

Conseguentemente la relazione della Corte nella sua seconda parte coniuga, con l'ausilio di tecniche redazionali, l'esigenza di mantenere fede alla precedente impostazione valorizzando, nel contempo, la configurazione istituzionale e organizzativa dei dicasteri. Tutto ciò anche in relazione alla circostanza che si è attuato un processo di riaccorpamento dei ministeri, con un sostanziale ritorno all'assetto originariamente previsto dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300; circostanza, questa, che ha reso più agevole la composizione, ed il raffronto, dei risultati gestionali nei diversi esercizi.

La relazione pertanto contiene, da un lato, una sintetica esposizione sui ministeri (dati complessivi di consuntivo, evoluzione normativa, organizzazione, programmazione e organismi di controllo interno) e, dall'altro, una più ampia trattazione di "Politiche pubbliche, missioni e programmi".

Le due componenti trovano una "saldatura" con specifiche notazioni introduttive all'analisi delle politiche pubbliche e con un prospetto di raccordo con le missioni e i programmi del bilancio dello Stato.

Il tema, appena evocato, della riorganizzazione dei ministeri consente di osservare che nella XV Legislatura e XVI Legislatura si erano realizzati processi prima di disaggregazione, e poi di riaccorpamento, con non irrilevanti ripercussioni in termini di funzionalità delle strutture e di ordinamento del personale.

La relazione della Corte nella sua presente conformazione recepisce, quindi, l'assetto istituzionale innovato; è stato infatti riportato a dodici il numero dei ministeri (in attuazione della legge finanziaria per il 2008) ritornando, pur con talune significative variazioni – concernenti in particolare la Presidenza del Consiglio dei Ministri – al disegno del d.lgs. n. 300 del 1999. Tale normativa ha disposto la riaggregazione di preesistenti autonome strutture in quattro ministeri (Ministero dello sviluppo economico, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, Ministero

dell'istruzione, dell'università e della ricerca). A fronte di questi più cospicui interventi registratisi ad avvio della Legislatura, il quadro generale del disegno posto risulta variato - altresì - dalla legge 13 novembre 2009, n. 172, che ha previsto la istituzione autonoma del Ministero della salute, scorporandolo dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Successivamente, con i conseguenti regolamenti emanati, si è inteso perseguire l'obiettivo di garantire in via cumulativa le economie di spesa richieste, rispettivamente, dal processo di accorpamento voluto dal legislatore e dalle previsioni di cui all'articolo 74 del DL n. 112/2008, in particolare attraverso riduzioni complessive riguardanti tanto l'area del personale dirigenziale, quanto l'area non dirigenziale.

Preso atto della riorganizzazione dei Ministeri l'esame puntuale del rendiconto, che qualifica la parte seconda della relazione, è orientato anche dall'esigenza di porre i presupposti per 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 postula di norma una valutazione articolata su di un più lungo arco temporale: l'analisi comporta infatti, non di rado, il coinvolgimento di diversi soggetti istituzionali sia all'interno delle strutture ministeriali centrali che di amministrazioni facenti capo a livelli di governo diversi.

Va considerato inoltre che alcune politiche pubbliche interessano più Ministeri rendendo necessaria una ricostruzione unitaria e non limitata alle singole amministrazioni, anche alla luce dei processi di ridefinizione degli apparati ministeriali che sono intervenuti nel recente periodo (modificando sensibilmente – come già evidenziato – le strutture ministeriali tra le due Legislature). Caratteri di trasversalità emergono con chiarezza, ad esempio, nel caso della politica dell'innovazione e della ricerca, alla quale partecipano diverse

amministrazioni dello Stato, mentre analoghe “trasversalità” evidenziano le tematiche riconducibili alla politica dell’ordine pubblico e della sicurezza.

Alla definita “trasversalità” delle amministrazioni centrali si unisce, spesso, un coinvolgimento di diversi livelli di governo: va, infatti, considerato che numerose politiche pubbliche talora 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 una prospettiva destinata ad espandersi ulteriormente in parallelo alla attuazione del nuovo assetto istituzionale.

