

## ***PREMESSA***

### *1.*

Le manovre di finanza pubblica degli ultimi anni hanno connotato in senso accrescitivo la funzione ausiliaria che la Corte dei conti è chiamata ad assolvere nell'esercizio del controllo sulle Amministrazioni pubbliche, a supporto delle componenti della Repubblica quali individuate dall'articolo 114 novellato della Costituzione italiana.

La legge finanziaria 2006, con i commi 166 e seguenti dell'unico articolo, ha potenziato la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle autonomie territoriali, già prevista dall'art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003, ai fini non solo della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica ma anche dell'osservanza del patto di stabilità interno e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea; ciò ha fatto attribuendo alle Sezioni regionali capillari compiti di controllo sui bilanci e sui rendiconti degli enti sia locali che del Servizio Sanitario Nazionale, i cui esiti formano oggetto anche dei referti annualmente resi dalla Sezione delle autonomie al Parlamento sugli andamenti generali della finanza locale e regionale.

La legge finanziaria 2007 ha tra l'altro stabilito, con il comma 473 sempre dell'unico articolo, che la Corte dei conti, nella definizione dei programmi annuali di controllo sulla gestione e dei relativi criteri di riferimento, deve tener conto ed includere le priorità previamente deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari a norma dei rispettivi regolamenti, coinvolgendo l'Istituto in analisi ed indagini che sfociano talora in elaborate audizioni dinanzi alle Commissioni stesse.

La legge finanziaria 2008, oltre ad introdurre nuove forme di controllo finalizzate al monitoraggio ed al contenimento della spesa di funzionamento soprattutto nel versante del personale, ha innovato ancora – con il comma 65 dell'articolo 3 – alla disciplina recata dall'ultima parte del comma 4 dell'articolo 3 della legge n. 20 del 1994, stabilendo che, in sede

di programmazione della propria attività, la Corte dei conti deve tener conto delle relazioni redatte dagli organi, collegiali o monocratici, che esercitano funzioni di controllo o vigilanza su Amministrazioni, enti pubblici, autorità amministrative indipendenti o società a prevalente capitale pubblico, “ai fini di referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica”.

La medesima legge finanziaria, con il comma 70 dell’art. 3, ha inoltre disposto che la Corte dei conti, nell’elaborazione della relazione annuale al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato, esprima le valutazioni di sua competenza, in particolare sullo stato della spesa e sull’efficienza delle pubbliche Amministrazioni, tenendo tra l’altro conto della classificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi e delle priorità indicate dal Parlamento.

## 2.

Per vero le Sezioni riunite in sede di controllo, che curano l’anzidetta relazione allegata alla decisione sul rendiconto generale dello Stato, già da vari anni sono solite soffermarsi sugli andamenti complessivi della finanza pubblica, con riguardo ai quali formulano le proprie osservazioni raffrontandone i risultati con quelli degli analoghi andamenti evidenziati in sede internazionale e comunitaria.

In tale suo divisamento la Corte è confortata non solo dalle disposizioni legislative sopracennate, che la chiamano a cooperare con lo Stato e con le Regioni ai fini del coordinamento della finanza pubblica, ma anche dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha ravvisato il fondamento dell’intero sistema di controllo successivo sulla gestione intestato alla magistratura contabile nell’art. 100, secondo comma, della Costituzione, nel quale il riferimento al bilancio dello Stato è stato da ultimo inteso come attinente al bilancio dello Stato-comunità, cioè della Repubblica, e il referto sugli esiti del riscontro eseguito come riguardante il sistema di finanza pubblica allargata (sentenza n. 179 del 2007).

Alle valutazioni degli andamenti generali della finanza pubblica, secondo i criteri della contabilità nazionale, fanno di norma seguito nella relazione annuale quelle sui conti dello Stato, espresse in termini di contabilità finanziaria, utilizzate per la formulazione del rendiconto dalla Ragioneria generale dello Stato, separatamente per l’entrata, la spesa e il conto del patrimonio, con suggerimenti volti al miglioramento dell’ordinamento contabile e notazioni sui principali fatti gestori.

A tale prima parte ha fatto seguito, fino allo scorso anno, una seconda parte riservata ai conti e all'attività dei singoli Ministeri, valutati separatamente con riguardo all'azione svolta ed ai risultati conseguiti.

Quest'anno la Corte ha deciso invece di anticipare al rendiconto generale dello Stato 2007 la riclassificazione del bilancio operata con la manovra di finanza pubblica 2008, attraverso il ribaltamento dei capitoli di bilancio di quest'ultimo esercizio sull'anzidetto rendiconto, i cui risultati vengono così valutati per la spesa in termini di missioni e programmi. Trattasi di una iniziativa avviata, d'intesa con la Ragioneria generale dello Stato, in via sperimentale ed a campione, per anticiparne gli effetti rispetto all'esercizio 2008, in cui il nuovo sistema – oggetto di attenzione anche ai fini degli eventuali adeguamenti da apportare attraverso modificazioni legislative – andrà a pieno regime.

