

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIV

N. 1

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2012)

Trasmessa alla Presidenza il 27 giugno 2013

VOLUME I I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

PAGINA BIANCA

**RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO
2012**

La decisione e la relazione deliberate dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art. 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, si articolano nei seguenti volumi:

- **Decisione** sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2012
- **Volume I - I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO**

Premessa**IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA**

- La politica di bilancio nel contesto europeo
- Il Conto delle Amministrazioni pubbliche nel 2012
- Il riequilibrio dei conti pubblici per livelli di governo
- Rendiconto generale dello Stato e contabilità nazionale

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

- I saldi di bilancio
- Le entrate dello Stato
- Le spese dello Stato
- La gestione del patrimonio

L'ORDINAMENTO CONTABILE**L'ORGANIZZAZIONE, LA GESTIONE DEL PERSONALE E L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE**

- Revisione degli assetti organizzativi
- Il personale
- L'attività contrattuale

- **Volume II - LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO 2012 PER AMMINISTRAZIONE**

- Considerazioni generali sulla spesa delle Amministrazioni centrali
- Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Ministero dell'economia e delle finanze
- Ministero dello sviluppo economico
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali
- Ministero della giustizia
- Ministero degli affari esteri
- Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
- Ministero dell'interno
- Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

- Ministero della difesa
- Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali
- Ministero per i beni e le attività culturali
- Ministero della salute

- Appendice: I fondi di rotazione

- ***Volume III - ATTENDIBILITÀ DELLE SCRITTURE CONTABILI***
 - Rendiconto dell'entrata
 - Rendiconto della spesa

- ***Appendice al Volume I***

- ***Appendice al Volume II***

INDICE*Volume I*

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Premessa	Pag.	VII
IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA	“	1
<i>La politica di bilancio nel contesto europeo</i>	“	1
<i>Il Conto delle Amministrazioni pubbliche nel 2012</i>	“	5
<i>Il riequilibrio dei conti pubblici per livelli di governo</i>	“	9
<i>Rendiconto generale dello Stato e contabilità nazionale</i>	“	12
I RISULTATI DELL'ESERCIZIO	“	19
<i>I saldi di bilancio dello Stato</i>	“	19
I saldi di bilancio	“	19
Tavole	“	25
<i>Le entrate dello Stato</i>	“	37
Valutazioni complessive e di sintesi	“	37
La gestione delle entrate dello Stato nel 2012	“	43
Azione e risultati dell'attività di contrasto all'evasione	“	70
Analisi specifiche e principali criticità emerse	“	106
<i>Le spese dello Stato</i>	“	127
Le spese dello Stato	“	127
Analisi economica	“	133
Analisi per missioni e politiche pubbliche	“	139
Tavole	“	145
<i>La gestione del patrimonio</i>	“	201
Premessa	“	201
Conto generale del Patrimonio dello Stato e dei conti ad esso allegati	“	203
Analisi delle passività finanziarie	“	209
Analisi delle attività finanziarie	“	215
Analisi delle attività non finanziarie prodotte	“	218
Gli immobili gestiti dell'Agenzia del Demanio	“	220
Federalismo demaniale	“	223
Le risultanze dei conti allegati	“	226

L'ORDINAMENTO CONTABILE	“	229
Premessa	“	229
Il nuovo assetto costituzionale	“	232
I provvedimenti contabili del 2012	“	245
Attuazione e prospettive della riforma contabile	“	261
 L'ORGANIZZAZIONE, LA GESTIONE DEL PERSONALE E L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE	“	279
<i>Revisione degli assetti organizzativi</i>	“	279
I provvedimenti di riorganizzazione dei Ministeri intervenuti in corso d'anno	“	281
Il perseguimento degli obiettivi di revisione della spesa	“	285
Il funzionamento degli organi di controllo interno	“	288
Le misure di semplificazione, di innovazione tecnologica e di contrasto alla corruzione	“	289
<i>Il personale</i>	“	295
Raccordo fra i dati di contabilità nazionale e il rendiconto generale dello Stato	“	295
La spesa per redditi da lavoro dipendente del personale statale nel rendiconto generale dello Stato per il 2012	“	299
<i>L'attività contrattuale</i>	“	305
Considerazioni di sintesi	“	305
Evoluzione normativa	“	307
Analisi dell'attività delle Amministrazioni centrali dello Stato	“	322
L'attività dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture	“	337
Allegato	“	343

PREMESSA

1. La Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2012, che ora viene trasmessa al Parlamento, si situa ad un mese da altra significativa attività di referto della Corte –compendiata nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica – che si è articolata sia in considerazioni sui conti pubblici nel contesto europeo che in analisi sulle politiche pubbliche e la crescita.

