

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2013

**INTRODUZIONE DEL PRESIDENTE
RAFFAELE SQUITIERI**

**RELAZIONE IN UDIENZA
DEL PRESIDENTE DI COORDINAMENTO DELLE SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO
ENRICA LATERZA**

26 GIUGNO 2014

PAGINA BIANCA

Introduzione in apertura d'udienza

del Presidente Raffaele Squitieri

1.

L'esame del Rendiconto generale dello Stato è l'oggetto specifico di questo giudizio di parificazione, che conclude il ciclo annuale dei controlli affidato dalla Costituzione alla Corte dei conti, allo scopo di consentire al Parlamento di assumere le proprie determinazioni sulla base di un'ampia verifica della affidabilità, della trasparenza, della veridicità e della regolarità dei conti.

Il rito giurisdizionale, previsto per deliberare sui contenuti del Rendiconto, affida gli interventi in udienza al magistrato relatore e al Procuratore generale per la sua requisitoria.

Il rilievo istituzionale che questa fondamentale funzione di controllo ha assunto in questi ultimi anni mi induce, tuttavia, - come Presidente della Corte e del collegio giudicante - ad avanzare brevi considerazioni generali prima di dichiarare aperta l'udienza pubblica.

Le ragioni alla base di una valenza crescente della parificazione del Rendiconto originano, da un lato, dal rinnovato assetto costituzionale e, dall'altro, dall'estensione e dal rafforzamento dei controlli che l'Istituto è chiamato a svolgere con riguardo all'equilibrio economico-finanziario del complesso delle Amministrazioni pubbliche "a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali e ai vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione

europea”, come afferma una recente sentenza della Corte costituzionale.

Un allargamento di compiti e di responsabilità che può trovare solide radici proprio nella metodologia di controllo, ormai largamente sperimentata, che la Corte impiega nell’esame del Rendiconto annuale dello Stato. Non è un caso che il Legislatore, nell’estendere alle Regioni a statuto ordinario il giudizio di parificazione dei Rendiconti, abbia, infatti, ritenuto opportuno adottare lo stesso schema giuridico e procedimentale utilizzato per l’approvazione del Rendiconto generale dello Stato.

2.

La Corte dei conti sottopone la gestione di bilancio dello Stato ad una attenta valutazione che, muovendo dalle risultanze complessive, si estende allo scrutinio dell’attività delle singole Amministrazioni.

Parte integrante della decisione che conclude il giudizio odierno è l’annessa Relazione sul Rendiconto generale dello Stato, alla quale è assegnato il compito di analizzare a fondo la gestione delle entrate e delle spese, nonché di segnalare eventuali irregolarità amministrativo-contabili o anomalie negli assetti organizzativi e nelle modalità procedurali.

Negli anni, questo compito è stato svolto utilizzando strumenti di analisi via via adattati alle sempre maggiori esigenze informative. Alla tradizionale lettura delle vicende gestorie, si sono, così, affiancate l'utilizzazione di articolati questionari rivolti ai Ministeri e verifiche delle poste del Rendiconto condotte in analogia con le esperienze ormai consolidate in ambito europeo.

Sotto il profilo della trasparenza e dell'attendibilità del Rendiconto, da anni è utilizzata la metodologia DAS (*Déclaration d'Assurance*): al fine di evidenziare anomalie, sia sul fronte delle spese che su quello delle entrate, si procede, in termini generali, con lo strumento dell'*auditing* finanziario-contabile.

Quanto alle verifiche di carattere puntuale, si opera con accertamenti diretti sulla regolarità dei procedimenti seguiti in specifiche aree di intervento, individuate con metodologie campionarie e applicazioni informatiche ispirate a criteri condivisi a livello internazionale.

3.

Per quanto concerne gli aspetti istituzionali in materia di finanza pubblica, si è in presenza di una fase della vita del Paese caratterizzata da rilevanti trasformazioni. A decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014 è entrato, infatti, in vigore il nuovo quadro costituzionale, che ha visto modificati ben quattro articoli, di cui di

particolare rilievo l'art. 81 e l'art. 97. Salvo che per la parte relativa alla struttura dei bilanci, all'inizio di quest'anno, è entrata in vigore, anche la legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012, che ha dato attuazione ai numerosi istituti di cui alle novelle costituzionali.

Con questa nuova normativa entrano a far parte della Carta fondamentale del nostro Paese vincoli particolarmente stringenti, come l'equilibrio di bilancio strutturale e la sostenibilità del debito pubblico, in linea con l'assetto ordinamentale adottato in sede europea.

In questo quadro, la citata legge n. 243 del 2012, che ha dato attuazione al nuovo complesso costituzionale, ha disciplinato numerosi istituti ugualmente innovativi, alcuni dei quali finiscono con l'interessare la stessa area di competenza della Corte dei conti, introducendo elementi di novità sul piano metodologico anche nella materia relativa all'esame dei consuntivi.

Sarà, dunque, necessario adeguarsi alle innovazioni sostanziali e procedimentali, definendo metodologie di lavoro coerenti con il mutato quadro ordinamentale, europeo ed interno. A sua volta, ciò richiede investimenti in conoscenze, cui la stessa Corte non intende sottrarsi e che dovranno assicurare lo svolgimento di un servizio aggiornato alle evoluzioni del quadro complessivo e di quel contesto europeo di cui il nostro Paese è parte integrante.

