

DELIBERAZIONE

PAGINA BIANCA

n. 20/99-REF



Corte dei Conti

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

a Sezioni riunite in sede referente nella camera di consiglio del 16 aprile 1999
composta dai magistrati:

PRESIDENTE	Francesco	SERNIA
PRESIDENTI DI SEZIONE	Antonino Manin	GALLO CARABBA
CONSIGLIERI	Raffaele Mario Rita Salvatore Gianfranco Enrica Enrica Roberto Gaetano Carlo Simonetta Guido Francesco Marco Gabriele Renato	SQUITIERI BETTI ARRIGONI (relatore) CILIA BUSSETTI LATERZA DEL VICARIO TABBITA D'AURIA CHIAPPINELLI ROSA MACCAGNO PETRONIO PIERONI AURISICCHIO GRISPO
REFERENDARI	Vincenzo Irene	PALOMBA TOMASETH

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934 n. 1214 e successive modificazioni;

Visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti n.291 del 29 luglio 1998, con la quale è stata determinata la composizione delle Sezioni riunite in sede referente nella seconda articolazione (Collegio D2);

Uditi il consigliere relatore Rita ARRIGONI, nonché, per le rispettive parti, i consiglieri: Marco PIERONI (industria), Simonetta ROSA (trasporti), Carlo CHIAPPINELLI (edilizia sanitaria) e udito, altresì, il relatore per le parti della relazione curate dal referendario dott. Daniela ACANFORA (agricoltura e formazione professionale);

Intervenuto il Procuratore generale dott. Vincenzo APICELLA;

Presente il vice Procuratore generale dott. M. Giovanna GIORDANO;

DELIBERA

è approvata la relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario per l'anno 1997;

ORDINA

che la relazione sia trasmessa al Presidente della Camera dei deputati, al Presidente del Senato della Repubblica e ai Presidenti dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario, e comunicata altresì al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ai Presidenti delle Giunte regionali delle Regioni a statuto ordinario.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 16 aprile 1999.

IL RELATORE
F.to Rita ARRIGONI

IL PRESIDENTE
F.to Francesco SERNIA

Depositata in Segreteria il 4 maggio 1999.

IL DIRIGENTE SUPERIORE
F.to Eleonora ADORNATO

PREMESSA

1. Il controllo della Corte dei conti sulle amministrazioni regionali. La riforma del 1994

La presente relazione si colloca nel quadro delle funzioni ausiliarie e di collaborazione con il Parlamento nazionale e con i Consigli regionali, in adempimento a quanto disposto dalla legge 14 gennaio 1994 n. 20 di riforma della disciplina dei controlli affidati alla Corte.

La legge 20 del '94, in coerenza con una aggiornata lettura della Costituzione, è servita a mettere in linea competenze e attribuzioni intestate alla magistratura del controllo con il modo di essere delle relazioni fra livelli istituzionali, ove tende a dilatarsi lo spazio partecipativo riconosciuto alle Regioni nella definizione delle politiche coinvolgenti questioni e aspetti di loro interesse. E', questo, un processo destinato a ulteriori traguardi in direzione di una riappropriazione di ruolo favorita dalla recente legge 15 marzo 1997 n. 59, ma ancora più da verificare nello spessore dei contenuti e perciò pure nella interrelazione del complessivo quadro istituzionale, che molto resta ancora condizionato alla coerente attuazione delle deleghe e al recepimento da parte della legislazione regionale.

L'importanza della nuova competenza assegnata alla Corte è di colmare un vuoto di conoscenza nella ricostruzione dei principali aspetti di finanza regionale riferibili distintamente alle singole realtà territoriali, le quali perciò oltre ad essere considerate come "insieme" nella logica di comparto, sono altresì osservate e analizzate singolarmente nelle specificità proprie.

2. Dai controlli di legittimità sugli atti al controllo sulle gestioni

La vasta e incisiva riprogettazione delle amministrazioni pubbliche, sospinta dalle recenti riforme e animata dalla convinta adesione all'idea di una funzionalità fondata sulla logica del risultato, si è coniugata con la profonda riforma dei controlli viepiù protesi ad assecondare una direzione giocata a favore del rafforzamento delle pubbliche amministrazioni; una nuova filosofia che ha coinvolto il controllo "esterno" della Corte dei conti, il quale progressivamente ha visto ridurre l'area riservata al modello formale a servizio della legittimità degli atti, nel quadro di un deciso rafforzamento in direzione di nuovi compiti in ausilio all'economicità, efficienza, efficacia delle gestioni, a favore di una funzionalità che include regolarità-legalità ed è a tutela degli equilibri economico-finanziari.

