

RELAZIONE
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2008

Intervento orale del Presidente di Sezione Maurizio Meloni

La relazione delle Sezioni riunite sul rendiconto dello Stato 2008 – dopo la trattazione riguardante andamenti e tendenze di finanza pubblica, gestione del bilancio e del patrimonio dello Stato, legislazione di spesa, ordinamento contabile, assetti organizzativi, personale e attività contrattuale – si articola nella disamina delle “missioni” e “dei programmi” in un approccio volto, sostanzialmente, alla ricostruzione delle politiche pubbliche di settore.

Detta impostazione per missioni e programmi intende contribuire ad incentrare la decisione parlamentare sul profilo funzionale della spesa, al fine di consentire una migliore consapevolezza delle scelte allocative annuali, nel quadro di una complessiva programmazione, e di assicurare una maggiore trasparenza attraverso l’individuazione di aggregati decisionali significativi delle finalità perseguite.

L’approccio appena richiamato parte dal bilancio dello Stato considerando la sua centralità sia di ordine finanziario che istituzionale, opportunamente affermata dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 179 del 7 giugno 2007), la quale ha sottolineato che la dizione “bilancio dello Stato” deve intendersi riferita anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata.

L’accorpamento delle missioni e programmi, riferito al bilancio dello Stato, in politiche pubbliche di settore pone anche in evidenza che le stesse traggono spunto o sono supportate da iniziative comunitarie e si concludono il più delle volte in ambito regionale e locale con l’attiva partecipazione delle autonomie territoriali: in proposito si staglia – come emblematico – il caso della politica agricola, ma emergono, per la loro obiettiva rilevanza, anche le politiche

ambientali, delle infrastrutture e trasporti ed altre ancora. Tale fenomeno è certamente destinato ad espandersi ulteriormente quando avrà avuto compiuta attuazione il nuovo assetto istituzionale disegnato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 e di cui una significativa tappa è rappresentata dalla legge n. 42 del 2009 (delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione).

Missioni, programmi e politiche pubbliche, nella loro specificità e ad un tempo in una visione d'assieme, sono da correlare alla limitata significatività di un'analisi condotta con riguardo soltanto alla struttura ministeriale che non è, di per se sola, rappresentativa di un compiuto sistema di politiche pubbliche suddivise per settori funzionali omogenei e organici. Deve constatarsi, infatti, che le politiche pubbliche talora ripartite fra Ministeri diversi – i quali, tra l'altro, sono mutati nel numero e nella conformazione – rendono difficile un apprezzamento coordinato delle indagini rapportate alle singole amministrazioni. E' poi da rilevare che il discorso è ulteriormente complicato da un processo di "riorganizzazione permanente" degli assetti ministeriali che non ha facilitato una coerente comprensione di attribuzioni alquanto complesse.

Sono operanti, peraltro, Ministeri le cui competenze non esauriscono un'intera politica quando questa si presenti con caratteri di trasversalità. E' questo il caso della politica ambientale, già ricordata, nella quale direttamente o indirettamente sono coinvolte più amministrazioni pubbliche, della politica dell'innovazione e della ricerca (alla quale partecipano sette amministrazioni dello Stato con conseguenti problemi di coordinamento), della politica dell'ordine pubblico e della sicurezza.

L'esigenza di basare la seconda parte della relazione della Corte sulle politiche pubbliche, con conseguente esame del rendiconto per missioni e

programmi, è anche da riconnettere alla necessità di apprezzare, sul campo, il sistema innovato di classificazione del bilancio con l'intento di verificarne pregi e limiti e per introdurre in prospettiva adeguati raffronti fra i risultati conseguiti nei diversi esercizi, posto che una politica pubblica anche di settore non si esaurisce quasi mai in un solo esercizio finanziario e richiede, di norma, una valutazione articolata su di un più lungo arco temporale.

E' comunque da ribadire, al fine di possibili soluzioni da rinvenire nel breve periodo, che le missioni e i programmi in esito alla riclassificazione del bilancio dello Stato, sono stati aggregati in politiche pubbliche di settore che talora comportano – come già detto – il coinvolgimento di diversi soggetti istituzionali, i quali peraltro non realizzano adeguate interrelazioni qualificate da momenti di concertazione programmatica.