Ai vincoli contenutistici connessi all'adeguamento del nostro sistema ordinamentale al quadro normativo europeo (legato essenzialmente al *Fiscal Compact*) si aggiungono, dunque, non meno rilevanti passaggi metodologici. Il tutto viene a configurarsi come un insieme compatto, ma al contempo articolato, di questioni per la soluzione delle quali rilevante sarà il compito che la Corte verrà chiamata a svolgere nei prossimi anni.

Va, peraltro, tenuto presente che non si è, ancora, avviato l'*iter* volto ad adeguare la legge di contabilità al mutato quadro costituzionale e ordinamentale. La conseguenza è che manca un'aggiornata cornice, cui ancorare il quadro legislativo ordinario. Il sistema dunque ancora attende una chiusura.

In conclusione, il quadro che emerge evidenzia l'urgenza di un adeguamento del vigente ordinamento al nuovo sistema costituzionale: tema, questo, in ordine al quale la Corte non può che riconfermare la più ampia disponibilità a mettere a disposizione il massimo impegno professionale e le proprie competenze tecniche.

Relazione in udienza

del Presidente di coordinamento delle Sezioni Riunite in sede di controllo

Enrica Laterza

1.

Nell'illustrare i principali tratti del Rendiconto generale 2013, occorre ricordare, ancora una volta, che il bilancio dello Stato, pur conservando importanza nel finanziamento di servizi alla collettività e, soprattutto, nel trasferimento di risorse agli altri livelli di governo, ha visto progressivamente ridurre la propria incidenza sulla spesa pubblica complessiva. Basti considerare la spesa per investimenti e infrastrutture pubbliche – un punto tra i più critici dell'attuale politica di bilancio – della quale lo Stato in senso stretto è titolare di una quota molto ridotta.

Appare, dunque, opportuno aprire questa relazione con uno sguardo all'andamento complessivo della finanza pubblica nel 2013, anche al fine di valutarne le tendenze di fondo e, quindi, i margini di compatibilità con le nuove regole concordate a livello europeo, che trovano espressione di sintesi nell'"equilibrio di bilancio", elevato a principio costituzionale.

Un anno di non facile lettura il 2013, tanto per l'Italia quanto per l'Europa. Con tratti comuni, ma anche con significative divaricazioni nelle tendenze dei conti pubblici e nell'impostazione delle politiche di bilancio.

Nell'area dell'euro, i risultati di bilancio del 2013 confermano la tendenza alla riduzione degli squilibri, ormai in atto da quattro anni.

Nel 2009, in concomitanza con la fase di massima depressione economica, il disavanzo dei conti pubblici aveva superato in media il 6 per cento del Pil; nel 2013 i consuntivi segnalano che tale incidenza si è dimezzata, fermando al 3 per cento il valore dell'indebitamento netto nominale. Un risultato ottenuto in presenza di un quadro macroeconomico ancora negativo: nel complesso, il Pil dell'area ha segnato una sia pur lieve contrazione (-0,4 per cento), che nel biennio 2012-2013 ha, pertanto, superato l'1 per cento in termini reali. In Italia e in Spagna il cedimento del prodotto è stato molto più pronunciato (-1,9 e -1,2 per cento, rispettivamente).

Le difficoltà dell'Europa nel consolidare la ripresa, recuperando ritmi di crescita più elevati, risalgono alla grave crisi economico-finanziaria che ha colpito duramente tutti i maggiori Paesi dell'area. Un segnale assai significativo – che è, allo stesso tempo, un effetto negativo della crisi e un fattore cruciale nella lentezza del recupero – è rappresentato dal cedimento generalizzato degli investimenti, sia pubblici che privati, regrediti, in quota di Pil, ben al di sotto dei livelli pre-crisi. A sua volta, la ridotta propensione ad investire trova motivazioni in molteplici fattori, primi tra tutti la vasta inutilizzazione della capacità produttiva e i vincoli alla mobilitazione di adeguati finanziamenti.

Ponendo a confronto i principali indicatori di bilancio, si trae conferma – non è, infatti, un'evidenza nuova – della posizione relativa favorevole dell'Italia. Il saldo primario – fattore di importanza

fondamentale nella riduzione del debito pubblico – è stato, nel 2013, ancora in avanzo per 2,2 punti di Pil; un valore positivo allineato al risultato della Germania e assai lontano dagli esiti degli altri Paesi, tutti in disavanzo, con punte particolarmente elevate per la Francia (2,0 per cento) e per la Spagna (3,7 per cento).

Lo stesso indebitamento netto, pur non avendo segnato una riduzione analoga a quella media dell'area euro, si è stabilizzato in Italia entro la soglia limite del 3 per cento, in un contesto europeo nel quale, ad eccezione della Germania, che è già in condizioni di pareggio nominale, tutti gli altri principali Paesi espongono, tuttora, disavanzi considerevoli: dal 4,3 per cento della Francia, al 7,1 per cento della Spagna.

Infine, come è noto, le nuove regole europee impongono un obiettivo di medio termine, per il quale è richiesta all'Italia una riduzione del “saldo strutturale” (il disavanzo corretto per gli effetti del ciclo economico e delle misure *una tantum*) di mezzo punto percentuale all'anno, fino al conseguimento del pareggio.

Anche se si guarda a tale regola, nel 2013 l'Italia – secondo stime della stessa Commissione europea – avrebbe rispettato il percorso richiesto, con una diminuzione del saldo di 0,6 punti, che collocherebbe il nostro Paese su un livello migliore di quello medio dell'area.