In termini generali, in questa sede di premessa alla Relazione sul rendiconto dello Stato, va soltanto posto in luce che finalità principale del Rapporto è stata quella della messa a disposizione degli organi rappresentativi di una verifica sull'adeguatezza e sulla rispondenza – rispetto agli obiettivi fissati – degli strumenti individuati a presidio del coordinamento della finanza pubblica a livello di amministrazioni centrali e locali; e ciò in relazione alle necessità poste dall'adesione all'Unione Europea e dai più generali obiettivi di contenimento e riqualificazione della spesa.

Al Rapporto ha fatto seguito, nel corrente mese di giugno, l'invio in Parlamento della Relazione sul costo del lavoro pubblico, referto previsto da specifica norma legislativa (art. 60 del d.lgs 165/2001). Questa Relazione ha ad oggetto la disamina complessiva ed articolata delle risorse finanziarie destinate al personale pubblico, allineandosi agli obiettivi informativi cui risponde il Rapporto, già citato, del quale approfondisce gli effetti delle politiche di razionalizzazione e di contenimento delle risorse.

2. La Relazione sul rendiconto 2012 ha il fine di svolgere una valutazione dei risultati del bilancio dello Stato, insita nella natura stessa del contestuale

“giudizio” di parificazione sullo stesso rendiconto; una valutazione che ricomprende sia considerazioni analitiche sulle tendenze della spesa e delle entrate, che osservazioni e rilievi riguardanti eventuali irregolarità amministrativo-contabili ed anomalie degli assetti organizzativi e delle modalità procedurali della spesa. La Relazione contiene – altresì – considerazioni generali e di quadro complessivo su andamenti e tendenze della finanza pubblica, non trattate nel Rapporto sul coordinamento.

La Relazione al Parlamento, correlata – anche quest’anno – precipuamente al bilancio dello Stato, segue due direttrici: a) l’analisi delle risultanze del conto del bilancio e del conto del patrimonio al fine di consentire la verifica, da un lato, della correttezza della gestione e, dall’altro, del contributo effettivo che lo Stato fornisce alla complessiva evoluzione delle finanze pubbliche; b) la verifica dei risultati della gestione contabile delle singole amministrazioni dello Stato e l’effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati in relazione alle missioni e ai programmi gestiti.

In relazione al primo aspetto, appare di sicuro rilievo la sistematica predisposizione di elementi di raccordo tra le risultanze del rendiconto dello Stato e i corrispondenti aggregati di contabilità nazionale, sulla base di metodologie adottate nell’ambito delle elaborazioni condotte in sede di disegno di legge di stabilità. Tale riclassificazione, già prodotta in via sperimentale in ordine al rendiconto 2011, consentirà in particolare di disporre di approfondite valutazioni sugli esiti dei ripetuti provvedimenti di contenimento della spesa degli ultimi esercizi finanziari.

L’impegno innovativo che la Corte intende perseguire (attraverso raccordi tra contabilità pubblica e contabilità nazionale) deve consentire – sempre più – alla

Relazione sul rendiconto generale dello Stato di divenire la sede nella quale l'evoluzione della finanza statale può essere analizzata sulla base di un quadro informativo caratterizzato da 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.

L'analisi della gestione del bilancio dello Stato nell'ambito delle singole amministrazioni mira, per parte sua, a far emergere — in primo luogo — elementi coerenti con l'avviato processo di revisione della spesa nella duplice direzione della revisione del perimetro dell'intervento pubblico e della progressiva eliminazione delle spese non produttive e degli sprechi.

Altri significativi elementi di valutazione, reperibili nella Relazione, attengono al potenziamento della gestione delle entrate e le iniziative di riforma delle norme, delle procedure e dei modelli di programmazione e di gestione delle amministrazioni centrali.

3. Un aspetto peculiare della Relazione della Corte concerne l'attendibilità e l'affidabilità dei dati contabili con notazioni che sono riassunte — quest'anno — in un apposito 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, che hanno trovato conferma anche nel rendiconto 2012.

Per evidenziare talune anomalie rilevabili dal rendiconto (dal lato delle entrate e dal lato delle spese) si è proceduto sia attraverso lo strumento dell'auditing finanziario – contabile su scala generale, sia con accertamenti diretti sulla regolarità dei procedimenti seguiti in specifiche aree di intervento, individuate utilizzando strumenti informatici ed approcci metodologici condivisi a livello internazionale.

