



CORTE DEI CONTI
—— SEZIONI RIUNITE ——

Relazione orale
nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato
esercizio finanziario 2002

(relatore: Presidente di Sezione Manin CARABBA)

(26 giugno 2003)

RELAZIONE ORALE 2002

Il rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2002 è stato presentato alla Corte dei conti il 30 maggio 2003 e, per il conto del patrimonio, il 12 giugno 2003.

Esporrò, di seguito, sinteticamente, le valutazioni generali espresse dalla relazione che accompagna la deliberazione sul rendiconto, già esaminate ed approvate dalle Sezioni riunite di questa Corte.

1. Bilancio dello Stato.

Nonostante le reiterate misure di aggiustamento in corso d'anno, i risultati differenziali esposti nel rendiconto generale dello Stato per il 2002 mostrano - in termini di competenza - un significativo peggioramento, nelle versioni al lordo e al netto delle regolazioni debitorie.

Rispetto al 2001 il saldo netto da finanziare – indicatore sintetico delle annuali vicende gestorie – accusa un deterioramento del 34,1% e una inferiore evoluzione negativa nella serie netta (-17,1%).

Di segno opposto è il profilo di cassa, che evidenzia un miglioramento del 6,4% ed uno ancor più ampio (+13,5%) nella serie depurata delle regolazioni debitorie.

Restano gravi i temi legati alla ridotta significatività affidabilità e attendibilità del bilancio di previsione e del rendiconto generale dello Stato.

Da tempo la Corte ha concentrato la propria attenzione nel fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie che connota ormai in modo quasi strutturale il rendiconto generale dello Stato.

L'emersione di tali partite – spesso legata alla tardiva contabilizzazione in bilancio di operazioni di tesoreria – pur orientata a condivisibili ragioni di trasparenza finisce per offuscare gli effettivi andamenti gestori e per sminuire la significatività del confronto fra esercizi finanziari.

Il problema più importante è costituito da regolazioni debitorie legate alla sistemazione di oneri latenti da ripianare.

Resta aperto, inoltre, il problema del passaggio dei dati del rendiconto generale dello Stato a quelli del conto economico dello Stato, componente del più generale conto delle Amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale. Attualmente il passaggio non è decifrabile per la mancanza di definizioni univoche del consuntivo.

Per restituire valore e centralità al principale documento contabile dello Stato, il rendiconto di cassa parificato dalla Corte deve costituire il punto di partenza ufficiale per gli altri aggregati di finanza pubblica.

E' insoddisfacente il percorso di attuazione verso la costruzione effettiva di una struttura programmatica del bilancio e del rendiconto.

Qualche passo viene compiuto nel rendiconto 2002 con una prima sintetica prospettazione dell'incrocio fra funzioni obiettivo e unità previsionali di base; mentre il monitoraggio delle principali leggi di spesa – finalmente oggetto, sotto la spinta del decreto taglia spese, di un deciso e sistematico progetto di intervento - risulta ancora adempimento episodico. Manca l'ancoraggio dei dati di rendiconto ad obiettivi, parametri ed

indicatori, che dovrebbero costituire il portato più innovativo della legge n. 94/1997.

2. Equilibri macroeconomici e finanza pubblica.

Nel 2002 si è accentuato il rallentamento dell'attività economica, già rilevante nell'anno precedente. Il prodotto interno lordo è cresciuto in Italia di solo lo 0,4% in termini reali, a fronte dell'1,8% del 2001 e del 3,1% del 2000. Un risultato che segnala la stagnazione della produzione e che colloca il nostro paese al di sotto della crescita realizzata in media nell'area dell'euro (0,8%).

Lo sfavorevole contesto economico ha costituito in Europa il principale fattore di aggravamento dei conti pubblici, nell'ambito dei quali sgravi fiscali e ammortizzatori automatici hanno operato come impulsi espansivi di segno anticiclico.