Con riguardo alle amministrazioni regionali, il controllo della Corte e il suo esercizio restano conformati nella specifica inclinazione di riferimento ausiliaria alle Assemblee elettive (Parlamento e Consigli regionali).

Questo più ampio affaccio direzionale consente alla funzione referente della Corte di assumere una nuova e più precisa connotazione, coesistente altresì ad un ruolo che si

esprime in una imparziale equidistanza rispetto alla duplicità dei livelli di governo - centrale e regionale - che attraverso le valutazioni della Corte vengono perciò a confrontarsi su un piano di neutrale parità.

In questa medesima linea è anche la recente istituzione dei Collegi regionali della Corte [Del. SS.RR. 16 giugno 1997] i quali, nell'articolazione territoriale della funzione, rappresentano altrettanti momenti di attività di referto nel quadro di una ausiliarietà con i Consigli regionali. Restano tuttavia riservati alla competenza delle Sezioni riunite in sede centrale quegli aspetti gestionali e finanziari che più generalmente coinvolgono il comparto regionale nel suo insieme.

La garanzia di tenuta degli equilibri, come pure l'efficienza e l'efficacia nel perseguimento degli obiettivi e nella realizzazione delle politiche di intervento, si iscrivono nelle osservazioni e nelle analisi demandate a questa Corte, da condurre tuttavia nell'ambito di una programmazione di attività che, per un verso, attinge alla collaborazione con l'Amministrazione regionale e per altro verso è pronta e attenta alle sollecitazioni che provengono dal Parlamento e dai Consigli regionali.

3. Le prime esperienze dei Collegi regionali di controllo della Corte

La costituzione dei Collegi di controllo è avvenuta, salvo qualche eccezione, entro la fine dell'anno 1997. Nei primi mesi del '98, sulla base di programmi di attività adottati in conformità di linee guida tracciate dallo speciale Collegio di coordinamento delle Sezioni riunite (Delib. 12.12 1997 n. 1), è iniziata l'attività istruttoria specialmente rivolta all'esame del rendiconto dell'esercizio finanziario 1997 di ciascuna Regione. Le prime relazioni sono state trasmesse ai Collegi regionali nell'autunno 1998, seguite da quasi generale completamento nei primi mesi del 1999.

Contestualmente è avvenuta la predisposizione e approvazione dei nuovi programmi di lavoro ai fini del referto da rendere entro l'anno in corso.

A proposito dei principali obiettivi individuati per l'esercizio del controllo, se da un lato si riscontra la generale conferma delle medesime linee di analisi dell'anno passato, rivolte ai risultati gestionali rinvenienti dai rendiconti regionali dell'anno 1998, al contempo è diffusa l'attenzione programmata in direzione di indagini micro con riferimento a specifiche gestioni sanitarie o di servizio pubblico mentre ulteriore campo di indagine è quello in qualche caso riservato alla gestione da parte di enti locali delle risorse loro trasferite da parte dalle Regioni nel quadro di attività di sviluppo o di servizio.

PARTE I

IL COMPARTO REGIONALE E GLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA

- 1. Il comparto regionale nel raccordo con le grandezze di finanza pubblica**
- 2. Le operazioni finanziarie del comparto regionale e la loro incidenza sul fabbisogno del settore statale**
 - 2.1. Il fabbisogno del comparto regionale e la sua copertura [anni 1995-1998]*
- 3. I conti correnti delle Regioni accesi presso la tesoreria dello Stato e gli andamenti delle giacenze negli anni 1993-1997. Analisi dei fenomeni reali [Rinvio]**

PAGINA BIANCA

1. Il comparto regionale nel raccordo con le grandezze di finanza pubblica

La manovra di finanza pubblica 1999-2001 ha inteso perseguire due fondamentali direttrici: i) attuazione degli impegni assunti con il Patto di stabilità e crescita; ii) rafforzamento dell'impegno del Governo per il sostegno dello sviluppo economico e dell'occupazione.