Le competenze trasversali e la presenza, essenziale, dei diversi livelli di governo della finanza pubblica richiamano, anche in questa sede, 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.

Passando, ora, a formulare concreti riferimenti alle missioni è da dire che una sintetica analisi mostra che, in rapporto alla massa impegnabile - che qui si prende a riferimento - per spese finali di 576,9 miliardi (al netto del rimborso di prestiti, programma 2 della missione 34 “Debito pubblico”, per 215,9 miliardi), cinque finalità istituzionali, da sole, raggiungono il livello di 390,5 miliardi, pari al 67,7 per cento. Infatti, confermando l’assetto strutturale evidenziato nella precedente relazione, oltre due terzi delle spese finali attengono a cinque missioni, mentre il resto si distribuisce sulle altre 29.

Rispetto all’anno 2008 si nota la flessione di circa due punti dell’incidenza della missione 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie locali” e quella di oltre un punto degli interessi sul debito pubblico, mentre aumenta il peso delle missioni 29 “Politiche economico finanziarie e di bilancio” e 25 “Politiche

previdenziali”, da correlare alla difficile congiuntura economica che ha caratterizzato lo scorso anno. Delle restanti spese, oltre due decimi riguardano altre sette missioni.

Considerazioni analoghe emergono sotto il profilo dei dati di consuntivo relativi agli impegni di competenza.

Si conferma, pertanto, fortemente elevato il livello di concentrazione dell’aggregazione funzionale della spesa statale: circa il 90 per cento risulta allocato, in fase consuntiva, in sole dodici missioni e nel programma 1 della missione 34 mentre il residuo decimo si distribuisce sulle altre 21 missioni, con livelli veramente esigui (e perciò scarsamente significativi) per talune di esse.

Appare evidente – quindi – l’esigenza di una razionale rivisitazione delle attuali missioni, che dovrà naturalmente tener conto del graduale ridimensionamento della missione 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”, in relazione alla progressiva attuazione del federalismo fiscale, con la conseguente trasformazione delle compartecipazioni a tributi erariali in tributi propri degli enti territoriali.

Le considerazioni precedenti attengono – comunque – esclusivamente al parametro della consistenza quantitativa e prescindono da valutazioni di altra natura, rilevanti nell’individuazione degli aggregati, quali quelle attinenti all’organizzazione amministrativa che gestisce la spesa o alla rilevanza politica della finalità perseguita.

In termini generali va posto in luce, attesa la ormai consolidata impostazione del bilancio statale per missioni e per programmi, che l’area di questo stesso bilancio deve essere quella maggiormente garantita, poiché governata da un complesso di stringenti regole procedurali e da un capillare sistema di controlli esercitati dalle strutture centrali e periferiche della Ragioneria generale dello Stato.

Segnali non positivi emergono, peraltro, dalle vicende gestorie degli ultimi anni. A fianco del fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie – ricollegabile in parte all'intreccio tra gestione di bilancio e gestione di tesoreria – che talora finiscono per incorporare anche spese nuove, oltreché riferirsi alla mera contabilizzazione di poste che hanno già prodotto i loro effetti in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, si è venuta formando una rilevante massa di debiti pregressi, che incide sull'annualità del bilancio e sulla stessa reale rappresentatività del conto consuntivo.

Si tratta di un fenomeno rilevante, che sembra essere avviato a soluzione dopo l'emanazione del DL n. 78/2009 che, da un lato, ha stanziato risorse per ripianare debiti in precedenza accumulati e, dall'altro, ha introdotto una serie di regole per prevenire la formazione di ulteriori situazioni debitorie.

Sempre nel bilancio statale – come articolato per missioni e programmi – sussistono, altresì, fenomeni di lunga durata (quasi “vetusti”) che si ritiene opportuno segnalare in questa sede di intervento orale nel giudizio di parificazione del rendiconto. Tale è il caso delle eccedenze di spesa, che costituiscono una anomalia programmatica e gestionale; altri sono piuttosto il sintomo, per la loro ricorrenza, di non risolti problemi nella costruzione del bilancio (rilevanti scostamenti tra previsioni iniziali e definitive sia di competenza che di cassa; cospicua formazione di economie; concentrazione di residui in talune aree di spesa, ecc.). In particolare, le predette eccedenze di spesa emergono prevalentemente nelle aree gestionali rette da peculiari meccanismi contabili (spese di giustizia e ruoli di spesa fissa).