In Italia il disavanzo di bilancio rilevante nei confronti europei (l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche), ha raggiunto il 2,3% del PIL, con una riduzione di 0,3 punti rispetto ad un consuntivo del 2001 che è stato ampiamente rettificato in senso peggiorativo in sede di notifica 2003 alla Commissione europea. Il miglioramento del saldo complessivo è, tuttavia, per intero da assegnare alla ulteriore discesa delle spese per interessi (dal 6,4 al 5,7% del PIL), mentre l'avanzo primario si è ridotto ancora di 0,4 punti, ponendosi con il 3,4% del prodotto al livello più basso degli ultimi otto anni.

A sua volta, il deterioramento dell'avanzo primario è la risultante di una sostanziale invarianza delle spese al netto degli interessi, in rapporto al

PIL, e di una sensibile riduzione dell'incidenza delle entrate complessive (dal 45,5 al 44,9%).

Le spese correnti primarie hanno registrato un incremento di 0,4 punti in quota di PIL (dal 37,8 al 38,2%) controbilanciato dalla caduta del rapporto tra spese in conto capitale e prodotto (dal 3,9 al 3,4%). Escludendo i proventi delle dismissioni, tale rapporto risulterebbe invece aumentato di 0,2 punti e l'incidenza sul prodotto delle spese complessive al netto degli interessi risulterebbe aumentata, rispetto al 2001, di circa 0,5 punti anzichè ridotta di 0,1 punti.

A conferma delle difficoltà di contenimento strutturale della spesa pubblica non può essere sottovalutato che nel 2002 i conti pubblici hanno beneficiato di almeno due fattori di freno che sarebbe azzardato ritenere permanenti: la moderata crescita delle retribuzioni del pubblico impiego (sostanzialmente, per il rinvio del rinnovo dei contratti) e la flessione della spesa per interessi indotta da un livello dei tassi storicamente molto basso.

I risultati complessivi del conto delle amministrazioni pubbliche sono l'effetto di andamenti molto differenziati: si osserva, infatti, una forte decelerazione delle spese delle Amministrazioni centrali (-1,8% per le spese correnti e -0,9% per le spese totali) e un rallentamento significativo anche per la spesa totale degli enti territoriali (Regioni, province e comuni) che risulta sostanzialmente stabile sul livello del 2001 (quando, invece, aveva registrato un incremento di circa il 12%). Anche la spesa corrente di tali enti è cresciuta ad un ritmo inferiore a quello del PIL nominale. Gli impulsi espansivi sulla spesa sono, pertanto, da attribuire per intero ai conti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere (con un incremento delle spese totali e correnti superiore al 5%) e degli enti di previdenza (con un

incremento della spesa corrente del 6,5%). Il che segnala il permanente rilievo dei temi concernenti il riequilibrio del nostro Welfare.

Ai fini dell'impatto sull'indebitamento netto, va poi rilevata una sensibile crescita dell'indebitamento netto (dallo 0,2 allo 0,6% del PIL) delle amministrazioni locali, essenzialmente per effetto della forte flessione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni.

Nel corso del primo semestre del 2002 si evidenziavano i segnali di ampi scostamenti dell'indebitamento, del fabbisogno di cassa e del debito dai risultati dell'anno precedente e dagli obiettivi. Nella seconda parte dell'anno venivano, di conseguenza, adottati provvedimenti correttivi di ampia portata. Tali interventi risultavano in larga misura di natura temporanea. L'effetto riduttivo complessivo delle misure una tantum adottate nel secondo semestre e di quelle contenute nella manovra di bilancio è valutabile nell'1,5% del PIL in termini di indebitamento netto e in circa 2 punti di prodotto in termini di fabbisogno e di consistenza del debito pubblico.

L'insieme delle misure transitorie ha, dunque, consentito di frenare la tendenza – rilevata lo scorso anno – all'ampliamento dello scarto tra fabbisogno e indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche; e al rallentamento del processo di contenimento del rapporto debito/PIL.

Il fabbisogno complessivo (vale a dire al lordo di privatizzazioni e regolazione dei debiti pregressi) si è, infatti, ridotto di 0,5 punti di PIL (contro lo 0,3 dell'indebitamento) da 43,3 a 37,4 miliardi di euro; quello netto dello 0,4%, passando dai 37,3 miliardi del 2001 ai 33,5 del 2002.

