



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2014

Introduzione del Presidente

Raffaele Squitieri

**Relazione in udienza del Presidente di coordinamento
delle Sezioni Riunite in sede di controllo**

Enrica Laterza

25 GIUGNO 2015

PAGINA BIANCA

Introduzione in apertura d'udienza

del Presidente Raffaele Squitieri

PAGINA BIANCA

1.

Le rilevanti trasformazioni di cui è stato recentemente oggetto il nostro assetto istituzionale e ordinamentale hanno prodotto anche l'estensione ed il rafforzamento dei controlli attribuiti alla Corte dei conti 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.

2.

Il giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato, che riconduce ad una storica funzione di controllo della Corte dei conti – e che richiama un'epoca nella quale i conti dello Stato quasi coincidevano con la dimensione complessiva dell'intervento pubblico – ha acquisito una valenza diversa, ma non di minore momento, nel riformato assetto costituzionale che, proprio a decorrere dal 2014, ha introdotto innovazioni di rilievo nella struttura del nostro ordinamento contabile e, di conseguenza, nei controlli e nelle modalità di coordinamento della finanza pubblica.

Le modifiche costituzionali rinviavano alla cosiddetta “legge rinforzata” la definizione di alcuni istituti; quest’ultima, a sua volta, rinvia sia all’adeguamento della legge ordinaria di contabilità, sia all’ordinamento dell’Unione europea, con una sorta di recepimento permanente e automatico della relativa disciplina.

La Corte dei conti ha già avuto modo di sottolineare l’urgenza di un adeguamento della legge quadro di contabilità e finanza pubblica al nuovo assetto costituzionale e nuovamente rappresenterà tale esigenza nella audizione che avrà luogo il 30 giugno p.v. presso le Commissioni bilancio riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Il protrarsi del ritardo di tale adeguamento incide, infatti, negativamente sulla legislazione, consolidando tendenze non coerenti con le nuove disposizioni e dando luogo a riflessi negativi sull’azione amministrativa.

3.

Nel corso del 2014, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 40, ha chiarito che il Patto di stabilità – e, più in generale, i vincoli di finanza pubblica – obbligano l’Italia, nei confronti dell’Unione europea, ad adottare politiche di contenimento della

spesa, il cui rispetto viene verificato in relazione al Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, elaborato dall'ISTAT sulla base dei bilanci delle oltre 10 mila unità istituzionali comprese nell'elenco che l'Istituto di statistica è tenuto a pubblicare, ogni anno, sulla Gazzetta Ufficiale.

Il compito di decidere sul contenzioso relativo all'inserimento in tale elenco è affidato alla giurisdizione esclusiva della Corte dei conti. Un contenzioso che è auspicabile possa essere alleggerito dalla recente introduzione del nuovo Sistema europeo dei conti (SEC 2010), che detta criteri più articolati per le scelte che conducono all'inclusione o meno delle Amministrazioni pubbliche nell'elenco.

4.

Come noto, i conti dello Stato rappresentano una quota rilevante del Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche. Proprio a tal fine, nella relazione che accompagna il giudizio di parificazione, le risultanze finanziarie del Rendiconto generale sono puntualmente raccordate con il Conto economico dello Stato sulla base, appunto, delle nuove regole della contabilità nazionale.

Guardando a questa versione dei conti dello Stato – che è poi quella rilevante per le verifiche europee – si evidenzia come le componenti principali della spesa corrente (redditi di lavoro e consumi intermedi) abbiano continuato a segnare, nel 2014, incrementi di limitatissima portata, in linea con i programmi generali di revisione e contenimento della spesa. Anche gli interessi sul debito hanno invertito la tendenza e si sono ridotti significativamente, così come – ed è questo, invece, un segnale non positivo – gli investimenti in opere e infrastrutture pubbliche.

Il moderato aumento dell'indebitamento netto rispetto al 2013 è, pertanto, pressoché per intero da attribuire all'espansione delle spese per prestazioni sociali.

Anche dalla approfondita analisi condotta sulle risultanze del Rendiconto generale dello Stato trae, dunque, conferma una valutazione che – pur ponendo in luce talune criticità nel percorso di risanamento – testimonia lo sforzo condotto in questi anni per il riequilibrio dei Conti pubblici.

Relazione in udienza

del Presidente di coordinamento delle Sezioni Riunite in sede di controllo

Enrica Laterza

PAGINA BIANCA

1.

Il giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato e la Relazione che lo accompagna chiudono il ciclo annuale dei controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti e trasmettono al Parlamento un esteso lavoro di analisi e di verifica, che ha ad oggetto — da un lato — l'affidabilità, la veridicità e la trasparenza dei conti dello Stato e — dall'altro — la gestione del bilancio da parte delle singole Amministrazioni, a ciascuna delle quali è dedicato un capitolo specifico della Relazione.

L'approccio metodologico seguito nell'impostazione e nello svolgimento di queste analisi privilegia, naturalmente, i criteri che si ispirano alla contabilità finanziaria e quelli che mettono in relazione le risorse disponibili con i risultati dell'attività amministrativa.

