

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. XIV
n. 5

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2011)

—————
Comunicata alla Presidenza il 28 giugno 2012
—————

RELAZIONI IN UDIENZA



Corte dei Conti

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2011

INTRODUZIONE DEL PRESIDENTE

LUIGI GIAMPAOLINO

RELAZIONI IN UDIENZA

DEI PRESIDENTI DI COORDINAMENTO DELLE SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

MAURIZIO MELONI

LUIGI MAZZILLO

*Udienza di parificazione del Rendiconto generale dello Stato**28 giugno 2012**Premessa in apertura d'udienza del Presidente della Corte dei conti*

1.

Si chiude oggi, 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.

A tal riguardo, mi sia consentito rimarcarlo, nell'anno in cui cade il 150° dall'istituzione della Corte dei conti, non mi pare che, allo stato, la centralità di tale momento istituzionale sia pienamente avvertita, considerato che questa occasione ben più di quella che riguarda l'impostazione delle manovre finanziarie costituisce il momento cruciale che consente, sulla base di dati di consuntivo certi, di valutare il grado di effettiva capacità di un esecutivo nel gestire le pubbliche risorse e di indirizzarle secondo gli obiettivi stabiliti dall'organo della sovranità popolare.

2.

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

Orbene, nel nuovo assetto ordinamentale, caratterizzato, come più volte ho avuto modo di osservare, dal *continuum* Unione europea - Stato - Autonomie territoriali, la Corte dei conti, 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.

3.

Nel contesto di accentuata complessità derivante da un sistema innestato su tre riferimenti essenziali (europeo, nazionale e locale) con conseguente intreccio di competenze da svolgere in un ambito collaborativo e con opera di

coordinamento tra tutti i protagonisti istituzionali, il solenne evento costituito dal giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato 2011, è pertanto proficua occasione per consolidare la tipica vocazione della Corte all'ausiliarità nei confronti del Parlamento e delle altre assemblee rappresentative, vocazione non disgiunta dalla disponibilità ad offrire al Governo e agli organi esecutivi quell'apporto di controllo di legalità, di buon andamento, nonché di esperienza e conoscenza ritenuto utile per il migliore impiego delle risorse pubbliche e per una azione delle amministrazioni a servizio della comunità nazionale.

Difatti, la Relazione si situa in un contesto in cui va accrescendosi il rapporto di ausiliarità verso gli organi rappresentativi; essa infatti, per disposto legislativo e per la sua tipica conformazione, assolve a detta funzione ausiliaria, realizzando, al contempo, un momento di chiusura di un sistema dei controlli costruito attraverso le attività di controllo svolte – in corso d'anno – da tutte le articolazioni della Corte.

Molteplici attività, queste, intese ad offrire dati e valutazioni di una Istituzione autonoma, indipendente ed in posizione di terzietà: la Corte in tal modo continua a corrispondere 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.

4.

E, in considerazione di tale contesto, è vivamente da auspicare la conferma del ruolo specifico della Magistratura contabile anche 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" – sia di norme che disciplinino i controlli della Corte sul perseguimento dell'obiettivo del pareggio, sia 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.

Relazione orale del Presidente di Sezione Luigi Mazzi

1.

Ad uno sguardo generale, il quadro che emerge dalle analisi svolte con riferimento al rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2011 conferma che, proseguendo un percorso avviato sin dall'inizio della Legislatura, anche lo scorso anno si è intervenuti, con successo, sulle quantità, abbattendo i livelli della spesa pubblica e del disavanzo.

Anche oltre la percezione dell'opinione pubblica interna e internazionale, i risultati conseguiti in termini quantitativi appaiono impressionanti. Ma non basteranno – ed è un punto fondamentale nelle riflessioni della Corte - se, da un lato, non si ha chiaro quale debba essere l'arco temporale di riferimento entro il quale inquadrare il giudizio sul controllo della spesa, e, dall'altro, se non si interviene, per usare una metafora, per eliminare la polvere nascosta sotto il tappeto. Se non si interviene, cioè, per eliminare le persistenti zone grigie di scarsa trasparenza dei conti pubblici, che lasciano intravedere potenziali rischi di emersione di oneri latenti. Ma, soprattutto, se non si interviene puntualmente sulla qualità dell'azione amministrativa, per migliorare la capacità di gestire – giorno dopo giorno – la soluzione e la manutenzione dei problemi collettivi, vecchi e nuovi, utilizzando, per orientarsi, anche gli elementi che oggettivamente emergono dall'attività di analisi e di controllo della Corte dei conti.

