei debiti pregressi, che ha registrato una forte accelerazione negli ultimi esercizi proprio in concomitanza con le considerevoli riduzioni degli stanziamenti di bilancio, che hanno riguardato spese di funzionamento delle amministrazioni solo formalmente rimodulabili, ma di fatto non facilmente e immediatamente comprimibili, il che ha favorito la formazione

di obbligazioni giuridicamente perfezionate, ma che non trovano adeguata copertura nel bilancio.

Nel 2011 gli impegni per consumi intermedi comprendono un importo rilevante di oneri pregressi, in realtà relativi a spese da riferire a esercizi precedenti. Ne risulta offuscata la dinamica effettiva degli acquisti di beni e servizi realizzati nel 2011. Depurati da tale componente anomala, infatti, i consumi intermedi del rendiconto segnano ancora nel 2011 una diminuzione di poco inferiore al 2 per cento, che fa seguito a riduzioni complessivamente superiori al 6 per cento del biennio precedente.

La crescita registrata in contabilità nazionale è, dunque, dovuta per intero alla forte lievitazione di componenti di spesa che le regole del SEC 95 impongono di riportare nei consumi intermedi e che, invece, nel rendiconto sono classificate in altre categorie o con modalità assai differenti. Valgano ad esempio gli acquisti di attrezzature militari connesse ai contratti di lunga durata, gli aggi e le commissioni del lotto.

Con riguardo agli investimenti fissi e, in generale, alle spese in conto capitale, il confronto tra il rendiconto e il conto dello Stato nella versione SEC 95 è influenzato da rilevanti differenze nei criteri di classificazione di alcune poste, ma ciò non condiziona la valutazione generale che, come già anticipato, segnala la continua forte flessione di questa importante componente della spesa statale.

Nel 2011 gli investimenti fissi lordi dello Stato, sempre nel conto SEC 95, hanno segnato un aumento del 12,3 per cento, che ha consentito solo in parte di recuperare la netta flessione del 2010 (meno 18,6 per cento). L'andamento delle spese dello Stato si inquadra in una situazione dei conti pubblici che, nel generale declino degli investimenti, vede una distribuzione diseguale di questa tendenza, con le amministrazioni centrali meno colpite dagli effetti di contenimento e, invece, le amministrazioni locali, ormai titolari di oltre il 70 per cento degli investimenti pubblici, molto esposte a

vincoli e restrizioni e che, nel conto che ricomprende regioni, province e comuni, mostrano nel biennio 2010-2011 una diminuzione vicina al 20 per cento.

Molto netta risulta, peraltro, la riduzione della complessiva spesa in conto capitale dello Stato, che nel biennio 2010-2011 cumula una caduta dei pagamenti vicina al 40 per cento. Al netto della contabilizzazione dei proventi relativi alla vendita dei diritti d'uso delle frequenze radio-elettriche, che la contabilità nazionale non considera tra le entrate ma, allo stesso modo delle dismissioni immobiliari, come minore spesa in conto capitale, la flessione nel biennio si riduce al 26 per cento (meno 7 per cento nel solo 2011).

Vicina al 45 per cento è la diminuzione dei trasferimenti in conto capitale alle imprese, mentre i trasferimenti agli enti pubblici, essenzialmente alle amministrazioni locali, risultano ridotti, in due anni, di circa il 28 per cento. Osservando i risultati del rendiconto, e in particolare i pagamenti, il segno negativo è confermato, con una riduzione di circa l'11 per cento nel biennio 2010-2011. Si tratta di un risultato non sorprendente, se si tiene conto degli effetti attesi dai ripetuti tagli che tali categorie di spesa hanno subito con i provvedimenti di contenimento della spesa pubblica adottati negli ultimi anni.

Le riduzioni lineari degli stanziamenti finanziari del bilancio dello Stato per l'esercizio 2011, adottate con provvedimenti legislativi a partire dal 2008, hanno infatti inciso pesantemente sulla spesa in conto capitale e, comunque, in misura molto superiore ai tagli impressi alla spesa corrente (quasi il 29 per cento contro il 2 per cento).