Fin dal momento del loro impianto, le istruttorie condotte sulla gestione di bilancio — sorrette anche da una proficua collaborazione dei Ministeri — sono state, pertanto, orientate a fornire un quadro ricognitivo che comprende sia i profili contabili e finanziari, essenziali per la parificazione del Rendiconto, sia gli indicatori di risultato delle missioni e dei programmi assegnati a ciascuna Amministrazione, nonché a verificare lo stato di attuazione delle misure di razionalizzazione degli assetti organizzativi, di semplificazione normativa e procedimentale e di quelle ispirate alla lotta alla corruzione e alla promozione della trasparenza.

Una attenzione particolare è stata posta alle tematiche legate alla revisione degli apparati ministeriali, alla rideterminazione delle

dotazioni organiche e ai processi di allocazione del personale tra centro e periferia, nell'ambito dei quali assume rilievo la questione dell'impatto derivante dagli esuberi di personale delle Province.

L'istruttoria condotta quest'anno, poi, ha inteso andare oltre il perimetro consolidato che racchiude gli indicatori di competenza diretta dei Ministeri, per esplorare quell'area "non immune da rischi di ricadute negative sul bilancio pubblico" che è costituita dalla vasta costellazione di Enti e società strumentali o complementari rispetto alle Amministrazioni di riferimento.

L'ampiezza dei dati raccolti — sulla numerosità degli Enti, sulle risorse statali assorbite, sulla consistenza e sui costi del personale — ha permesso di analizzare un fenomeno crescente di deriva verso una nuova forma di organizzazione "periferica" dello Stato centrale che, in una prospettiva segnata dall'imperativo della *spending review*, richiede un attento ripensamento. L'esternalizzazione di funzioni, da parte dei Ministeri, ad Enti e Società, talvolta coerente con il perseguimento di maggiore efficienza organizzativa, si traduce, in altri casi, nell'elusione dei vincoli rigidi imposti alla spesa pubblica e alla gestione del personale, con il rischio anche di generare duplicazioni di compiti, aggravio dei costi e riduzione del grado di efficienza nella prestazione dei servizi pubblici. Né sono meno rilevanti gli effetti di tali esternalizzazioni sul piano dei controlli esterni, che norme recenti (come quelle della legge europea 2013-*bis*) tendono comunque ad accrescere e a coordinare con quelli svolti sulle Amministrazioni di riferimento.

2.

Affrontando il tema centrale che l'occasione odierna evoca – vale a dire le condizioni e le prospettive della nostra finanza pubblica – va precisato che il pur importante insieme di istruttorie e di analisi sviluppate per la parificazione del Rendiconto si confronta con due limiti significativi:

- la decrescente incidenza, almeno in comparazione con anni ormai remoti, del bilancio dello Stato nel quadro complessivo della finanza pubblica;
- l'inadeguatezza del Rendiconto dello Stato, redatto in termini di contabilità finanziaria, a fornire risultanze immediatamente utilizzabili per le verifiche sul rispetto degli obiettivi programmatici e delle regole definite a livello europeo.

Proprio l'adesione a tali regole ha rafforzato l'esigenza di disporre di conti pubblici che si prestino a realizzare confronti tra i Paesi dell'area e, quindi, elaborati secondo i principi standardizzati del Sistema Europeo dei Conti (SEC), che si ispirano al metodo della competenza economica.

Il comparto dello Stato è una componente primaria dei conti pubblici, ma, ai fini della sua integrazione nel quadro di finanza pubblica, è necessario sottoporre le risultanze del Rendiconto, espresse nei due momenti contabili della competenza giuridica (accertamenti e impegni) e della cassa (incassi e pagamenti) a trattamenti che ne consentano la rappresentazione nella forma del Conto economico dello Stato, elaborato dall'ISTAT nella configurazione richiesta dal SEC.

Il passaggio dal bilancio finanziario al Conto economico dello Stato richiede non solo la traduzione delle voci di spesa e di entrata in termini di competenza economica, ma anche un attento scrutinio della gestione di Tesoreria, che, nella particolare esperienza italiana, ha sempre mantenuto caratteri anomali e dimensioni inconsuete, dando luogo, non raramente, a flussi aggiuntivi rispetto a quelli rilevabili “a rendiconto” e, come tali, necessariamente da integrare al fine di rappresentare compiutamente le spese e le entrate del Conto economico dello Stato.

3.

Nel 2014, l’indebitamento netto dello Stato, nella definizione di contabilità nazionale, è risultato di poco superiore a 51 miliardi, con un incremento di 5 miliardi rispetto al 2013. Nel Rendiconto finanziario l’indebitamento ha superato di poco i 17 miliardi in termini di competenza ed è stato di quasi 54 miliardi in termini di cassa.

L’avanzo primario, che nel Conto economico dello Stato raggiunge i 21 miliardi (di oltre 7 miliardi inferiore al livello del 2013), supera, invece, nel Rendiconto i 63 miliardi in termini di competenza ed i 27 miliardi in termini di cassa.

Nella rappresentazione di contabilità nazionale, il Conto dello Stato può essere utilmente posto a raffronto con gli andamenti più generali di finanza pubblica, al fine di trarne indicazioni sul contributo delle Amministrazioni centrali al processo di riequilibrio dei conti pubblici intervenuto negli ultimi anni. In proposito, va richiamata l’attenzione sulla recente adozione del nuovo Sistema Europeo dei Conti (SEC 2010), sulla base del quale sono state ricostruite le serie storiche di