

Udienza di parifica del rendiconto generale dello Stato***28 giugno 2011******Premessa in apertura d'udienza del Presidente della Corte dei conti***

L'udienza odierna di parifica chiude, con la solennità del rito giudiziario, il ciclo annuale dei controlli demandati dalla Costituzione e dalla legge a questa Istituzione, così da consentire al Parlamento, al quale il Rendiconto verrà presentato come disegno di legge per la relativa approvazione, di adottare le proprie conseguenti determinazioni sulla base del massimo grado di trasparenza possibile.

Non vi è dubbio che il tasso di democraticità di un Paese si misura anche in relazione al grado di trasparenza dei conti, così che il Parlamento, le assemblee rappresentative e, in ultima analisi, i cittadini, siano posti in grado di conoscere l'operato degli esecutivi titolari della gestione delle risorse finanziarie, in modo da verificare la rispondenza delle azioni di governo agli obiettivi definiti nella legislazione sostanziale di spesa.

Ne deriva, dunque, la centralità della funzione del giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato, funzione in cui il conoscere e il riferire della Corte quale organo dello Stato-comunità assume la più alta espressione che

vale a qualificarla, appunto, come custode delle risorse pubbliche o, più tecnicamente, come garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario dell'intero settore pubblico.

Questa udienza fa seguito, a poco più di un mese di distanza, alla presentazione del secondo Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, Rapporto che, in una valutazione di sintesi dell'intero sistema della finanza pubblica italiana, ha consentito alla Corte, nella sua funzione di ausilio al Parlamento, di evidenziare le criticità riscontrate nel perseguimento, da parte dell'intero settore pubblico, dei fondamentali obiettivi del contenimento e della riqualificazione della spesa pubblica.

La presentazione del Rapporto costituisce attuazione della tipologia di controllo affidato alla Corte dei conti dai commi da 166 a 169 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del Patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento.

Esso rappresenta, altresì, uno stimolo verso una maggiore attenzione, delle istituzioni ma anche della cultura economica, ai confronti tra obiettivi e risultati; soprattutto, esso tende a colmare un vuoto e uno squilibrio attualmente molto ampio, tra l'eccesso di analisi, misurazioni, proiezioni e dibattiti che

caratterizzano il momento della presentazione e approvazione di provvedimenti di finanza pubblica e la quasi totale mancanza di relazioni e studi dedicati a verificare *a posteriori* se, quanto e come abbiano in realtà funzionato gli strumenti impiegati.

La funzione di ausiliarità al Parlamento e al Governo, in termini di trasparenza sui risultati della gestione, acquista particolare rilevanza nell'attuale quadro congiunturale, nel quale i vincoli imposti dalla nuova *governance* europea impongono di ricercare un difficile punto di equilibrio tra riduzione del debito pubblico e ritorno alla crescita economica.

In tale ottica, la corretta allocazione delle risorse pubbliche è fondamentale, così come è fondamentale che l'attività di programmazione sia correttamente condotta. Parimenti, è fondamentale l'attività di verifica sui risultati effettivamente conseguiti ovvero sulle cause che determinano il mancato o il ritardato utilizzo delle risorse disponibili.

La parificazione del Rendiconto generale interviene proprio in questa fase: verificando la conformità dei dati sulle entrate e sulle spese agli stanziamenti del bilancio previsionale ed analizzando le cause degli eventuali scostamenti. In tal modo, essa è funzionale a consentire agli organi politici di effettuare scelte consapevoli e opportune correzioni di rotta nel ciclo di bilancio a seguire.

Analoghe considerazioni possono farsi, evidentemente con i dovuti distinguo, anche per il controllo sulla gestione e per il controllo economico-finanziario sui bilanci degli enti locali.

Infatti, nel nuovo assetto ordinamentale, caratterizzato dal *continuum* Unione europea - Stato - Autonomie territoriali, la Corte dei conti, come ho già avuto modo di dire in altre occasioni, fin dal mio discorso di insediamento, si colloca come istituzione di garanzia del corretto uso delle risorse pubbliche (ivi comprese quelle di provenienza comunitaria), con riferimento non solo allo Stato-apparato ma, nel nuovo quadro costituzionale, anche allo Stato-comunità: un'interlocuzione, dunque, rivolta all'amministrazione come all'intera collettività nazionale e, per essa, al Parlamento e alle Assemblee legislative regionali, in modo da accentuare la sua gravitazione ausiliare specie nei confronti delle assemblee rappresentative di tutte le istituzioni che "costituiscono" la Repubblica: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (art. 114 Cost.).