Conseguentemente la Corte è venuta nella determinazione di inserire quest'anno il consueto esame dei risultati, basato sui conti consuntivi dei Ministeri trasmessi dalla Ragioneria generale dello Stato, nella prima parte della relazione, in cui l'analisi avverrà in termini sintetici, e di riservare la seconda parte agli effetti economico-finanziari delle politiche pubbliche di settore, nelle quali vengono accorpati missioni e programmi.

Tale soluzione, che è in linea con l'apporto che la Corte è chiamata a dare in sede di coordinamento del sistema di finanza pubblica, è finalizzata anche a corrispondere tempestivamente alle priorità previamente deliberate dalle Commissioni parlamentari ai fini dei referti specifici e delle audizioni richieste, che non possono non riguardare i fenomeni gestori nella loro completezza, i quali già fin d'ora, in attesa dell'attuazione del Titolo V novellato della Costituzione, vanno indagati dal momento in cui sorgano, talora in sede comunitaria, a quello in cui si sviluppano e si concludono, spesso in sede regionale e locale.

E' evidente peraltro che, in fase sperimentale, l'attenzione è stata concentrata prevalentemente sulle missioni e programmi che attengano alla gestione dello Stato.

### 3.

La Corte, pur se assolve e talora anticipa anche i compiti intestatili dalla Costituzione e dalle leggi in tema di controllo, non può esimersi dal rappresentare a Parlamento e Governo alcune criticità che non ne agevolano il ruolo nell'esercizio della funzione ausiliaria.

La prima criticità deriva dalla perdurante indeterminatezza del quadro istituzionale di riferimento, che non solo ingenera confusione ma incide anche sul più appropriato utilizzo delle pubbliche sostanze.

Sono ormai trascorsi circa sette anni dall’emanazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha modificato il Titolo V della Parte II della Costituzione, senza che sia stato completato il sistema costituzionale che si intendeva realizzare né attuato l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica ai nuovi canoni costituzionali.

Più in particolare non sono state definite le funzioni fondamentali delle autonomie locali né stabilite le risorse finanziarie alle quali le medesime possono attingere per il conseguimento dei loro fini, mentre si è nel frattempo dilatato l’apparato organizzativo dello Stato.

I settoriali interventi attuati con le leggi finanziarie, talora caducati dalla Corte costituzionale chiamata ad assolvere un ruolo di “supplenza” che non le è proprio, hanno finito per ingenerare incertezza e creare sovrapposizione di competenze, conflitti spesso irrisolti e disarmonie in un sistema policentrico non ben strutturato.

In tale contesto la pressione fiscale risulta in tendenziale aumento, non diversamente dalla spesa pubblica di parte corrente, mentre è in declino la spesa in conto capitale.

Se si vuole normalizzare la situazione, porre ordine nella spesa pubblica, evitare duplicazione di competenze e “tribuire cuique suum”, è necessario uscire dallo stato di sostanziale stallo in cui si versa ed assumere soluzioni politiche condivise e definitive, che diano vita ad un apparato pubblico ben articolato e ordinato su cui sarà più agevole esercitare controlli mirati, incisivi ed efficaci.

Una seconda criticità è rappresentata dalla non attuata armonizzazione dei bilanci pubblici, sulla quale anche in passato la Corte ha avuto modo di formulare le proprie riserve.

Il principio dell’armonizzazione dei bilanci pubblici, immanente alla Costituzione repubblicana fin dalla sua prima emanazione laddove si affermava l’esigenza del coordinamento della finanza pubblica e ribadito nelle numerose leggi di contabilità pubblica succedutesi nel tempo, è assurto a dignità costituzionale nella ricordata legge n. 3 del 2001, nella quale la relativa disciplina è stata attribuita alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, senza peraltro trovare finora concreta esplicazione.

Non che non siano stati fatti tentativi in tal senso, ma sono sempre stati di carattere solo ricognitivo e settoriale, quale quelli riguardanti le Regioni e gli Enti locali, mentre è mancata una disciplina generale e organica che riguardasse tutti i bilanci pubblici.

La situazione è poi aggravata dal fatto che, nel settore pubblico, permane la differenza fra enti che continuano ad applicare, quale contabilità prevalente, la “finanziaria” ed enti che seguono la “contabilità economica”, fra le quali non risultano agevoli “interrelazioni” e “integrazioni” per la diversa metodologia seguita.

Attribuire poi l’armonizzazione dei bilanci pubblici, che postula unità di intenti ed indirizzi unitari, ad una pluralità di soggetti, di cui alcuni rivendicano la facoltà di libere scelte delle forme in cui stilare i propri documenti contabili quale malintesa espressione di autonomia finanziaria, non agevola la soluzione del problema e non facilita certo il pur necessario coordinamento della finanza pubblica.

