

*PREMESSA*

*1. La Relazione sul rendiconto 2011, trasmessa al Parlamento, fornisce una compiuta analisi retrospettiva su vicende rilevanti di finanza pubblica con speciale riguardo – nell’evento istituzionale del giudizio di parificazione – alle risultanze del bilancio e del patrimonio dello Stato.*

*La Relazione si situa in un contesto nel quale va rafforzandosi il rapporto di ausiliarità verso gli organi rappresentativi. La Corte infatti, per norma costituzionale e per la sua tipica conformazione, assolve alla funzione ausiliaria ed assicura, al contempo, il momento di chiusura di un sistema di controlli costruito attraverso le attività svolte – in corso d’anno – da tutte le sue articolazioni. Molteplici attività, queste, intese ad offrire dati e valutazioni propri di una Istituzione autonoma, indipendente ed in posizione di terzietà: la Corte in tal modo continua a corrispondere, prontamente, agli impulsi del Parlamento, al quale l’esito dei controlli è – per Costituzione – indirizzato al fine di assicurare il rispetto degli equilibri economico-finanziari, pur essi costituzionalmente garantiti.*

*Nei sensi appena evocati, è vivamente da auspicare una attenzione particolare al ruolo specifico della Magistratura contabile nel nuovo assetto conseguente all’introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta fondamentale della Repubblica; e ciò attraverso la previsione nell’atto legislativo (“legge rinforzata”) – ora “in itinere” – di norme che disciplinino condizioni e modalità dell’esercizio del potere di accesso della Corte dei conti alla Consulta in materia di rispetto dell’art. 81 Cost. novellato.*

*2. Le indagini e le analisi sui risultati dell'azione amministrativa e di spesa e sul governo del sistema di finanza pubblica si sono tradotte – in questo primo semestre dell'anno 2012 – in una serie di adempimenti.*

*Va ricordato, dapprima, l'impegno della Corte per l'audizione sul Documento di Economia e Finanza-DEF (il 23 aprile 2012), contenente le indicazioni delle tendenze dell'economia e dei conti pubblici per un triennio e la conseguente definizione di correzioni eventualmente necessarie per il conseguimento degli obiettivi programmatici. L'audizione, in particolare, è stata caratterizzata da un approccio a metodologie e definizioni tratte dalla contabilità nazionale, di rilevanza cruciale dopo l'introduzione del già ricordato principio del pareggio di bilancio in Costituzione con disposizioni che si muovono, nettamente, nel tracciato dei conti nazionali (come la stessa Corte ha avuto modo di sottolineare nell'audizione parlamentare del novembre 2011 e nel parere reso dalle Sezioni Riunite, in sede consultiva, il 13 dicembre 2011).*

*Le indagini di controllo sui risultati dell'azione pubblica sono proseguite con il varo, a metà maggio di quest'anno, della Relazione sul costo del lavoro pubblico prevista dall'articolo 60 del d.lgs. n. 165 del 2001, che la Corte – rispettando la cadenza annuale – ha sottoposto al Parlamento e che rappresenta, anch'essa, un momento rilevante dell'attività di controllo e referto sugli andamenti della finanza pubblica. Questa Relazione è venuta a saldarsi ed a fare sistema con il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica.*

*Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, deliberato dalle Sezioni Riunite il 28 maggio 2012, ha inteso fornire al Parlamento – per la terza volta dopo*

*l'edizione sperimentale del 2010 – una valutazione di sintesi sulla adeguatezza e sulla rispondenza degli strumenti individuati, appunto, a presidio del coordinamento della finanza pubblica, alle necessità poste dall'adesione all'UE e dai più generali obiettivi di contenimento e di riqualificazione della spesa pubblica. Lo stesso Rapporto ha inteso anche indicare, sulla base delle analisi svolte, quelle criticità su cui richiamare l'attenzione del legislatore a beneficio di una più efficace gestione delle risorse pubbliche.*

*Al Rapporto fa seguito, ora, la Relazione sul rendiconto 2011, intesa ad effettuare quella valutazione critica dei risultati del bilancio dello Stato, che è insita nella natura del “giudizio” di parificazione sul rendiconto; una valutazione che racchiude, in sé, tanto considerazioni di fondo 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. La Relazione non contiene peraltro se non considerazioni generali e di quadro su andamenti e tendenze della finanza pubblica già ampiamente trattate nel Rapporto sul coordinamento, appena citato.*