Cruciale si rivela, in ogni caso, l'individuazione di aggregati decisionali significativi delle finalità perseguite (missioni) e dell'attività amministrativa necessaria allo scopo (programmi); in tale contesto viene a situarsi la decisione parlamentare che si incentra, oggi, sul profilo funzionale della spesa piuttosto che su quello amministrativo, versante questo che – nel recente passato – aveva orientato l'attenzione delle Camere parlamentari prevalentemente sulle unità previsionali inserite in centri di responsabilità amministrativa.

La sede del presente intervento orale nel giudizio sul rendiconto 2008 è utile, poi, per due notazioni metodologiche, le quali improntano in modo significativo la relazione che si trasmette al Parlamento unitamente alla decisione.

La prima attiene alla circostanza che le politiche pubbliche, nelle quali le Sezioni riunite hanno unificato le missioni e i programmi dello Stato, sono state

tendenzialmente aggregate *ratione materiae* in “aree funzionali”, con l’obiettivo di potenziare la funzione ausiliaria nei confronti del Parlamento e di fornire un supporto al coordinamento del sistema di finanza pubblica, che presuppone anche una adeguata razionalizzazione degli assetti organizzativi.

La relazione fa riferimento pertanto alle politiche pubbliche del settore istituzionale, del settore dello sviluppo economico e del settore del welfare, nonché alle politiche pubbliche del settore delle infrastrutture e della tutela del patrimonio ambientale e culturale.

La seconda notazione attiene, specificamente, ai programmi definiti “aggregati omogenei di attività svolte all’interno di ogni singolo Ministero, allo scopo di perseguire obiettivi ben definiti nell’ambito delle finalità istituzionali, riconosciute al dicastero competente” con l’ulteriore precisazione che non mancano – come già rilevato – i programmi condivisi tra più amministrazioni. In proposito la Corte ha avvertito, proprio sul piano metodologico, l’esigenza di progredire nel percorso di un affinamento dei criteri di individuazione dei nuovi aggregati, che, da un lato, tenga conto delle linee ispiratrici della classificazione funzionale COFOG adottata a livello internazionale e, dall’altro, consideri adeguatamente i riflessi gestionali e organizzativi sulla esplicazione concreta dell’azione amministrativa e di spesa, che non dovrebbe ignorare l’adozione di strumenti di contabilità analitica.

Il discorso fin qui sviluppato su politiche pubbliche, e correlati programmi e missioni, viene ad intrecciarsi con la disamina dell’organizzazione delle amministrazioni e con la conseguente verifica dell’attuazione delle misure intese a ridurre l’eccessiva onerosità e pesantezza degli apparati in ordine alle funzioni esercitate attraverso la semplificazione delle strutture e delle procedure gestionali.

La ricognizione delle fonti normative susseguitesi, che richiama il concetto prima evocato di “riorganizzazione permanente”, non è affatto agevole, rinvenendosi misure organizzative, oltre che in provvedimenti a ciò espressamente preordinati, anche nella decretazione d’urgenza e, spesso, nelle stesse manovre finanziarie. Occorre quindi verificare rigorosamente l’effettiva e coerente attuazione del complesso disegno normativo, anche per assicurare la funzionalità di un sistema spesso eccessivamente sollecitato dal rincorrersi di interventi che possono compromettere una continuità di azione.

La Corte intende poi sottolineare – a fini propulsivi dell’intero processo volto ad assicurare maggiore funzionalità alle amministrazioni e trasparenza nell’impiego delle risorse – sia la centralità del ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, da cui promanano gli indirizzi programmatici di molteplici politiche e, soprattutto, di quelle correlate alle funzioni di programmazione generale, che l’apporto essenziale del Ministero dell’Economia e delle finanze nella “costruzione” delle previsioni finanziarie e nell’esame dei relativi risultati.

La presente sede dell’intervento orale torna utile, altresì, per taluni sintetici richiami alla programmazione di bilancio e alle iniziative normative di maggior momento.