2.

Per quanto riguarda l'arco temporale di riferimento, va riconosciuto che nel breve termine la spesa – statale e locale - è stata ridotta a livelli che non sarà agevole, e in alcuni casi persino non auspicabile, mantenere per lunghi periodi. Ciò non toglie, tuttavia, che, anche a parità dei livelli di spesa già conseguiti, vi siano ampi margini per distribuire in modo diverso e più equilibrato i tagli. Purché tale obiettivo sia riferito ad un orizzonte di medio-lungo termine. Questo, del resto, sembra l'impegno da assegnare, in via principale, alla *spending review*, che, invece, spesso, è impropriamente, intesa come strumento sostanzialmente destinato alla ricerca di risparmi aggiuntivi nell'immediato. Laddove l'area di riferimento della revisione strutturale della spesa deve muoversi, più propriamente, nella direzione di una riorganizzazione profonda e di un ripensamento complessivo degli stessi confini dell'intervento pubblico.

Nel breve termine, si è, quindi, intervenuti sulle quantità. Con successo, ma anche al costo di effetti distorsivi e del rischio di avvio di un circolo vizioso per quanto riguarda la crescita. L'indebitamento delle Pubbliche Amministrazioni è sceso al 3,9 per cento del Pil, mentre il saldo primario è tornato in avanzo per oltre 15 miliardi (pari all'1 per cento del Pil). In entrambi i casi rispettando gli obiettivi assunti nel DEF dell'aprile 2011. Con una riduzione del disavanzo che è stata superiore anche a quanto richiesto dalle procedure europee di sorveglianza (0,7 contro 0,5 punti). Per l'anno in corso si prospetta per l'Italia un avanzo primario doppio di quello tedesco (3,4

rispetto a 1,7 per cento del Pil), con tutti gli altri paesi dell'Unione in disavanzo.

3.

La percezione di una notevole e quasi inattesa efficacia dei provvedimenti di contenimento della spesa è confermata dall'esame dei risultati conseguiti nel controllo della dinamica delle spese delle amministrazioni centrali e, in particolare, dello Stato. Al netto degli interessi e dei trasferimenti alle amministrazioni locali, le spese dello Stato risultano diminuite, nel biennio 2010-2011, di circa il 6 per cento. Uno sforzo di contenimento di grande rilievo, anche se del tutto sbilanciato nella composizione: ad una riduzione di meno del 3 per cento delle spese primarie correnti fa riscontro, infatti, la caduta delle spese in conto capitale del 26 per cento.

Persistono, come ho prima accennato, ampie zone grigie di scarsa trasparenza dei conti pubblici, che vanno dall'espansione di fenomeni di ritardo nella regolazione di impegni di spesa (con la conseguente lievitazione dei residui perenti), alla tendenza all'esternalizzazione di prestazioni di servizi, a livello sia delle amministrazioni centrali che delle amministrazioni locali.

L'esame delle risultanze dei rendiconti delle amministrazioni statali, su cui riferirà più ampiamente il collega Maurizio Meloni, segnala la crescita, intensa in alcuni settori, di entrambi i fenomeni. Da un lato, l'ammontare dei debiti pregressi, oggetto negli ultimi anni di ripetute operazioni di riconoscimento e

copertura, testimoniano della severità, ma anche del parziale insuccesso, della forte compressione degli stanziamenti, che non sempre i ministeri sono stati in grado di assorbire senza contraccolpi. Dall'altro, il peso crescente dell'affidamento all'esterno, anche attraverso enti controllati e consulenze, di importanti compiti e funzioni – da parte delle amministrazioni centrali, ma ancor più nel comparto delle amministrazioni locali, dove si riscontra una forte diffusione dell'utilizzo di organismi societari per la gestione di servizi e per l'esercizio di attività pubbliche. Nella grande maggioranza dei casi, le società partecipate hanno avuto l'affidamento diretto (per un valore della produzione di quasi 25 miliardi), indice, questo, che la gestione è solo formalmente attribuita ad un soggetto esterno, considerato il rapporto organico che esiste tra ente affidante e società *in house*.