Interventi procedurali ed organizzativi, assecondati da un accorto impiego delle tecnologie informatiche, potrebbero consentire di rimuovere tale anomala situazione.

Incide – altresì – sulla impostazione delle previsioni iniziali di bilancio l'istituto dei capitoli per memoria in gran parte collegati alle vicende gestorie di

corrispondenti poste di entrata; inoltre l'attendibilità degli stanziamenti iniziali è messa a rischio dalla crescente istituzione di nuovi capitoli-fondo.

Sempre in questa sede è doveroso un sintetico richiamo alla legge 196 del 2009, di riforma della contabilità e finanza pubblica. In proposito deve sottolinearsi che con la riforma la impostazione del bilancio per missioni e programmi, già introdotta a partire dal 2008, viene stabilizzata e potenziata. L'elemento di novità più incisivo è rappresentato dalla elevazione del "livello" di spesa cui è riservata la decisione parlamentare: le unità di voto sono costituite, per la spesa, dai programmi (in luogo dei macroaggregati), con riflessi particolarmente significativi sul terreno organizzativo.

Nel sistema delineato la corrispondenza tra programma e centro di responsabilità richiede anche una rilettura non solo degli apparati, ma degli stessi programmi, dovendosi evitare un duplice parallelo rischio: sia quello di una acritica "ingessatura" delle strutture attualmente esistenti, che quello di un dimensionamento solo "contabile" della stessa denominazione impiegata, che potrebbe risultare nel concreto adottata al di fuori degli effettivi processi programmatori.

Appare dunque necessario non appiattare le potenzialità innovative del nuovo disegno di bilancio per missioni e programmi nella irrealistica revisione globale delle strutture, evitando, nel contempo, una contrapposta cristallizzazione delle stesse: il percorso da seguire, ad avviso della Corte, privilegia una analitica rilettura della situazione esistente.

Altro profilo ritiene poi la Corte di fondamentale rilievo in ordine alla ridefinizione delle missioni e dei programmi prevista dalla legge 196, non solo per rendere più aderente – come già ampiamente rimarcato – l'articolazione per missioni e programmi alla effettiva finalizzazione della spesa, ma anche (e forse soprattutto) per agevolare il raccordo con i sistemi di classificazione adottati nelle sedi sovranazionali.

Si rende infatti necessaria, fin d'ora, una approfondita riflessione in sede di attuazione della delega legislativa conferita con l'art. 40 della 196 per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche. E' pertanto necessario che nei previsti decreti legislativi sia rivisto l'attuale impianto delle missioni e dei programmi, che vede, da una parte, missioni onnicomprensive di contenuto non particolarmente perspicuo (missioni 32, 33 e 34) e, dall'altra, programmi non sempre calibrati, in termini sia quantitativi che qualitativi, rispetto alla reale finalizzazione delle risorse stanziare in bilancio.

E' necessario pertanto che la revisione delle missioni in relazione alle funzioni principali e agli obiettivi perseguiti con la spesa pubblica, nonché la revisione del numero e della struttura dei programmi, siano poste alla massima attenzione del Governo, tenuto anche conto della necessità di raccordare i programmi con la classificazione internazionale Cofog (*Classification of the Functions of Governments*) di secondo livello. Il raccordo si rivela essenziale in quanto teso a garantire la centralità di tale classificazione, alla quale sono da ricondurre le missioni e i programmi e il cui carattere strategico dovrà costituire momento centrale fin dall'inizio del processo di formazione del bilancio.

Delle finali considerazioni vanno riservate ad una specifica attività delle Sezioni Riunite che ha focalizzato l'attenzione sull'attendibilità e l'affidabilità dei conti pubblici dei dati esposti nel rendiconto generale dello Stato, utilizzando, al meglio, l'*auditing* finanziario-contabile già praticato.