Il fabbisogno complessivo si è tradotto solo in misura ridotta (6,8 miliardi) in aumento dello stock del debito, in virtù principalmente di una

straordinaria operazione di concambio di titoli assegnati alla Banca d'Italia che, perfezionata alla fine del 2002, ha prodotto da sola effetti di contenimento di quasi 24 miliardi di euro (pari ad una riduzione del rapporto debito/PIL di poco meno di 2 punti percentuali). Alla rivalutazione dell'euro e alla flessione delle disponibilità liquide del Tesoro presso la Banca d'Italia si deve attribuire un ulteriore effetto di contenimento del rapporto. Nel complesso, infatti, il debito è risultato disceso di 2,8 punti di PIL, raggiungendo il livello di 106,7, migliore dell'obiettivo programmatico rivisto in sede di aggiornamento del Programma di stabilità. Si è conseguito, così, un risultato certamente molto rilevante e positivo.

Se l'andamento della finanza pubblica italiana nel 2002 dovesse essere valutato rispetto agli obiettivi programmatici (recati dal DPEF e successivamente ridimensionati), gli esiti dovrebbero essere giudicati deludenti (con esclusione, come ora detto, per il debito pubblico).

Tuttavia, è utile chiedersi se ed in che misura avrebbe potuto esser fatto di più rispetto a quanto realizzato. Giova, al riguardo, verificare la *performance* relativa della finanza pubblica italiana, effettuando un confronto con i risultati conseguiti dagli altri paesi europei.

Se si guarda allo scarto tra l'aggiustamento realizzato nel 2002 da ciascun paese e quello realizzato in media nell'area euro, il comportamento della finanza pubblica italiana appare buono. Anche grazie alla revisione in peggio dei dati del 2001 e alle molte misure transitorie adottate, l'Italia ha comunque ridotto il suo disavanzo in rapporto al PIL, risultato che non si riscontra per l'insieme dell'area euro e, a maggior ragione, per i due

principali paesi, Germania e Francia, nei quali, di contro, il deficit ha oltrepassato significativamente il 3%, divenendo dunque “*eccessivo*”.

Un ulteriore profilo sotto il quale è utile leggere l’andamento dei conti pubblici è quello del ciclo economico. Nel 2002 le condizioni dell’economia europea sono peggiorate significativamente. Nell’area euro l’*output gap*, (cioè la differenza tra il prodotto effettivo e quello potenziale, tipica misura dell’effetto ciclico) è divenuto negativo, soprattutto a motivo dell’insoddisfacente evoluzione congiunturale di Germania e Italia, dove il *gap*, così come misurato dalla Commissione europea, è stato pari rispettivamente a $-0,9$ e $-0,5\%$ del prodotto potenziale (a fronte di $-0,3\%$ per la media dell’area euro). Ma la riduzione delle entrate e l’aumento delle spese pubbliche al netto degli interessi sono andati oltre quello che sarebbe stato giustificato dal peggioramento del quadro macroeconomico.

L’analisi dello stato dell’economia e la considerazione del fatto che nel 2002, in Italia, a differenza di quanto registrato nella totalità degli altri paesi Uem (dall’ $1,8\%$ all’ $1,5\%$ del PIL), si sia registrato un miglioramento del saldo primario aggiustato per il ciclo (rispettivamente dal $3,3\%$ al $3,6\%$ in rapporto al PIL per l’Italia e dall’ $1,8\%$ all’ $1,5\%$ per la media Uem) porterebbe a rafforzare il giudizio positivo che il mero confronto dei saldi effettivi di finanza pubblica aveva già suggerito.

Tale conclusione, tuttavia, va temperata alla luce di almeno due considerazioni: l’evidente deterioramento della relazione tra crescita economica e saldi di finanza pubblica ed il carattere non strutturale della correzione. Nel caso dell’Italia, come rileva la Commissione europea nel suo recente rapporto sulle finanze pubbliche dell’area Uem, circa due terzi del minor aggiustamento del saldo è da ricondurre a fattori diversi dal

rallentamento dell'economia. Del resto, nel 2002, l'avanzo primario aggiustato per il ciclo è risultato inferiore di ben 2 punti percentuali all'obiettivo fissato nel Programma di stabilità del novembre 2001 (3,6% a fronte del 5,6%).