4.

Le distorsioni lette in termini di dimensioni di finanza pubblica possono essere peraltro in parte ricondotte anche a “reazioni di adattamento” da parte delle amministrazioni. Farò qualche esempio. Alla riduzione della spesa per il pubblico impiego si è reagito distribuendo a pioggia le risorse che dovevano essere destinate a premiare il merito. Allo snellimento delle strutture amministrative si è reagito facendo ricorso alla moltiplicazione di convenzioni con organismi esterni di diversa configurazione – enti vigilati, gestioni commissariali, fondazioni, società. Ai vincoli del patto di stabilità ci si è sottratti con la moltiplicazione degli enti e delle società partecipate. Si è

ridotta la spesa primaria, ma cominciando dal comparto degli investimenti, che è il meno presidiato e, all'interno del comparto, non preservando gli interventi con il più alto potenziale di crescita.

Non è agevole trarre considerazioni conclusive sul rilievo quantitativo dell'insieme di queste "deviazioni". Ma non v'è dubbio che sia necessario intensificare le azioni per verificarne la consistenza e per evitare che si riproducano.

In questo contesto, ad esempio, positiva appare la scelta recentissima della RGS di disporre una *due diligence*, diretta proprio ad una radicale revisione dello stock dei residui perenti dello Stato, al fine di eliminare le posizioni non più corrispondenti a vere e proprie partite debitorie.

5.

Dopo essere riusciti a ridurre le quantità, è ora necessario concentrarsi sulle economie e sugli aumenti di produttività che si potranno ottenere migliorando la qualità ed eliminando tutte le zone franche. Senza eccezioni e senza esclusioni. Quale che sia ancora oggi la motivazione della loro presenza.

E ciò vale anche per il versante delle entrate. La pressione fiscale è elevata. La massa di risorse acquisita con il prelievo tributario è massiccia. Sul piano della lotta all'evasione e della riscossione coattiva è stato dispiegato uno sforzo straordinario e sono stati conseguiti risultati altrettanto straordinari. Ma lo zoccolo duro è stato appena scalfito. Occorre basarsi sull'analisi del rischio e

programmare di conseguenza i controlli. Vanno consolidati i risultati dell'attività repressiva, monitorando i comportamenti successivamente tenuti da parte di chi è stato sottoposto a controllo. Vanno premiati ed aiutati i comportamenti adesivi. Vanno evitate le esasperazioni dei controlli formali e le trappole della minuta e vessatoria regolamentazione che vi sono associate.

6.

Un'ultima annotazione. Sarebbe sbagliato utilizzare le analisi della Corte – come talvolta è accaduto nel passato – per denunce o allarmi superficiali. Gli elementi che emergono dal nostro lavoro non vogliono stupire, ma contribuire ad aumentare la consapevolezza ed a rafforzare la necessità delle azioni da avviare, con convinzione e con urgenza.

Sono elementi che individuano, con rigore, attraverso il linguaggio degli indicatori numerici e delle descrizioni obiettive e precise, i tanti vizi di sistema che, se non corretti, ci impediranno, non solo di crescere, ma di rimanere nel novero dei paesi avanzati. Vizi di sistema che rendono impossibile una gestione risolutiva e di manutenzione continua ed attenta dei problemi collettivi vecchi e nuovi, grandi e meno grandi.

Senza annunci ad effetto, la nostra relazione ha l'ambizione di offrire, concretamente, elementi informativi utili per meglio orientarsi, non solo ai fini della gestione dei grandi temi del coordinamento della finanza pubblica, ma anche per migliorare l'organizzazione degli apparati pubblici, le procedure di

formazione e di gestione del bilancio, le procedure contrattuali, la gestione del personale. Nel complesso e per ciascuna amministrazione.