4. L'attività referente della Corte, che culmina nell'evento solenne del giudizio di parificazione del rendiconto dello Stato, si situa in un contesto che rende chiaramente percepibile il rafforzamento notevolissimo del rapporto di ausiliarietà della Corte verso tutti gli organi rappresentativi.

La Corte infatti, per norma costituzionale e per la sua tipica conformazione, assolve alla funzione ausiliaria e realizza, al contempo, un momento di chiusura di un sistema dei 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 della magistratura contabile che si correla, nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali, direttamente al Parlamento e agli altri organi rappresentativi al quale l'esito dei controlli è – per Costituzione – indirizzato per assicurare il rispetto degli equilibri economico-finanziari, pur essi costituzionalmente garantiti.

La tipica vocazione della Corte all'ausiliarietà nei confronti del Parlamento e delle altre assemblee a livello regionale e locale non è disgiunta – peraltro – dalla

disponibilità ad offrire al Governo e agli organi esecutivi quell'apporto, ad un tempo di esperienza e di conoscenza, ritenuto utile per il migliore impiego delle risorse pubbliche e per una azione delle amministrazioni al servizio della comunità nazionale.

Questa disponibilità si rapporta — altresì — alla responsabilità di offrire anche ai cittadini un contributo alla conoscenza dei risultati dell'azione svolta da chi ha il compito di gestire, dandovi possibili soluzioni, i problemi di politica economico-sociale del Paese.

Il rafforzamento del rapporto di ausiliarietà, sempre più avvertito ai livelli istituzionali, consente di svolgere tre ulteriori considerazioni di ordine sistemico:

- 1) la necessità di trarre effettive conseguenze dal fatto che la Costituzione enuncia vincoli di carattere finanziario per l'intera finanza pubblica, dal momento che il nostro Paese si è impegnato, con trattati internazionali, a garantire l'equilibrio di bilancio dell'intero sistema della pubblica amministrazione;*
- 2) la consapevolezza che la Corte, per la sua capillare presenza sul territorio, può assicurare il controllo della tenuta complessiva del sistema finanziario pubblico, attesa la necessità di doverne rendere conto in sede europea con correlata garanzia della attendibilità e affidabilità dei dati riportati;*
- 3) l'esigenza di un vaglio della Corte costituzionale in caso di violazioni delle norme della Costituzione in materia di finanza pubblica per assicurare l'effettiva chiusura di un sistema che deve garantire l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità dell'indebitamento delle amministrazioni pubbliche.*

Si annota infine che proprio nell'anno 2012 – nel quadro appena delineato – si situa la ridefinizione del sistema dei controlli della Corte in materia di finanza e funzionamento delle amministrazioni territoriali attuata con il decreto legge 174, convertito con la legge 213 del 2012, con cui il legislatore ha adeguatamente completato la riforma dei controlli. L'intera gestione finanziaria delle Regioni, qual'è riflessa nei rispettivi bilanci diviene – infatti – oggetto di controllo da parte delle sezioni regionali della Corte, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal Patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento, della sostenibilità dell'indebitamento stesso, della inesistenza di irregolarità in grado di incidere – negativamente – sugli equilibri economico-finanziari degli enti.

5. L'ultima notazione di questa premessa attiene alla natura dell'attività della Corte. Gli elementi desumibili dalle attribuzioni di controllo e di referto della Corte – come è noto – sono volti a rinsaldare, al meglio, la necessità delle azioni di riforma e correzione da avviare sempre con tempestività.

Gli elementi desumibili dall'attività di controllo individuano infatti con rigore, attraverso il linguaggio degli indicatori numerici, dei dati contabili accertati e delle descrizioni obiettive, le anomalie di un sistema che – senza correzioni – rendono impossibile una soluzione dei problemi connessi all'azione amministrativa e di spesa.

Questa Relazione, in particolare, nutre l'ambizione di offrire elementi utili per meglio orientarsi, non solo nelle scelte di coordinamento della finanza pubblica, ma anche per migliorare l'organizzazione degli apparati pubblici, le procedure di

gestione del bilancio, il governo del personale, la razionalizzazione degli assetti organizzativi.

In particolare, per l'ambito statale, in ordine al quale questa Relazione si rapporta direttamente, il momento attuale deve essere occasione preziosa per rinnovare le strutture amministrative dello Stato, spesso confuse ed incerte davanti a continui, ed a volte contraddittori, ridisegni di competenze.

PAGINA BIANCA