Il rendiconto generale dello Stato espone, in modo esaustivo, le risultanze della gestione delle amministrazioni statali in conformità alle regole di ordinamento contabile e con correlata osservanza delle procedure prescritte. In tal senso è stato dichiarato regolare dalla Corte in esito al suo giudizio di parificazione, deliberato il 28 giugno 2012. La

decisione, peraltro, ha escluso dalla regolarità talune voci (poste e capitoli delle entrate, della spesa e del patrimonio) puntualmente indicati nella parte dispositiva.

Le osservazioni che qui di seguito si sviluppano attengono a talune incongruenze e anomalie rilevate attraverso l'esercizio del controllo. Il loro graduale superamento consentirà una maggiore trasparenza e attendibilità dei dati contabili, anche ai fini dell'attività di monitoraggio. Inoltre, le stesse osservazioni possono dispiegare indubbia utilità per la prossima disamina, in sede parlamentare, del disegno di legge concernente il bilancio 2013, che sarà predisposto dal Governo entro il 15 ottobre prossimo venturo.

Per quanto riguarda le entrate, è da molti anni che le analisi svolte dalla Corte ai fini del giudizio di parifica mirano a verificare se il conto del bilancio è accurato, completo e coerente con le scritture contabili di base e quindi affidabile, se i documenti di bilancio sono elaborati conformemente alla legge nel rispetto dei principi internazionalmente accolti, se i dati presentati sono sufficientemente analitici e dettagliati, se è assicurata la coerenza interna ed esterna dei dati, se i dati presentati sono idonei a essere utilizzati come strumento di monitoraggio dei risultati delle gestioni dell'entrata.

Le anomalie riscontrate nell'esercizio 2011 sulla base dei riscontri e delle verifiche effettuati sono state puntualmente segnalate e illustrate e, in conformità al disposto di legge, hanno portato a escludere dalla parificazione una serie di voci attinenti ai residui attivi. A parte le anomalie e le incongruenze presenti nella contabilità delle amministrazioni ed evidenziate dalla presenza nell'esercizio precedente di accertamenti inferiori alle riscossioni di competenza e di residui di riscossione e di versamento di importo inferiore a quello successivamente riscosso o versato, sono state evidenziate discordanze tra i dati di consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità

delle amministrazioni, connesse al ricorso a una procedura automatizzata di rettifica che si limita a presumere l'erroneità e l'insussistenza di tali discordanze, salvo poi introdurre ulteriori e non raccordate rettifiche manuali.

Incongruenze contabili, sempre per quanto riguarda i residui attivi, sono peraltro rilevabili anche all'interno del rendiconto, evidenziate dalla non corrispondenza fra l'importo dei residui contabilizzati al 31 dicembre dell'esercizio precedente e quello calcolabile tenendo conto delle variazioni occorse nella gestione dell'esercizio. Sono molte, infatti, le poste di bilancio per le quali si riscontrano sopravvenienze attive o, soprattutto, insussistenze.

Di particolare interesse è la considerazione che l'importo dei residui risultanti dal rendiconto è solo una parte di quello riscontrabile dalla contabilità delle amministrazioni ed è la risultante di un complesso processo di valutazione del grado di esigibilità condotto dalla Ragioneria generale dello Stato e dall'Agenzia delle entrate.

Per le entrate finali si è passati da un importo complessivo di residui attivi di circa 561 miliardi a un importo di poco superiore a 215 miliardi. Nonostante questo drastico ridimensionamento, resta tuttavia il fatto che nel 2011 dei residui iniziali è stato in realtà riscosso meno del 13,4 per cento, che si riduce addirittura al 3,5 per cento se si escludono i residui di versamento dell'anno precedente. Di qui le perplessità che suscita la prassi di considerare esigibili al 100 per cento i residui attivi delle entrate extratributarie diverse da quelle riconducibili alle sanzioni tributarie. Per i residui attivi delle entrate extratributarie, infatti, l'indice di riscossione è stato nel 2011 di poco superiore al 2 per cento.