La necessità che la spesa pubblica si riposizioni su livelli inferiori e su allocazioni più efficienti rispetto al passato rende urgente rivedere presupposti e finalità che hanno determinato l'intervento pubblico in settori economici non di interesse generale o caratterizzati da gestioni negative. La revisione del perimetro dell'intervento pubblico diventa operazione necessaria, non solo ai fini di riduzione della spesa, ma anche a quelli di efficientamento dell'azione pubblica.

Soprattutto nel settore statale, la gestione attiva della crisi deve essere l'occasione per rivedere e ritrovare le ragioni stesse dell'operare delle strutture amministrative dello Stato, spesso in questi anni smarrite a fronte di continui, ed a volte contraddittori, ridisegni di competenze e di strutture.

La crisi richiederà un percorso di aggiustamento sicuramente lungo. Un percorso di difficile percorribilità se l'operatore pubblico non sarà recuperato a quel ruolo di servizio che solo una chiara identificazione dei confini e dei limiti dell'area del proprio intervento può consentire di ritrovare.

Solo sapendo dove e come intervenire sarà possibile che ai grandi sacrifici richiesti ai cittadini corrisponda un'uscita certa e definitiva dalle attuali gravi difficoltà della finanza pubblica e dell'economia del nostro Paese.

Relazione orale del Presidente di Sezione Maurizio Meloni

1.

I risultati del bilancio dello Stato, nel giudizio di parificazione del rendiconto 2011, sono alla base della pronuncia della Corte – a Sezioni Riunite – che conclude l’odierna udienza.

Il sistema di contabilità pubblica si presta, per sua propria configurazione, a misurare qualità e quantità dei risultati con riferimento agli obiettivi prefissati nei documenti programmatici; consente anche 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 o i provvedimenti di natura fiscale. Deve sottolinearsi tuttavia, in questa sede, che le risultanze della contabilità finanziaria richiedono operazioni di correzione e adattamento per essere utilizzate ai fini delle verifiche in Europa sulla situazione e l’andamento dei conti pubblici del nostro Paese.

Al riguardo la Corte ha ritenuto necessario – quest’anno – offrire nella Relazione elementi di informazione più completi sul raccordo tra le risultanze del Rendiconto e il Conto dello Stato predisposto per la contabilità nazionale. I criteri seguiti per un’operazione di raccordo a consuntivo replicano, sul piano metodologico, quanto prescritto dalla legge n. 196/2009, che ha disposto, a fini di maggiore leggibilità e trasparenza del bilancio dello Stato, la diffusione di una nota tecnico-illustrativa idonea a chiarire i collegamenti tra le previsioni del bilancio dello Stato e il conto economico delle amministrazioni. Rendendo così possibile la valutazione dell’impatto che il bilancio dello Stato comporta

in termini di indebitamento netto. Un esercizio da rafforzare in proficua collaborazione con gli uffici della Ragioneria generale dello Stato.

2.

Per l'esercizio conclusosi al 31 dicembre 2011 l'indicatore di maggiore significatività è rappresentato dal saldo netto da finanziare di competenza. In proposito è da dire che alla riduzione dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche in rapporto al Pil (passato dal 4,6 del 2010 al 3,9 per cento del 2011) ha concorso la gestione del bilancio dello Stato, il cui saldo di competenza (saldo netto da finanziare), al netto delle regolazioni contabili e debitorie, diviene positivo, con un avanzo di 9.754 milioni.

Deve peraltro porsi in luce, con il dovuto rilievo, che la leggibilità del rendiconto generale dello Stato è, come di consueto, condizionata dalla massa dei residui attivi, che raggiungono i 215 miliardi, e dei residui passivi che sfiorano i 93 miliardi, livelli, questi, peraltro inferiori a quelli del 2010. I residui passivi, a fine 2011, si riferiscono per l'87,4 per cento a residui propri, destinati a tradursi in pagamenti effettivi nel breve/medio periodo; quelli di stanziamento ammontano a più di 11 miliardi, con un incremento rispetto al precedente esercizio, nonostante la più restrittiva disciplina che regola oggi la materia.