Quanto al secondo aspetto, le riserve sulla portata del riequilibrio dei conti pubblici attuato nel 2002 si accentuano ove si analizzi il consuntivo sotto il profilo qualitativo, depurando i saldi non soltanto dagli effetti del ciclo economico ma anche da quelli di misure a carattere transitorio. Come è stato già accennato e come viene documentato in dettaglio dalla Relazione della Corte, nel corso del 2002 molti e diversi sono stati i provvedimenti con effetti temporanei, obiettivamente giustificati dall'esigenza di non intaccare il reddito disponibile permanente e deprimere così domanda aggregata e livelli di produzione. Considerando che aumenti di entrata e tagli di spesa transitori erano presenti per circa lo 0,5% del PIL anche nei conti del 2001 e raggiungono l'1,5% nel 2002, si trae la conseguenza che il saldo di bilancio al netto del ciclo e delle operazioni una tantum (che meglio esprime le tendenze strutturali di fondo della finanza pubblica desumibili dagli andamenti registrati nel biennio 2001-02) non avrebbe segnato alcun sostanziale miglioramento tra 2001 e 2002 restando, in entrambi gli anni, su un valore (come rapporto indebitamento/PIL) non inferiore al 3,5% evidenziando la dimensione critica del necessario processo di sostituzione di tali interventi transitori nella prospettiva di breve/medio periodo.

3. Andamenti strutturali della finanza pubblica e indirizzi di fiscal policy.

La finanza pubblica italiana attraversa, dunque, oggi una fase delicata, comune ad altri importanti paesi europei. Ma, come è noto, per Francia e Germania, assai minore è il peso del debito e meno stringenti sono, in prospettiva, i riflessi sulla spesa dell'invecchiamento della popolazione. In Italia, dopo il rimarchevole aggiustamento che ha consentito di guadagnare l'ammissione, sin dall'avvio, alla terza fase dell'Unione monetaria, la politica di risanamento tesa a completare il percorso di riequilibrio dei conti pubblici (previsto, inizialmente, al 2003 con il sostanziale azzeramento del deficit effettivo) è stata perseguita con criteri di maggiore gradualità;

l'andamento del saldo primario *depurato* dagli effetti del ciclo economico che nel triennio 1998-2000 (quindi su un arco temporale che esclude l'eccezionale livello conseguito nell'anno di ammissione all'UEM, il 1997) si era collocato in media poco al di sotto del 5% (non tenendo conto, per il 2000, dei proventi Umts) nell'ultimo biennio è risultato pari al 3,5%.

La complessità della situazione italiana risalta con buona evidenza quando si osservi l'andamento della spesa pubblica al netto degli interessi, come incidenza sulla ricchezza prodotta, nei principali paesi dell'Unione monetaria europea. Ne emerge, innanzitutto, che l'Italia si colloca ad un livello significativamente più basso di quello della Germania e della media UEM (44,1 % nel 2002), mentre la Francia mostra un'incidenza della spesa primaria sul PIL persino superiore al 50%. Inoltre, nell'ultimo quinquennio quasi nessun paese è stato in grado di ridurre la spesa, se si eccettuano la Spagna (che, dopo l'Irlanda, è anche il paese con il livello più

modesto), l'Austria e la Finlandia. Nell'area euro essa è cresciuta di 4 decimi di PIL. E' aumentata anche in Italia, di 2 decimi di prodotto (come in Francia e Germania). Tutto ciò mette in luce la difficoltà di governare la spesa pubblica primaria. Ove si passasse poi ad analizzarla, nel caso italiano, nella sua composizione si trarrebbero, come è d'altra parte noto, motivi ulteriori per dubitare della possibilità che, nell'insieme, essa possa esser costretta ad una decisa decelerazione e si avrebbe conferma, invece, dell'urgenza di un significativo processo di riorientamento qualitativo.