E’ evidente che è più agevole concorrere a coordinare e coordinare ciò che è omogeneo anziché ciò che si presenta con caratteristiche e connotati differenziati, perché ispirato a criteri compilativi diversi.

Il problema merita di essere affrontato e risolto.

Una terza criticità è rinvenibile nella difficoltà incontrata e nel ritardo maturato dalle amministrazioni ed enti pubblici nell’introduzione dei controlli di gestione, finalizzati all’efficacia, efficienza ed economicità dell’azione amministrativa.

E’ noto che tali controlli, inclusi fra quelli interni a ciascuna amministrazione il cui funzionamento deve essere verificato dalla Corte dei conti, si atteggiavano come controlli concomitanti “di primo grado”, dei quali la Corte stessa è legittimata ad avvalersi ai fini dell’esercizio dei controlli sulla gestione delle dette Amministrazioni, che avvengono in via successiva ed hanno destinatari diversi.

L’ipofunzionalità dei controlli interni “di gestione” determina un aggravio per l’esercizio dei controlli “esterni” sulla gestione, specie ove si consideri che – ai fini delle rispettive verifiche – maggiore coerenza applicativa va assicurata agli indicatori di *performance* la cui determinazione è rimessa alle Amministrazioni con il supporto degli organi di controllo interno.

Le evidenziate difficoltà sono probabilmente da attribuire anche alla mancata adozione di una effettiva contabilità economica, che costituisce presupposto necessario di ogni controllo gestionale, e forse alla “macchinosità” del decreto legislativo n. 286 del 1999, che – a differenza

dell'art. 20 del decreto legislativo n. 29 del 1993 – è connotato da una “moltiplicazione” dei controlli di diversa natura e funzione.

Un ripensamento della materia – insieme all'introduzione di una reale contabilità economica – potrebbe contribuire ad una migliore funzionalità dei controlli.

Una quarta criticità è ravvisabile nel fatto che il Parlamento, mentre attribuisce alla magistratura contabile spesso nuovi, più estesi e più onerosi compiti, in sede sia centrale che regionale, non solo non adegua le dotazioni organiche della magistratura stessa, la quale ha visto alcuni anni orsono attuata una riforma epocale caratterizzata dall'aumento delle strutture regionali “a costo zero”, ma al contrario dà vita a significative contrazioni del personale sia di magistratura che amministrativo, utilizzato per l'assolvimento delle nuove funzioni.

Basti qui ricordare l'avvenuta abrogazione dell'art. 7, comma 9, della legge n. 131 del 2003 ad opera del comma 61 dell'art. 3 della legge finanziaria 2008 ed il tendenziale blocco del *turn over* dell'anzidetto personale, sempre ad opera delle “Finanziarie” degli ultimi anni.

Se in un momento di paventata crisi economica, connotato da diminuite competitività e produttività, si vuol intervenire razionalizzando la spesa pubblica, che assorbe circa la metà del prodotto interno lordo, è necessario al contrario potenziare le strutture di controllo collaborativo sulla gestione della Corte – oggi unico controllo esterno rimasto – agevolandone un maggior e più incisivo radicamento sul territorio, a supporto delle realtà locali, chiamate ad esercitare funzioni importanti ed a gestire risorse finanziarie cospicue; ciò anche attraverso l'attivazione di capillari e più incisive forme di raccordo con i Servizi di controllo interno, ai quali fornire indirizzi e indicazioni sul modo più idoneo in cui assolvere i loro compiti e riceverne informazioni sui più significativi fatti di gestione, utili non solo per migliorare il controllo ma anche per cooperare ad un esaustivo coordinamento della finanza pubblica.

Un'ultima criticità attiene alla provvista delle dotazioni di bilancio, che la Corte gestisce nell'esercizio dell'autonomia finanziaria normativamente riconosciutale per lo svolgimento delle proprie funzioni.

L'anomalia denunciata consiste nel fatto che dette dotazioni non vengono determinate dal Parlamento, di cui la Corte dei conti, nell'assolvimento delle funzioni di controllo, costituisce *longa manus*, previa quantificazione in base alle spesso nuove prestazioni richieste (referti specifici, audizioni), secondo il criterio adottato da altri Paesi dell'Unione Europea, ma direttamente dall'Esecutivo, soggetto passivo dei controlli della magistratura contabile, che le stabilisce discrezionalmente, di norma alla stregua della spesa storica.

Ciò, fra l'altro, preclude alla Corte la possibilità di dotarsi della più idonea strumentazione per lo svolgimento dei compiti che le vengono affidati, che postulano talora l'acquisizione di competenze specifiche esterne non rinvenibili nell'ambito della Corte stessa, o di strumentazioni informatiche altamente specializzate, necessarie per le elaborazioni tecnico-scientifiche presupposte.

E' quindi auspicabile che, per le funzioni di cui è diretto destinatario, sia lo stesso Parlamento, tramite i propri Presidenti, a stabilire le risorse finanziarie di cui la Corte deve essere dotata.