In coerenza con tali principi, sin dalla primavera scorsa, il Documento di programmazione economico finanziaria fissava l'obiettivo di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche entro il 2 per cento del PIL; a sostegno del quale ha poi giocato la previsione di misure correttive per circa 15.000 miliardi, di cui 9.500 quale contributo nella riduzione delle spese.

Per quanto concerne la finanza decentrata, la riorganizzazione dei rapporti finanziari fra amministrazione centrale e periferica, in direzione di nuove regole di federalismo fiscale, si è coniugata con interventi finalizzati a coinvolgere più fortemente Regioni e enti locali nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica tramite l'adozione del Patto di stabilità interno che impegna i singoli enti a ridurre il proprio flusso annuo di disavanzo di almeno 0,1 di punto percentuale di PIL nel 1999 e di mantenerlo costante nei due anni successivi, con un risparmio sulla spesa dell'ordine di 2.200 miliardi per ciascun anno [v. a riguardo: Parte II parag. 9].

L'avvio con l'UEM di più stretta sottoposizione dei conti pubblici alle regole definite dagli impegni internazionali ha sollecitato l'introduzione di nuovi strumenti di monitoraggio e controllo degli aggregati rilevanti di finanza pubblica.

Di qui la maggiore attenzione al funzionamento e agli effetti della gestione di tesoreria, con particolare riguardo ai fattori influenti sulla misura di impatto che ogni singolo comparto o settore esercita sulla formazione del fabbisogno del settore statale e perciò con riguardo: i) ai pagamenti del bilancio dello Stato; ii) alle anticipazioni della Banca d'Italia previste per legge e su autorizzazione del Tesoro; iii) ai saldi dei conti di tesoreria.

Il fatto è che la "gestione di tesoreria" si affianca alla "gestione del Bilancio" nel determinare il fabbisogno del settore statale ed è per suo tramite il contributo dei singoli

comparti alla formazione dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

La disciplina introdotta sin dal 1997 per il controllo dei flussi di cassa [d.l. 669/96 conv. con legge 30/97], dopo avere privilegiato la strategia di contenimento dei prelievi, ha progressivamente spostato l'attenzione sul concorso di ciascun ente alla formazione del fabbisogno, definendo obiettivi programmatici sulla base di procedure di concertazione rivolte al mantenimento dei saldi.

Emerge nel più recente periodo la tendenza ad imporre vincoli alla spesa indipendenti dall'andamento degli stanziamenti di competenza del bilancio dello Stato, di fatto sostitutivi di quelli incorporati nella decisione di bilancio.

Ciò spiega anche l'emergere di una riflessione sull'esigenza di modificare per coerenza anche le procedure contabili, affinché la definizione delle politiche di bilancio, oltreché degli stanziamenti di competenza, tenga specialmente conto degli obiettivi di fabbisogno programmati in termini di cassa.

Si tratta di un'esigenza del resto favorita dal riordino del sistema di tesoreria prefigurato dal d.lgs. 279 del 1997 con il graduale superamento - ad eccezione delle assegnazioni dal bilancio statale - dell'obbligo dei versamenti da parte di Regioni ed enti locali. Dal gennaio 1999 le quote di accisa sulla benzina sono versate mensilmente dalla tesoreria centrale dello Stato sui conti correnti che ciascuna Regione detiene presso il proprio tesoriere. Con successivi DPCM saranno individuati ulteriori tributi da depositare presso il sistema bancario. Entro il 2001 il sistema di tesoreria unica sarà eliminato.

Si schiudono non indifferenti questioni legate alle conseguenze di tali innovativi disposizioni. Al rischio che possano tradursi in non trascurabili oneri finanziari per il Tesoro è legata la disciplina sul più stringente monitoraggio dei flussi di cassa nel quadro di obiettivi che intendono mantenere sotto stretto controllo l'equilibrio dei conti pubblici.

Nelle considerazioni che precedono sono le coordinate cui si ispirano i successivi paragrafi di questa prima parte di relazione, i quali si propongono di dar conto dell'influenza del comparto Regioni nella formazione del fabbisogno del settore statale, dei modi di copertura in base a finanziamenti esterni o mediante prelevamenti dalle contabilità di tesoreria o tramite ricorso ad indebitamento. Inoltre l'analisi è rivolta all'andamento delle