Lo schema di *fiscal policy* proposto negli ultimi anni sembra aver riposato, da un lato, sull'idea che una riduzione significativa della pressione fiscale sia in grado di autofinanziarsi attraverso lo stimolo che le minori distorsioni della tassazione provocano all'economia; dall'altro su una strategia di misure volte a migliorare l'efficienza della gestione del patrimonio pubblico o alla creazione di canali paralleli, fuori dei confini del fabbisogno e dell'indebitamento, per il finanziamento degli investimenti pubblici. Sembrano dunque essersi contrapposte due diverse modalità di conduzione della politica di bilancio: la prima caratterizzata da una sorta di "aggiustamento fine" intorno ai progressi realizzati nel periodo precedente, con limitate correzioni della pressione fiscale in quanto consentite dalla riduzione del peso della spesa per interessi e da misure concertate di razionalizzazione della spesa; la seconda, caratterizzata dall'annuncio di tagli robusti del carico fiscale, da misure di dismissione patrimoniale affidate a operazioni di cartolarizzazione (*securitisation*), dalla creazione di canali "paralleli" per il finanziamento degli investimenti pubblici. Questa seconda impostazione appare ancora delineata in modo non definitivo sotto il profilo dei tempi e delle modalità di attuazione (decreti legislativi) e degli

strumenti di copertura (da individuare nelle decisioni di bilancio annuali) per quanto attiene alla politica fiscale. Per quanto attiene alla strategia di securitisation per le dismissioni immobiliari è intervenuta una prima determinazione positiva in sede europea (Eurostat, ESA95, Manual on government deficit and debt. Securitisation operations undertaken by general government, Part V, maggio 2003) che fissa condizioni e modalità per l'ammissibilità di queste operazioni. La adozione di regole in sede di Unione Europea che determinino i criteri per la accettabilità di canali paralleli alla gestione statale per il finanziamento degli investimenti pubblici (attraverso strumenti analoghi a quelli disciplinati, in Italia, dal decreto legge n. 63/2002 convertito in legge n. 112/2002, quali la Cassa depositi e prestiti e le società Patrimonio S.p.A. e Infrastrutture S.p.A.) è un tema indicato dal Ministro dell'economia fra quelli da porre in sede Ecofin, nel semestre di Presidenza italiana.

In primo luogo è da verificare (sulla base, in particolare, delle raccomandazioni dell'U.E.) la sostenibilità della riforma tributaria, affidata ad una forte riduzione della pressione fiscale, valutandone la compatibilità economico-finanziaria in un contesto caratterizzato, da un lato, dall'accentramento verso l'Europa (implicito nel Patto di stabilità e di crescita), dall'altro dal decentramento di una serie di scelte di politica di bilancio di carattere interno (nel contesto non ancora definito del federalismo fiscale). Per quel che riguarda le operazioni sul patrimonio immobiliare, ferma restando la necessità di conformarsi alle regole europee, appare necessario valutare entro quale arco temporale di medio periodo possono essere conseguiti risultati incisivi, distinguendo l'impatto sullo stock del debito da quello sul fabbisogno; per quanto attiene alla

“esternalizzazione” dei canali per il finanziamento degli investimenti pubblici resta l’esigenza, sempre nei limiti e con i criteri definiti in sede europea, di definire modalità trasparenti di contabilizzazione ponendo precisi confini fra operazioni che incidono, comunque, sui conti del settore pubblico e operazioni recate, in contabilità economica nazionale, da distinti conti istituzionali.

La conferma del disegno programmatico testimoniato dall’avanzamento in sede parlamentare del complesso pacchetto di leggi delega (legge n. 53/2003 in materia di istruzione; legge n. 80/2003 in materia di riforma fiscale; legge n. 30/2003 in materia di mercato del lavoro; disegno di legge A.C. 2145, in materia previdenziale) richiede, dunque, una approfondita riconsiderazione delle condizioni di compatibilità economica e finanziaria di medio periodo, soprattutto alla luce delle significative modifiche di segno negativo del quadro di riferimento originariamente proposto con il DPEF per il 2002-06, nel luglio 2001. Da quanto sopra osservato la complessità delle scelte è accentuata proprio dall’alta incidenza delle misure una tantum utilizzate nel triennio 2001-2003 che sono state accompagnate da un rinvio delle difficili decisioni di correzione dei settori critici della spesa (in primo luogo sanità e pensioni). Sotto questo aspetto assume rilievo particolare l’impostazione della manovra di finanza pubblica per il 2004 che, già nelle proiezioni del Governo proposte con il Programma di stabilità del novembre scorso, incorporava interventi correttivi di dimensioni assai rilevanti.