Problemi di trasparenza si pongono, poi, sia per l'inadeguatezza dell'articolazione del bilancio nei capitoli aventi a oggetto le entrate eventuali e diverse sia per il mero calcolo come differenza aritmetica, in luogo della diretta rilevazione, delle riscossioni in conto residui operate

nell'esercizio di riferimento separatamente da quelle operate in esercizi precedenti e rimaste da versare. Ciò è tanto più rilevante in quanto, come risulta dall'allegato 23 al rendiconto, al 31 dicembre 2011 sono stati accumulati residui di versamento per oltre 14 miliardi di euro, non giustificati da mancate regolazioni contabili con le regioni, che si trascinano da un esercizio all'altro e in crescita lo scorso anno di 1,2 miliardi di euro.

Una segnalazione merita, infine, la circostanza che i dati del rendiconto relativi a una percentuale di accertamenti dell'8 per cento nel 2011, così come nel 2010, non sono utilizzabili ai fini del controllo sulla gestione, trattandosi di dati relativi a crediti che non vengono tuttora autonomamente rilevati, ma sono, invece, costruiti « a tavolino » partendo dai versamenti, cioè proprio da quei dati che, insieme con le riscossioni, dovrebbero valere per misurare i risultati del gettito concretamente acquisito a fronte dei crediti autonomamente e preventivamente noti al gestore.

Anche per quanto riguarda la spesa, accanto al giudizio di parificazione, disciplinato da puntuali disposizioni, negli ultimi anni la Corte ha utilizzato altri strumenti di verifica e di analisi delle poste del rendiconto, anche in relazione agli schemi utilizzati in ambito europeo. Per evidenziare le anomalie più rilevanti si è proceduto sia con lo strumento di *auditing* finanziario-contabile su scala generale sia con accertamenti diretti sulla regolarità dei procedimenti seguiti in specifiche aree di intervento.

Tale attività di *auditing* è stata imposta, a partire dalle caratteristiche gestionali di ciascuna amministrazione, al fine di fornire un quadro complessivo delle problematiche più rilevanti. È emerso ancora una volta che la leggibilità dei dati può essere indebolita dalla permanenza di un'area di capitoli promiscui, che si riflette nella costruzione degli aggregati superiori. Resta, tra l'altro, sostanzialmente non soddisfatta l'esigenza di procedere a un'effettiva rielaborazione

del nomenclatore degli atti, elemento basilare per la formazione del bilancio e strumento importante per la stessa attività di revisione della spesa. Altamente auspicabile sarebbe, altresì, una rappresentazione periodica dell'evoluzione dei programmi e dei capitoli con riferimento alle sottostanti determinazioni normative, onde permetterne la verifica dell'andamento.

Ulteriori criticità si riconducono: alle eccedenze di spesa, che costituiscono un'anomalia programmatica e gestionale; all'andamento in crescita dei residui passivi, propri e di stanziamento, che appare un sintomo della esistenza di problemi nella costruzione del bilancio o di un non adeguato utilizzo degli strumenti di flessibilità potenziati dalla riforma; alla forte crescita dell'ammontare delle perenzioni, riconducibile anche alla riduzione dei termini di legge di conservazione in bilancio dei residui passivi; al frequente ricorso, nell'impostazione delle previsioni iniziali, all'istituto dei capitoli per memoria, in gran parte collegati alle vicende di corrispondenti poste di entrata.

La congruità degli stanziamenti iniziali non viene facilitata dalla crescente istituzione di nuovi capitoli « fondo », che rappresentano, in linea di principio, un notevole strumento di flessibilità per le amministrazioni, ma appesantiscono sotto alcuni profili l'attività gestionale, con conseguente indebolimento della corrispondenza tra previsione e consuntivo e peggioramento della significatività dei dati esposti.

A partire dal 2004 la Corte ha affiancato all'*auditing* finanziario-contabile attività dirette ad accertare la regolarità dei procedimenti in specifiche aree di intervento, utilizzando strumenti informatici e approcci metodologici condivisi a livello internazionale. Si tratta di attività volte a stimare l'attendibilità e l'affidabilità di un aggregato contabile come il bilancio dello Stato, soprattutto attraverso strumenti di campionamento statistico, basati su modelli consolidati anche in ambito europeo e in grado di espri-

mere i rischi tecnici e il margine di affidabilità del campionamento stesso.