Sicché così come avviene per lo Stato, sia pure con le necessarie differenze, il momento di referto agli organi consiliari delle Regioni a statuto ordinario potrebbe collocarsi più propriamente quale prodromo dell'approvazione del consuntivo presentato dagli esecutivi regionali, con un conseguente rafforzamento di quel rapporto di ausiliarità che connota il ruolo della Corte rispetto agli organi della sovranità popolare.

In tale contesto ordinamentale, particolare valore assume la recente riforma della contabilità del settore pubblico.

L'adeguamento della normativa contabile alle nuove regole europee è tempestivamente avvenuta con la recente legge n. 39 del 2011, che ha opportunamente operato non solo sulla tempistica del ciclo annuale della programmazione ma anche sul versante dei contenuti, rendendo complessivamente più rigorosa la disciplina fiscale.

La necessaria implementazione della riforma, anche con riferimento al nuovo corso della *governance* economica europea ed il parallelo processo di evoluzione federalista dell'ordinamento nazionale, richiederà una fase di transizione; l'auspicio è che essa possa completarsi in breve termine e che soprattutto emerga un'effettiva capacità di programmazione degli interventi e di tempestiva realizzazione degli stessi.

Al riguardo, vorrei sottolineare l'esigenza che, sia a livello centrale che locale, l'obiettivo di riduzione della spesa pubblica non determini una dequalificazione della spesa stessa, considerato che l'obiettivo della crescita deve essere parimenti perseguito.

Particolarmente prezioso, in questa particolare fase, sarà l'ausilio della Corte al Governo, al Parlamento e alle autonomie territoriali.

Ovviamente, il livello di trasparenza dei conti pubblici che la Corte è in grado di assicurare al Parlamento e, quindi, allo Stato-comunità, è condizionato

dall'ampiezza e dalla qualità della documentazione resa disponibile per i relativi riscontri dall'amministrazione statale: è essenziale, quindi, operare, non solo a livello ordinamentale, ma anche amministrativo, al fine di garantire alla Corte l'accesso in tempo reale ai dati di carattere contabile e finanziario di interesse istituzionale.

Vorrei, ancora, sottolineare che questo giudizio e la decisione che ne deriverà, sotto forma di Relazione al Parlamento, consentiranno a tale Organo di disporre di una valutazione dell'esito della gestione delle risorse pubbliche nell'anno trascorso e di una verifica di conformità dei dati della gestione finanziaria dello Stato particolarmente qualificata, in quanto resa da magistrati posti in posizione di terzietà ed indipendenza rispetto all'Esecutivo.

Ed, infatti, l'indipendenza, la terzietà e l'autonomia del magistrato che svolge la funzione del controllo, eleva l'autorevolezza delle risultanze del controllo stesso.

In tale quadro, occorre ancora una volta ribadire che l'autorevolezza delle analisi e delle verifiche condotte dalla Corte discende direttamente dalle guarentigie riconosciutele dalla Costituzione: quella, infatti, di un organo che, da un lato, pone la sua funzione al servizio degli organi costituzionali, ma, dall'altro, svolge tale funzione per diretta investitura costituzionale, al fine di agevolare il più corretto ed efficiente svolgimento delle funzioni del Parlamento, del Governo e delle autonomie territoriali.

A ciò si aggiunge l'elevato livello di professionalità dei suoi componenti, da sempre coniugato ad un profondo senso dello Stato mentre non va dimenticata la necessità che l'indipendenza della Corte dal Governo - prescritta dall'articolo 100 della Costituzione per la funzione di controllo e dall'articolo 108 per la funzione giurisdizionale - sia completata attraverso il riconoscimento della sua indipendenza finanziaria.

PAGINA BIANCA

Relazione orale del Presidente di Sezione Maurizio Meloni

PAGINA BIANCA

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 nell'unità 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, e 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