Le leggi di delega recentemente approvate delineano modalità di quantificazione degli oneri e di conformazione delle coperture affidate alla sequenza: gradualità dell’attuazione del disegno complessivo della riforma

affidato ai provvedimenti delegati; quantificazione degli oneri e individuazione delle coperture affidate, annualmente, alle leggi finanziarie; definitiva calibratura delle innovazioni attraverso i decreti delegati, entro i confini assentiti dalle coperture delimitate dalla finanziaria. Si tratta di una tecnica normativa nuova che deve essere gestita in modo coerente con il principio della copertura dei nuovi oneri fissato dall'articolo 81 comma quarto della Costituzione.

In questa cornice sono rilevanti le responsabilità che finiscono per gravare sul Documento di programmazione economico-finanziaria 2004-2007. La innovativa sequenza delineata dalle leggi di riforma per le coperture deve fondarsi, secondo principi fissati dalla Corte costituzionale sin dalla Sentenza n. 1 del 1966, su una credibile prospettiva di equilibrio nel medio periodo, responsabilmente fissata dagli organi della rappresentanza. La previsione programmatica di medio periodo inclusa nel DPEF, nei contenuti da ultimo definiti dalla legge n. 208/1999, può offrire il quadro di riferimento per la valutazione della congruità degli equilibri di finanza pubblica ai quali si lega la copertura graduale delle riforme affidata alle leggi finanziarie annuali ed ai decreti legislativi.

Si tratta di un compito arduo nelle condizioni non compiutamente definite del sistema istituzionale della finanza pubblica. Costituiscono elementi base per una proiezione programmatica: la costruzione di un quadro tendenziale di finanza pubblica corredato da una specifica relazione tecnica; la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni legate ai diritti sociali (già definiti per la sanità e disegnati dalle deleghe in materia di lavoro e di istruzione); la definizione degli strumenti del federalismo fiscale (ancora in fase di elaborazione in sede di Governo); la proiezione

programmatica pluriennale della finanza previdenziale. All'interno di questi termini di riferimento si pongono le compatibilità da rispettare per la tenuta della riforma fiscale e delle riforme del Welfare.

4. Profili istituzionali.

L'analisi contenuta nella Relazione della Corte (sia nei capitoli di parte generale dedicati all'organizzazione, al personale, all'attività contrattuale, sia nella parte speciale sui Ministeri) del processo di attuazione della riforma amministrativa e del bilancio, è sorretta dalla consapevolezza che l'azione riformatrice è da inquadrare all'interno del quadro di riferimento che ha come premesse maggiori i principi dell'ordinamento europeo e quelli dell'ordinamento federale disegnato dal nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione. Per questo sono assunti come criteri guida il principio della separazione fra indirizzo politico e gestione amministrativa, le regole della concorrenza e del mercato, il parallelismo fra attribuzione dei compiti amministrativi ai Comuni, alle Province e alle Regioni (sussidiarietà verticale) e alleggerimento e ammodernamento delle amministrazioni statali.

L'evoluzione del processo di riforma amministrativa pone in risalto la difficoltà di garantire effettiva attuazione al principio di separazione fra indirizzo politico e gestione dell'amministrazione attiva, che costituisce il cardine dell'innovazione introdotta sin dal 1992. La chiarezza della programmazione di bilancio e dell'attività gestionale - che offre la premessa maggiore alla separazione fra politica e amministrazione - è resa debole dalla diseguale e insufficiente introduzione dei contenuti fissati dal legislatore (fondati sulla sequenza obiettivi - percorso di implementazione

– indicatori di prodotto e di impatto) all'interno delle note preliminari di bilancio e delle direttive generali di inizio d'anno. Un altro punto di sofferenza è rappresentato dalle gravi carenze che, anche secondo il rapporto in materia redatto dal competente organismo della Presidenza del Consiglio, caratterizzano ancora la rete dei controlli interni delle amministrazioni statali. La possibilità concreta di dar conto, al Parlamento e ai cittadini, dei risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa è, così, differita nel tempo. Questo fattore negativo riduce anche la significatività del referto reso al Parlamento dalla Corte dei conti.