*3. Nella Relazione ha specifica rilevanza la disamina dei principali saldi di bilancio e delle tendenze delle categorie economiche delle entrate e delle spese statali, seguita da una trattazione dei risultati della gestione delle singole amministrazioni dello Stato; per ogni ministero si segnalano gli orientamenti gestionali che emergono da una analisi delle risultanze per missioni e programmi; disamina questa che non delimita, comunque, l'intera portata della Relazione stessa.*

*L'impegno della Corte nell'esame della gestione del bilancio è stato, infatti, soprattutto rivolto alla ricerca di elementi coerenti con il processo di revisione della spesa (spending review), di potenziamento delle entrate (lotta all'evasione) e di riforma delle norme, delle procedure e dei modelli di gestione e di programmazione delle amministrazioni centrali, da cui molto dipendono le prospettive di risanamento degli apparati pubblici.*

*In termini più generali, in ordine ai contenuti della Relazione, va inoltre osservato che l'originaria disciplina normativa, risalente al 1934, deve essere oggi rivisitata e interpretata alla luce del mutato quadro costituzionale e di una normazione che ha comportato evoluzioni ordinamentali e organizzative di massimo rilievo. Anche il modello di bilancio delle amministrazioni è nettamente mutato, articolandosi – già da qualche tempo – per missioni e programmi. Di conseguenza lo svolgimento dei controlli e la connessa attività di referto si sono incentrati sulla attività gestoria: il fine deve essere quello di promuovere processi virtuosi per l'azione delle amministrazioni e di fornire, al contempo, un efficace quadro valutativo a disposizione del Parlamento.*

*La Corte ha ritenuto poi di dover ricomprendere nel proprio esame gli andamenti complessivi della gestione, con riferimento agli obiettivi programmatici disegnati da Governo e Parlamento, conformandosi – così – alla concezione allargata della valutazione del bilancio affermata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Sussiste – altresì – una produzione legislativa significativa, anche se disorganica, su nuovi adempimenti, insieme alla riforma della contabilità pubblica attuata dalla legge n. 196/2009 (come modificata e aggiornata), contenente norme specifiche*

*(artt. 37 e 38) sulla parificazione della Corte e sulla successiva presentazione alle Camere del Rendiconto dello Stato.*

*4. La Decisione e la Relazione della Corte sul rendiconto sono funzionali alla chiusura del percorso di bilancio del precedente esercizio finanziario con la legge di approvazione del rendiconto. Sussiste peraltro piena consapevolezza della delicata questione inerente alla trasparenza ed alla veridicità dei conti pubblici, in carenza di visibilità del collegamento strutturale tra bilancio dello Stato e conto economico delle amministrazioni pubbliche. Estrema rilevanza deve, dunque, attribuirsi alla “correlazione” tra le risultanze finanziarie proprie della contabilità pubblica nel raccordo con i corrispondenti aggregati della contabilità nazionale, pur essi oggetto di analisi. Il tutto allo scopo di fornire al decisore politico informazioni essenziali sul grado di funzionamento delle regole di condotta assegnate alle amministrazioni dello Stato (ad esempio, i “tagli” reiterati). La Corte – comunque – intende offrire sempre più un quadro solido di informazioni indispensabili per investigare le cause di possibili distorsioni e suggerire eventuali modifiche di rotta. Sul tema, in ogni caso, è già in atto un’opera volta a migliorare l’impostazione della Relazione sul rendiconto. Una iniziativa già assunta si riconnette alla legge n. 196/2009 che ha disposto che, con il ddl di stabilità, venga presentata una Nota tecnico-illustrativa nella quale si procede ad illustrare criteri e quantificazione dei raccordi tra contabilità pubblica e contabilità nazionale, attraverso l’esposizione di criteri e dimensioni della “transcodifica” delle categorie economiche di bilancio utile a riclassificare le singole voci nei termini richiesti dal SEC 95. Alla luce di questa norma la Corte sottolinea, perciò, l’importanza di*