Alla base della perdurante anomalia del fenomeno dei residui passivi si collocano molteplici e diversificate cause: le misure di contenimento della

spesa, spesso orientate allo slittamento dei pagamenti; la cattiva qualità della legislazione, non sempre supportata da specifici progetti di fattibilità; le procedure complesse e defatiganti in taluni settori di intervento; gli schemi contabili spesso obsoleti; gli incongrui comportamenti gestionali.

Va posto in evidenza, altresì, che alla diminuzione della consistenza dei residui passivi fa riscontro la crescita dei residui perenti, aumentati rispetto al 2010 del 10 per cento, che portano lo *stock* registrato nel conto del patrimonio in prossimità dei 95 miliardi; molto modesti risultano – peraltro – tanto gli importi delle reiscrizioni in bilancio (2,5 miliardi), quanto quelli delle effettive prescrizioni ed economie (2,3 miliardi). Occorre poi sottolineare che tale livello di residui perenti, pur indicando una sofferenza del sistema gestionale e contabile, non può ritenersi interamente espressione di effettive posizioni debitorie, atteso che, soprattutto in relazione ai programmi pluriennali di investimento e ricerca, il montante dei residui perenti può ricondursi in parte anche alle complesse procedure di spesa per stato di avanzamento dei lavori effettivamente realizzati.

Altri segnali di criticità sul piano della trasparenza e della stessa significatività dei conti stanno emergendo negli anni più recenti: accanto al fenomeno, ormai strutturale, delle regolazioni contabili e debitorie, si è formata una massa di debiti pregressi e si è fatto ampio ricorso a “pagamenti in conto sospeso”, che in gran parte ancora attendono una completa sistemazione contabile in bilancio.

3.

Il discorso finora condotto in termini strettamente contabili può essere ampliato con due ulteriori notazioni di ordine generale:

a) l'andamento della spesa delle amministrazioni statali nel 2011, tratta dai dati del Rendiconto generale dello Stato, appare in linea con l'evoluzione del quadro macroeconomico delineato nel recente Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica per il 2012. Infatti le analisi condotte nel solco delle definizioni e degli aggregati di finanza pubblica, utilizzati nella contabilità nazionale, hanno evidenziato nell'ultimo biennio risultati di contenimento della spesa, registrando una diminuzione per la spesa primaria dello Stato, al netto degli interessi, del 5,5 per cento.

La spesa corrente primaria, al netto degli interessi, nell'ultimo biennio è diminuita del 5,5 per cento. Nel 2011 diminuisce dell'1,6 per cento sulla competenza ed aumenta di circa 4 per cento sulla cassa: in tale ambito i redditi di lavoro dipendente, in flessione nel 2011, registrano un uguale importo in termini di impegni nel 2011 ed un aumento in termini di pagamenti. La spesa per i consumi intermedi, dopo la consistente flessione registrata nel 2010, segna una nuova crescita nel 2011 (+12 per cento in termini di impegni e +10,6 per cento in termini di pagamenti), concentrata essenzialmente nell'acquisto di servizi effettivi mentre in calo si mantiene la spesa per l'acquisto di beni (ma il dato incorpora l'importo di circa 1,5 miliardi a ripiano di debiti pregressi).

b) Si ferma la crescita degli impegni per trasferimenti di parte corrente, ascrivibile sostanzialmente alla componente dei trasferimenti alle amministrazioni pubbliche, dove particolare rilievo assume la diminuzione dei trasferimenti agli enti locali da parte del Ministero dell'Interno, pari a complessivi 2,6 miliardi di cui 1,8 miliardi per effetto dei tagli previsti nell'art. 14 del decreto-legge n. 78/2010.

4.

Gli approfondimenti condotti sul rendiconto vengono naturalmente a ricomporsi con le misure che evidenziano le interrelazioni esistenti tra disciplina del bilancio, miglioramento dell'azione amministrativa, innovazioni ordinamentali e degli assetti organizzativi, misure tutte finalizzate al contenimento della spesa, obiettivo cruciale ed inderogabile del più recente periodo.