Altre insidie e limiti all'effettività della distinzione fra indirizzo politico e responsabilità manageriali nella gestione derivano da una disciplina della dirigenza statale che, movendosi nella persuasiva direzione volta ad assicurare all'organo politico un ragionevole grado di influenza sui vertici amministrativi, sembra essere andata al là di un punto di equilibrio accettabile; la cancellazione di un termine minimo per gli incarichi alla dirigenza introduce il rischio di una "precarizzazione" delle posizioni di responsabilità gestionale e di una sovraesposizione dell'amministrazione rispetto a potenziali ingerenze della politica.

Nello stesso senso, di una demarcazione razionale, in linea con le tendenze di fondo dei sistemi democratici, fra circuito della politica e sfera autonoma delle autorità indipendenti e delle agenzie, dovrebbero muoversi le iniziative legislative annunciate e l'attuazione della nuova delega per la riorganizzazione dell'apparato di governo e di alta amministrazione.

L'esame compiuto delle fenomenologie prevalenti nella attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni e nella regolazione dei servizi pubblici e dei servizi economici essenziali rivela profili critici che hanno

dato luogo a osservazioni della Corte analoghe (pur nella diversa ottica delle due istituzioni) a quelle manifestate dall'ultima relazione dell'Autorità per la concorrenza. La materia dei lavori pubblici, oggetto di rilevanti e positive innovazioni, tese a restituire operatività all'esecuzione di grandi interventi infrastrutturali, deve essere seguita con rigorosa attenzione dalle competenti autorità di controllo per evitare che la minore estensione della tutela dei principi di separatezza fra committenza e progettazione da un lato ed esecuzione e gestione dall'altro (principi più severamente posti dalla precedente legislazione) ripropongano patologie e disfunzioni che ebbero tanto gravi conseguenze negli anni ottanta e nei primi anni novanta.

L'ampio ricorso a forme di esternalizzazione (outsourcing) per la gestione dell'informatica pubblica (sistema RGS –Corte dei conti; anagrafe tributaria) e per l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni può offrire nuovi orizzonti alla modernizzazione dell'azione pubblica e garantire rilevanti riduzioni di spesa. Ma occorre preservare o costruire, all'interno dell'amministrazione, le necessarie capacità di programmazione, di guida e di controllo dei risultati ed è necessario garantire, in tutte le fasi del percorso, un rigoroso rispetto delle regole dei procedimenti concorsuali e dei principi della apertura alla concorrenza, anche nei confronti della vitale platea delle piccole e medie imprese. Non sempre la fenomenologia concretamente posta in luce dalla Corte fornisce risposte tranquillizzanti.

La disciplina dei servizi economici essenziali mostra un graduale, ma lento adeguamento alle regole del mercato e della concorrenza dettate dall'Unione Europea e dal nostro ordinamento. Le sfasature fra processi di

privatizzazione dei soggetti gestori e di liberalizzazione e apertura ai mercati dei settori interessati dovrebbero essere superate, al di là di ogni malintesa tutela degli interessi nazionali se questa viene assunta come fondamento per il perdurare di aree di esclusiva o di privilegio.

Fenomeni distorsivi caratterizzano anche, come segnalato dalle autorità indipendenti di settore, le aree dell'energia e delle comunicazioni e il comparto delle assicurazioni.

La linea guida da adottarsi, nelle sedi proprie dei controlli interni, delle attribuzioni delle autorità indipendenti e dello stesso controllo esterno e neutrale affidato alla Corte dei conti è identificabile nella tutela rigorosa della disciplina europea e interna della concorrenza.