In tale ambito è collocata l'iniziativa che, ispirandosi a consolidate metodologie adottate a livello europeo per la *Declaration d'Assurance* (DAS), ha sostituito il precedente approccio selettivo della spesa, non fondato su criteri sistematici, con l'adozione di un "campione statistico".

In una prima fase sperimentale è stato applicato il campione statistico a determinate "categorie di spesa" che rivestono particolare rilievo ai fini

gestionali. La conseguente attività di accertamento sui singoli atti di spesa oggetto del campione selezionato ha comportato un confronto con le singole amministrazioni e con i rispettivi uffici centrali di bilancio, allo scopo di verificare la correttezza delle scritture amministrativo-contabili sottostanti ai singoli atti esaminati.

L'indagine campionaria, seppur sperimentale, ha riguardato alcune categorie che rappresentano il 5,5 per cento della spesa risultante dal bilancio dello Stato e sulle quali è concentrata la maggior parte della spesa discrezionale.

L'analisi del campione ha evidenziato aspetti di rilievo, alcuni dei quali con un carattere di trasversalità come specifiche qualificazioni economiche della spesa talora inadeguate, l'utilizzo delle contabilità speciali, peculiari situazioni con uso ricorrente delle anticipazioni tramite il "conto sospeso"; sono state rilevate, altresì, talune irregolarità contabili attinenti alle procedure.

Nei termini che precedono si conclude, così, l'intervento orale dei relatori del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato 2009, 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.

PREMESSA**1.**

La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato relativa all'esercizio 2009 viene resa in una fase caratterizzata dalle prime attuazioni di interventi legislativi, che segnano una rilevante trasformazione non solo dei profili organizzativi e funzionali delle amministrazioni pubbliche, ma dello stesso intero quadro istituzionale. In tale prospettiva si collocano infatti sia la legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, che la legge n. 196 di riforma della contabilità e della finanza pubblica, approvata il 31 dicembre 2009.

Su entrambe tali normative, di centrale rilevanza nell'evoluzione dell'intero sistema, e che comportano collegamenti anche sul piano operativo, la Corte ha reso il proprio contributo al Parlamento in specifiche audizioni durante il loro iter approvativo. Si tratta di un apporto che si proietta anche nella complessa fase attuativa - come, da ultimo, concretizzatosi in sede di esame del primo d.lgs. emanato in base alla legge n. 42. in materia demaniale - e che potrà auspicabilmente svilupparsi anche con riguardo alle complesse deleghe previste dalla nuova legge di contabilità.

I percorsi disegnati dalle due leggi si intersecano strettamente nelle finalità complessive di coordinamento della finanza pubblica, finalità rese più stringenti in relazione ai vincoli europei ed alla stessa evoluzione dell'ordinamento in senso autonomistico. La leggibilità e la trasparenza dei conti, anche in funzione dei rapporti con l'Unione Europea, richiede, infatti, che le decisioni di finanza pubblica, così come il monitoraggio della loro attuazione, siano estese al complesso degli enti e degli organismi pubblici presenti nel sistema.

Il tratto comune e di fondo che oggi va a svilupparsi nel nuovo contesto istituzionale si rinviene proprio nelle esigenze del coordinamento finanziario, che richiedono, in primo luogo, l'effettiva

armonizzazione dei bilanci pubblici, sia nella loro struttura che nelle modalità e nei tempi di definizione, con riferimento alla generalità dei soggetti pubblici presenti ai diversi livelli territoriali.

Ai fini di una compiuta attuazione del complessivo nuovo disegno, il contributo offerto dalla Corte deriva non solo dalle tradizionali competenze istituzionali, ma dal fatto che, in ragione della sua articolazione su base centrale e territoriale, esso si alimenta dell'esame di differenziate realtà amministrative e nello stesso tempo ne consente una unitaria ricomposizione.

2.