E’ da dire, al riguardo, che sul piano operativo si accentua positivamente il rapporto tra programmazione e allocazione di bilancio, come testimoniato da una maggiore attenzione agli strumenti previsti dall’ordinamento contabile (le Note preliminari) ormai redatti sia nella fase previsionale che di rendicontazione: a tale aspetto fanno capo anche le analisi indirizzate alla revisione della spesa ed al miglioramento di performance.

A livello di iniziative normative va evidenziato come a questo aspetto – e cioè alla migliore programmazione delle risorse di bilancio – pone particolare attenzione il già citato d.d.l. A.S. 1397 (di riforma del sistema di contabilità pubblica) che dedica diversi richiami alla formazione del bilancio e al quadro della rendicontazione. Anche nello schema di decreto legislativo (Atto n. 82 trasmesso alle Camere il 19 maggio 2009) che dà attuazione alla delega contenuta nella legge 4 marzo 2009, n. 15 si affrontano, tra l’altro, tematiche relative agli indicatori ed agli strumenti di misurazione delle *performance* nell’intento di assicurare maggiore efficienza e trasparenza alle amministrazioni.

Il raccordo anche metodologico e temporale tra i diversi strumenti di programmazione e controllo interno e le funzioni del controllo esterno della Corte è infatti da sviluppare sul terreno del rendiconto, indipendentemente dalle diverse forme di “rapporti” e dalla strumentazione prevista ed in corso di ulteriore ridefinizione. Attese le evidenti connessioni sistematiche, appare quindi opportuno prevedere un esplicito raccordo anche normativo, nella delega per la riforma della contabilità, con la relazione sul rendiconto generale dello Stato.

In materia di missioni si espone, infine, una sintetica analisi che fa riferimento al dato della massa impegnabile per spese finali. La correlazione instaurata rivela che cinque missioni, da sole, incidono per il 69,1 per cento sul dato complessivo incrementando il loro rapporto rispetto al precedente esercizio. In altri termini, circa i sette decimi delle spese finali attengono a 5 missioni, mentre i restanti tre decimi si distribuiscono sulle altre 29 missioni, rendendo evidente uno squilibrio già a suo tempo sottolineato.

Trattasi delle missioni 3 (Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali) pari al 21,5 per cento delle spese finali; 34 (programma 1, riguardante gli interessi) pari al 14,8 per cento; 29 (Politiche economico-finanziarie e di

bilancio) pari al 12,6 per cento; 25 (Politiche previdenziali) pari al 12 per cento; 22 (Istruzione scolastica) pari all'8,2 per cento. Rispetto al 2007 può notarsi – altresì – il notevole incremento dell'incidenza della missione 3 di circa due punti percentuali, nonché la flessione di 0,7 punti della missione 25 e il corrispondente aumento del peso della missione 29.

Quanto esposto – che è sostanzialmente confermato dai dati di consuntivo – dimostra che è estremamente elevato il livello di concentrazione della spesa statale (circa il 90 per cento è riferito a 11 missioni) mentre il residuo decimo si distribuisce sulle altre 23 missioni con livelli esigui che si riflettono sulla significatività delle stesse missioni individuate.

In ragione dell'aspetto fin qui illustrato ritiene la Corte che potrebbe essere utile procedere, gradualmente e sulla base delle risultanze acquisite nel tempo, ad una rivisitazione delle attuali missioni al fine di una sempre più adeguata ricostruzione del quadro delle politiche pubbliche di settore, pur rimanendo valida l'originaria impostazione adottata. Ovviamente l'opportunità di una "rivisitazione" delle missioni attiene al livello classificatorio del bilancio e non comporta alcun riferimento alla conformazione degli assetti organizzativi dei dicasteri interessati, invece, da una possibile riconsiderazione dei programmi.

Nei termini che precedono si conclude, così, l'intervento orale dei relatori del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato 2008, con l'auspicio di valutazione di quanto esposto da parte di Governo e Parlamento. Si sottolinea – da ultimo – che talune considerazioni di fondo, nonché osservazioni di sistema, sono contenute nella "PREMESSA" alla relazione, che apre il volume delle parti generali distribuito contestualmente al testo di cui si è data ora lettura.