L'approccio campionario si è adeguato al sistema MUS (*Monetary Unit Sampling*) adottato dalla Corte dei conti europea per effettuare, nel contesto della dichiarazione annuale di affidabilità (*Déclaration d'Assurance* — DAS), i cosiddetti « test di convalida », mirati alla verifica *ex post* della legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti ai conti del bilancio. In particolare, è stata messa a punto, nell'ambito di un più ampio sistema conoscitivo sulla finanza pubblica, una specifica applicazione informatica finalizzata a indagini campionarie sui dati consuntivi della spesa.

L'esito degli accertamenti svolti ha fatto emergere alcune irregolarità nell'ambito dei titoli esaminati. In particolar modo sono state evidenziate le seguenti criticità: adozione di atti di impegno di carattere globale sulla base di dati previsionali o stime e non invece di obbligazioni giuridicamente perfezionate; assunzione di impegni a seguito di emanazione di bandi per l'erogazione di provvidenze, nonostante sia necessario che tale assunzione sia riferita al momento dell'insorgenza dell'obbligazione giuridica, cioè dell'esatta individuazione dei soggetti beneficiari e dell'importo da corrispondere, nonché alla fissazione di un termine certo entro il quale il pagamento della somma deve essere effettuato; imputazione a capitoli di spesa in conto capitale di natura promiscua di spese che hanno carattere di spesa corrente (tale anomalia può determinare una possibile sostanziale elusione di limiti e vincoli operanti sui capitoli di spesa di parte corrente); utilizzazione di capitoli « fondo » in via operativa, cioè traendo su di essi singoli ordinativi di pagamento senza una previa riassegnazione delle risorse ad ordinari capitoli di spesa (tale prassi pone taluni problemi anche in termini di rispetto dei tetti fissati nelle varie manovre di contenimento della spesa pubblica, in quanto l'ammontare dei titoli di spesa così emessi non viene imputato al pertinente capitolo); non cor-

retta imputazione alla Categoria II — Consumi intermedi (si tratta di una irregolarità contabile che può influire sull'adeguata rappresentazione del volume complessivo della spesa di personale di una pubblica amministrazione); adesione a convenzioni Consip senza la previa disponibilità di risorse finanziarie sui pertinenti capitoli di spesa e conseguente ricorso alla speciale procedura di riconoscimento di debito. Al riguardo si osserva che attraverso il tempestivo ricorso ai meccanismi di flessibilità di bilancio si sarebbe potuto ovviare al fenomeno, integrando le risorse sul capitolo di spesa prima dell'adesione alla convenzione. Il ricorso al procedimento di riconoscimento di debito, infatti, deve rivestire carattere eccezionale e non può in alcun modo, per sopperire alla mancanza di una corretta programmazione della spesa, divenire strumento ordinario dell'attività amministrativo-contabile, sovvertendo così il naturale svolgimento delle fasi del procedimento contabile di erogazione della spesa; assunzione di impegni sul conto della competenza 2011 relativi a fatture emesse a seguito di prestazioni fornite in esecuzione di contratti stipulati in esercizi finanziari precedenti (la procedura adottata non si conforma al principio di annualità del bilancio).

Al di là di questi segnalati aspetti attinenti alla gestione, permangono elementi che rendono difficoltosa la leggibilità del bilancio, che presenta per talune categorie aggregazioni generiche di spese e consistenti voci residuali, mentre si riscontrano casi di mancata o errata imputazione secondo lo stesso schema classificatorio formalmente adottato.

Dall'esame del conto del patrimonio si evince un rilevante *stock* di residui passivi perenti, che sono in parte sintomo di una gestione non sempre efficiente riconducibile non solo a fisiologici ritardi dell'azione amministrativa determinati da obiettive difficoltà dei procedimenti di spesa, bensì anche a una programmazione non adeguata, cui non corrisponde un'effettiva gestione della spesa, alla quale si aggiunge il fenomeno di atti di

impegno non sempre sostenuti, come si è detto, da obbligazioni giuridicamente perfezionate.

Lo *stock* del 2011 ammonta a circa 95 miliardi di euro, il 10 per cento in più del livello raggiunto nel 2010. L'aumento è risultato maggiore nel conto capitale (più 12 per cento), mentre nella parte corrente è rimasto contenuto entro l'8 per cento. Le nuove perenzioni ammontano a 13,4 miliardi di euro, con un incremento del 68 per cento rispetto al 2010, da ricondurre in particolare alle nuove norme che hanno ridotto i termini di mantenimento in bilancio dei residui passivi.