Le funzioni di controllo intestate alla Corte - direttamente ancorate all'art. 100, secondo comma, della Costituzione - concorrono alla finalità di un migliore esercizio del coordinamento della finanza pubblica, come esplicitato anche dalla Consulta, il cui insegnamento valorizza la dimensione del bilancio dello Stato in rapporto all'intero sistema di finanza pubblica. Si pongono nella stessa prospettiva, tenuto conto dell'esigenza di rendere possibili adeguate valutazioni da parte di Organi facenti capo allo Stato-Comunità, le espresse previsioni normative (tra cui l'articolo 3, comma 65, della legge n. 244 del 2007), che demandano alla Corte, nel suo ruolo terzo e neutrale, la ricostruzione conoscitiva dell'intero quadro di finanza pubblica.

In coerenza con questi principi, nei più recenti indirizzi programmatici del controllo si è evidenziato che i controlli svolti dalla Corte sono finalizzati non solo ai profili della legittimità, efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, ma anche al coordinamento del sistema di finanza pubblica.

Una concreta attuazione di tali principi è stata data nel primo "rapporto" in materia di coordinamento della finanza pubblica, inviato al Parlamento nello scorso mese di maggio, ove sono riassunte, in sintesi, le principali rilevazioni svolte a livello centrale e territoriale.

Questi profili assumono particolare spessore con riguardo alle problematiche del Patto di stabilità, espressamente richiamato nelle normative che disciplinano l'attività di controllo della Corte, a fini di tutela dell'unità economica della Repubblica, nella cui prospettiva si inquadrano anche i percorsi di convergenza finanziari e gestionali disegnati dal Legislatore in coerenza alla nuova realtà autonomistica e ordinamentale.

Corrispondono, alla stessa esigenza di agevolare la visione complessiva dei fenomeni di finanza pubblica, le recenti innovazioni normative (art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102) indirizzate ad assicurare unitarietà nell'esercizio delle funzioni di controllo della Corte attinenti a tali ambiti, di sempre maggior valenza nell'attuale evoluzione dell'ordinamento.

Su questa base sono state già adottate diverse pronunce a fini di "nomofilachia" del controllo: la prima, nel tempo, (Sezioni Riunite in sede di controllo n. 41 del 17 dicembre 2009) ha riguardato le modalità di esercizio delle competenze affidate alla Corte con riguardo alla contrattazione collettiva integrativa, dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, di attuazione delega di cui alla legge n. 15 del 4 marzo 2009.

Si tratta di una tematica centrale sia dal punto di vista finanziario che della effettiva funzionalità delle pubbliche Amministrazioni, su cui la Corte si è di recente soffermata nella specifica relazione resa ai sensi dell'art. 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, con riguardo alla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale delle pubbliche amministrazioni.

Val la pena di ricordare - sempre nell'ottica di un raccordo tra esigenze di coordinamento della finanza pubblica e funzioni di controllo - una recente pronuncia del Giudice delle leggi (sent. n. 57 del 2010), intervenuta in materia. Vi si legge, in piena continuità con il costante autorevole indirizzo - che *“La finalità di coordinamento finanziario può essere in concreto realizzata soltanto consentendo alla Corte dei conti, organo posto al servizio dello Stato - comunità (sentenze n. 285 e n. 179 del 2007, n. 267 del 2006, n. 470 del 1997 e n. 29 del 1995), di disporre delle necessarie informazioni”*.

In parallelo alle misure in tema di contrattazione il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 disciplina gli aspetti più specificamente rivolti alla trasparenza, alla funzionalità delle amministrazioni pubbliche, alla valutazione delle strutture e del personale; alla dirigenza, alle sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici, in un'ottica complessiva finalizzata a favorire il merito e la premialità.

Il provvedimento apporta un significativo cambiamento nell'ambito del sistema dei controlli interni delle amministrazioni pubbliche, innovando sensibilmente sull'assetto disegnato dal d.lgs. 286/1999, sia dal punto di vista delle procedure di valutazione del personale (dirigente e non) che da quello organizzativo. Al di là degli aspetti specificamente trattati nelle diverse sedi del controllo, appare comunque essenziale assicurare un proficuo raccordo, nella naturale distinzione di funzioni istituzionali, dei nuovi organismi introdotti nel sistema anche con la Corte dei conti.