*procedere ad una rielaborazione riguardante il rendiconto, con l'intento, sicuramente ambizioso, di ricostruire un quadro di raccordo tra bilancio e conto consuntivo dello Stato.*

*Questo impegno innovativo deve consentire alla Relazione sul rendiconto generale dello Stato di divenire la sede nella quale l'evoluzione della finanza statale potrebbe essere analizzata sulla base di un quadro informativo che si caratterizzi per 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 per le verifiche europee.*

*5. Un aspetto peculiare della Relazione della Corte da evidenziare attiene alle notazioni sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del rendiconto che sono riassunte quest'anno nel terzo volume della Relazione (nei due versanti dell'entrata e della spesa). In effetti 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 (anche con richiamo a quelli esercitati dalle strutture centrali e periferiche della Ragioneria generale dello Stato). Notevoli criticità emergono, peraltro, dalle vicende gestorie degli ultimi anni e che hanno trovato conferma anche nel rendiconto 2011. Devono infatti di nuovo evidenziarsi i fenomeni 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; anche il*

*fenomeno dei riconoscimenti di debito non contribuisce davvero alla chiarezza dei dati contabili da riferire ad un esercizio specifico.*

*A livello di singole amministrazioni la Corte 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: per evidenziare le anomalie più rilevanti si sta intanto procedendo sia con lo strumento di auditing finanziario-contabile con accertamenti diretti sulla regolarità dei procedimenti di spesa seguiti dall'amministrazione in proprie aree di intervento. Va infine posto in massima evidenza – e ciò spinge ad accrescere l'impegno sul fronte della spesa – che per l'attendibilità e l'affidabilità dei dati del rendiconto si riscontra, ormai da anni, un impegno importante sul versante delle entrate che sta registrando significativi risultati a seguito delle segnalazioni effettuate.*

*6. Alcune annotazioni per sintetizzare, infine, l'impostazione redazionale adottata. La Relazione si articola in tre volumi: il primo fa riferimento ai conti dello Stato e alle politiche di bilancio, illustrando – altresì – i risultati dell'esercizio nelle componenti dei saldi di bilancio, delle entrate, delle spese e della gestione del patrimonio. Questo volume, improntato da un taglio di interesse generale, ricomprende:*

*a) le considerazioni sul rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica del 2011, riferite anche al contesto europeo, sulla base dei dati di previsione e di consuntivo delle amministrazioni centrali dello Stato con raffronti tra risultati del conto economico e del rendiconto finanziario;*

*b) i risultati dell'esercizio attinenti alle entrate, alla spesa ed al conto del patrimonio, evidenziando le criticità rilevate. Un "focus" particolare attiene: alla verifica dei risultati a consuntivo delle manovre di finanza pubblica, alle entrate di difficile realizzazione, ai risultati delle questioni della lotta all'evasione, alle difficoltà sottese alla gestione dei residui attivi, alle problematiche delle fonti non tributarie di entrata (entrate da giochi), alle possibili nuove forme di entrata (entrate riassegnabili). La disamina condotta attiene, altresì, alle spese che non appaiono più "produttive", ai riconoscimenti di debito, alle eccedenze di spesa, alle dequalificazioni della spesa, all'efficacia di operazioni di gestione dell'attivo e del passivo.*

*A questi due aspetti fanno seguito le considerazioni sull'ordinamento contabile, correlate all'attuazione delle nuove norme di contabilità alla luce delle modifiche europee e della crisi; il primo volume della Relazione recepisce, infine, i profili di maggior rilievo nella revisione degli assetti organizzativi, nell'attività contrattuale e nella gestione del personale.*

*Il secondo volume concerne la gestione del bilancio dello Stato per amministrazione. Nell'esame dei consuntivi dei singoli ministeri la Corte evidenzia nello specifico l'esigenza e le possibilità di una riqualificazione della spesa rispondente ad un modello in grado di consentire un miglioramento della gestione, una razionalizzazione dei processi di bilancio ed una reingegnerizzazione dell'organizzazione e delle procedure. L'esame dei consuntivi dei dicasteri coniuga altresì analisi funzionali e analisi strategiche.*

*Altre valutazioni si riferiscono: 1) alla modernizzazione del processo di programmazione dei flussi di finanza pubblica, rafforzando la funzione allocativa*