Sulla consistenza finale, peraltro, influisce il più contenuto ammontare delle « partite in diminuzione », essenzialmente per effetto delle minori prescrizioni e delle ridotte reiscrizioni in bilancio. Sul punto, il conto del patrimonio esprime le criticità dei procedimenti di impegno, che a monte non sono sempre supportati dall'assunzione di reali obbligazioni giuridiche. Da ciò emergono dubbi in ordine al livello effettivo dei residui passivi perenti che, pur indicando difficoltà nel sistema gestionale e contabile, potrebbe non ritenersi interamente espressione di effettive posizioni debitorie.

La complessità, ma anche il rilievo di questi aspetti sono del resto confermati dalla scelta recente della Ragioneria generale dello Stato di disporre innovativamente una sorta di *due diligence* diretta proprio al controllo dello *stock* dei debiti dello Stato, al fine di eliminare le partite non più attive.

A me non resta che ringraziare il presidente e i membri della Commissione per la pazienza nell'ascoltarmi. Questa è una delle funzioni principali che la Corte esplica e che sono a essa intestate. La solennità del giudizio di parifica non è stata assistita dalla partecipazione che ci saremmo augurati.

Questa audizione consente alla Corte di esprimere in così solenne e appropriata sede le considerazioni che sono già

state parte del suo contributo nel corso dell'udienza giurisdizionale che si è compiuta.

PRESIDENTE. Ringrazio il Presidente Giampaolino per aver qui illustrato la sua relazione, così come ringrazio gli autorevoli membri della Corte dei conti qui presenti, e assicuro che da parte dei membri di questa Commissione c'è la massima attenzione e il massimo apprezzamento nei confronti del loro lavoro.

Do, quindi, la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

RENATO CAMBURSANO. Vorrei intervenire sull'ordine dei lavori. Ringrazio il Presidente e i componenti della Corte dei conti per il grande lavoro che hanno compiuto e per gli elaborati che ci hanno lasciato. Per la verità, soltanto qualcuno degli allegati alla relazione è già a nostra disposizione. Ci siamo dati appuntamento al prossimo mese di settembre in modo che, sperando che non succeda ben altro, abbiamo il tempo necessario per approfondire, per « masticare » meglio queste osservazioni e per verificarle direttamente negli allegati. Se fosse possibile, chiederei al presidente, visto che fra poco è prevista un'altra audizione, di aggiornarci all'immediata ripresa dei lavori della Commissione, in modo tale da poter arrivare all'appuntamento con meditazione profonda.

Forse ci sono colleghi che vogliono approfittare oggi della presenza del Presidente Giampaolino, ma io mi riservo di studiare e approfondire la relazione.

PRESIDENTE. Gli allegati sono già tutti disponibili sul sito della Camera. Per una maggiore economia complessiva si è scelta la via dell'informatizzazione e dell'utilizzo degli ausili informatici, onde evitare il proliferare di spese derivanti dalla pubblicazione di questi atti.

Per quanto riguarda la sua richiesta, che trovo logica e condivisibile, la porterò all'esame del presidente Giorgetti nel prossimo ufficio di presidenza per poter

programmare un eventuale incontro alla ripresa dei lavori, che credo non sarà a settembre ma intorno all'ultima settimana di agosto, se non prima.

MAURIZIO MELONI, *Presidente di sezione della Corte dei conti*. Molte osservazioni sono strettamente finalizzate all'esame in Commissione del disegno di legge concernente il bilancio dello Stato per il 2013.

Questo lavoro pertanto proseguirà nella sessione di bilancio autunnale, fino a tutto il mese di ottobre.

PRESIDENTE. Poiché il presidente della Corte dei conti ci dà la sua dispo-

nibilità, concorderemo con la Corte stessa il seguito della presente audizione, da svolgersi agli inizi del mese di settembre.

Ringrazio gli intervenuti per il prezioso ausilio prestato alla Commissione e all'intero Parlamento. Rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

La seduta termina alle 11,10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 25 settembre 2012.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