I principi sinteticamente richiamati si accompagnano a quelli sottesi al decreto legislativo 20 dicembre 2009 n. 198 (anch'esso adottato in attuazione della delega di cui alla legge n. 15) in tema di azione collettiva ed alle misure contenute nella legge n. 69 del 2009 in materia di semplificazione e di procedimento amministrativo, che sembrano porsi in una più generale prospettiva, non limitata alla sola dimensione statale.

Con riguardo alle funzioni affidate alla Corte, la stessa legge n. 15, con disposizioni che hanno formato oggetto di sollecita definizione (deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 29 del 21 luglio 2009), ha inteso potenziare il carattere concreto e "ravvicinato" delle attività del controllo sulle gestioni rispetto all'attività esaminata, precisandone i profili procedurali e gli effetti, in vista della tempestiva adozione di interventi correttivi.

3.

Appare evidente dalle linee tracciate dall'evoluzione normativa e dalla richiamata giurisprudenza costituzionale, la particolare rilevanza attribuita alla funzione del controllo sulle gestioni, cui non può ritenersi estranea ogni attività che incida sulla finanza dello Stato, inteso quest'ultimo, come precisato dalla Corte Costituzionale, non come *Stato-Apparato*, ma come *Stato-Comunità*. Rivestono, a questo riguardo, particolare interesse le analisi dei rapporti tra profili finanziari e gestionali, tra dati di bilancio e corrispondenti attività amministrative; tra programmi previsti, procedimenti adottati, risultati conseguiti od obiettivi mancati. E' per corrispondere a queste esigenze che il Legislatore ha posto la Corte dei conti al centro di un sistema di controllo sulle gestioni finanziarie pubbliche, articolato in moduli e procedure diverse, anche in relazione alle diverse tipologie di soggetti e di attività considerate, per i quali la annuale relazione sul rendiconto generale dello Stato rappresenta un momento di sintesi.

In questo quadro si inquadra la ricostruzione per politiche pubbliche, che si avvale nella nuova struttura espositiva del bilancio dello Stato in senso funzionale per missioni e programmi, sviluppata nella seconda parte della Relazione. Essa si accompagna alle mutazioni intervenute (sia nella XV che nella XVI Legislatura) nella struttura di Governo e nel numero dei ministeri, cui viene di conseguenza data evidenza, anche in relazione ai processi di riforma stimolati dall'esigenza di razionalizzazione e di contenimento dei costi.

A questo riguardo va ancora una volta ricordato che l'intero apparato pubblico richiede moduli più efficienti, in una prospettiva di semplificazione normativa ed amministrativa, per le quali si registra una sensibile accelerazione nel recente periodo. Tali misure appaiono essenziali nell'intero processo riformatore, in parallelo allo sviluppo del "governo informatico", anche alla luce dell'avviato percorso autonomistico, che richiede una tempestiva conoscenza dei flussi informativi ed un adeguato supporto alla programmazione ed alla verifica dell'attuazione delle politiche pubbliche, anche per ricalibrare interventi correttivi e di sviluppo.

La riforma della contabilità e della finanza pubblica costituisce occasione e strumento di ulteriore affinamento delle procedure di controllo, interno ed esterno, delle compatibilità di bilancio e dei risultati. Al giusto riguardo appare indispensabile il potenziamento del raccordo tra gli organismi e strumenti di programmazione, analisi e valutazione della spesa e le funzioni del controllo esterno, ed in particolare il raccordo con la relazione sul Rendiconto dello Stato svolta dalla Corte. Quest'ultima esigenza trova tra l'altro, tra le ragioni di fondo, quella di consentire al Parlamento (oltre che alle stesse Amministrazioni) di disporre di un più compiuto quadro d'insieme che trova fondamento in una pluralità di apporti conoscitivi, acquisiti sia nel corso dell'ordinario svolgimento delle funzioni istituzionali della Corte, sia in occasione del ravvicinato rapporto costituito dalle audizioni e dagli specifici referti al Parlamento.

Numerosi sono i riferimenti intesi a disciplinare tali apporti, a partire dalle relazioni trimestrali sulla legislazione di spesa e sui mezzi di copertura, che hanno ricevuto esplicito nuovo riconoscimento dalla legge n. 196, con riguardo all'esame degli aspetti finanziari anche dei decreti legislativi, formalizzando così una prassi giù positivamente instauratasi. Tale innovazione si inserisce in un più complesso sistema di monitoraggio delle coperture dei provvedimenti legislativi, che non si esaurisce nella verifica del solo saldo netto, ma va a confrontarsi con i principi che regolano saldo di cassa ed indebitamento.