In materia di ordinamento contabile due notazioni appaiono indispensabili:

a) il processo di attuazione della riforma contabile, adeguata alle nuove regole di *governance* europea delle finanze pubbliche, è proseguito nel 2011, soprattutto sotto il profilo dell'esercizio delle numerose deleghe disposte dal legislatore. Tra esse, riveste particolare importanza quella concernente l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, riguardante, da un lato gli enti territoriali,

caratterizzati da autonomia costituzionalmente rilevante, dall'altro gli altri enti pubblici.

b) Entro i termini prorogati con la legge di adeguamento della riforma contabile, è stato emanato il decreto legislativo di attuazione della delega per la revisione dei controlli di regolarità amministrativo-contabile e per il potenziamento dell'attività permanente di analisi e valutazione della spesa (*spending review*). Il provvedimento (d.lgs n. 123 del 2011) ha accolto le osservazioni e i suggerimenti della Corte dei conti (parere delle Sezioni riunite in sede consultiva n. 2 del 16 giugno 2011), recepiti nei pareri delle commissioni parlamentari.

In ordine alle politiche di razionalizzazione può porsi in luce che tutti i Ministeri hanno provveduto – sia pure in alcuni casi con ritardi assai significativi – a rideterminare gli organici in attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 74 del decreto-legge n. 112 del 2008 più volte modificato e rafforzato (da ultimo dal decreto-legge n. 98 del 2011, convertito dalla legge n. 111 del 2011). La rideterminazione delle piante organiche tuttavia, oltre a non determinare effetti immediati di riduzione del personale in servizio, ha contribuito solo in parte a migliorare gli assetti organizzativi esistenti attraverso una concentrazione delle funzioni istituzionali e l'ottimizzazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali. Non deve sottacersi, peraltro, un aspetto sicuramente negativo: gli interventi troppo reiterati di revisione obbligano ad una defatigante opera di riordino degli uffici, di riaggregazione delle funzioni e di riqualificazione del personale con

possibili effetti negativi sulla funzionalità delle strutture e sulla qualità dei servizi erogati.

Quanto alla *spending review* si consolida l'impegno del Governo; in particolare – nel più recente periodo – sta assumendo nuova rilevanza istituzionale e finanziaria il decreto legge 7 maggio 2012 n. 52: in proposito va comunque ravvisata l'esigenza di un raccordo con le precedenti iniziative normative e programmatiche con analoghe finalità. In atto sono da registrare, in positivo, le innovazioni introdotte al fine della definizione dei fabbisogni dei programmi di spesa del bilancio dello Stato, che prevedono (in base al decreto-legge n. 98/2011) accordi triennali tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le amministrazioni centrali dello Stato per la *spending review*, basati sui fabbisogni individuati e contenenti le proposte normative dei singoli Ministeri, intese a conseguire la convergenza verso gli obiettivi finanziari, nonché gli obiettivi di quantità e qualità dei beni e servizi offerti.

5.

Un'analisi condotta dalla Corte per missioni e per politiche pubbliche fornisce inequivoci elementi confermativi sul fenomeno, ancora tipico nel rendiconto 2011, della concentrazione in poche missioni delle spese gestite. In termini di massa impegnabile, per spese finali, solo 5 missioni su 34 espongono ben oltre i due terzi degli oneri, pari a circa 375 miliardi, con una incidenza del 68,2 per cento. La fase operativa della gestione conferma – altresì – sia negli impegni

sia nei pagamenti l'elevato livello di concentrazione degli oneri in un numero relativamente limitato di missioni: infatti, oltre il 90 per cento delle spese risulta allocato in sole 13 missioni mentre meno di un decimo attiene alle altre 21 missioni, con livelli veramente esigui e pertanto poco significativi.

Va osservato, peraltro, che la riforma contabile ha confermato la nuova classificazione funzionale, definendo le missioni come “le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa”. Ad avviso della Corte si rivela pertanto necessaria una razionale, e possibilmente tempestiva, rivisitazione delle attuali missioni, ai fini di una migliore definizione degli aggregati, valutando al contempo la struttura organizzativa che gestisce la spesa e la rilevanza politica della finalità perseguita.