4.

Nel sistema di riforme sinteticamente delineato, le articolate funzioni di controllo esterno, proprie della Corte, si connotano dunque per un aumento del "tasso di ausiliarità" verso il Parlamento, data l'accentuazione del loro ruolo, costituzionalmente radicato, di garanzia dei complessivi equilibri finanziari e, nello stesso tempo, di verifica della sana e regolare gestione delle pubbliche amministrazioni.

La correlazione stretta tra sana gestione ed equilibri generali – tanto più in una fase di più sensibile attenzione al complessivo dimensionamento ed alla puntuale rispondenza della spesa pubblica agli obiettivi prefigurati – appare centrale nella prospettiva avviata di un sistema mirante a rispettare una duplice interagente finalità: da un lato quella del coordinamento dell'azione dello Stato centrale con la sede europea dati i vincoli assunti con il Patto di stabilità e crescita, e dall'altro quella del coordinamento con i livelli territoriali di governo territoriale, chiamati a concorrere al raggiungimento di tali obiettivi.

Il controllo della dinamica della spesa e dei saldi ai diversi livelli si accompagna, in questa prospettiva, ad un adeguato monitoraggio delle prestazioni e dei servizi essenziali, specie con riferimento a quelli legati alla tutela dei diritti civili e sociali, che oggi godono di nuova ed espressa protezione costituzionale. Ciò al fine di garantire una trasparente valutazione dei costi sostenuti per le diverse funzioni e per i diversi servizi resi, condizione essenziale per un buon funzionamento del nuovo assetto complessivamente delineato, tenuto anche conto della prospettata utilizzazione di risorse con finalità perequative, nonché delle “risorse aggiuntive” e degli “interventi speciali” previsti in Costituzione.

In questa linea – di necessario raccordo e composizione tra vincoli unitari e complessa articolazione policentrica del sistema – il ruolo della Corte non può che uscirne potenziato per il contributo indipendente, che essa è in grado di offrire in collegamento con le altre istituzioni ed organismi interessati alla ricognizione ed al controllo dei conti pubblici.

Capitolo I

Gli andamenti e le tendenze generali di finanza pubblica

- 1. Premessa**
- 2. La politica di bilancio per il 2009**
- 3. Il conto delle Amministrazioni pubbliche**
- 4. La finanza regionale e locale e la spesa sanitaria**
- 5. La politica di bilancio per il triennio 2010-2013**

1. Premessa

La crisi finanziaria e l'emergenza di rischi di insolvenza dei paesi membri dell'UE hanno indotto le autorità europee, ad un forte "richiamo all'ordine", per ripristinare un pieno controllo sui saldi dei bilanci pubblici.

Si è, pertanto, rafforzato, nel periodo più recente, un impegno comune dei maggiori paesi europei per l'adozione di significativi interventi di contenimento dei disavanzi, in una prospettiva di medio periodo.

La Procedura per i disavanzi eccessivi, in ambito europeo, riguarda ormai venti paesi su ventisette e si propone di sorvegliare l'azione dei singoli paesi intesa a ricondurre rapidamente il rapporto tra disavanzo e prodotto entro la soglia critica del 3 per cento.

Anche l'Italia non si è sottratta a questo severo impegno, anticipando alla fine del maggio scorso una manovra di riequilibrio dei conti pubblici di natura strutturale, tale cioè da correggere da subito, fino a tutto il 2013, gli andamenti tendenziali di finanza pubblica, in linea con le richieste del Consiglio della U.E..

Questa inversione di rotta, resa necessaria dalla crisi di fiducia che incombe sui mercati internazionali, segna una fase nella quale l'esplosione della crisi mondiale aveva imposto di ricercare un difficile equilibrio tra mantenimento di una linea di rigore nella gestione del bilancio ed esigenze pressanti di contrasto della recessione e di sostegno dei redditi.