

PREMESSA

1.

La relazione che la Corte, con deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo, rende a fine del mese di giugno al Parlamento nazionale si colloca in un contesto che registra un incremento del “tasso di ausiliarità” verso lo stesso Parlamento. La relazione – per previsione normativa e per sua naturale conformazione – dà conto infatti in modo significativo della funzione ausiliaria e costituisce al contempo momento di chiusura, contraddistinto da particolare solennità, di un articolato sistema dei controlli costantemente implementato dalle attività svolte in corso d’anno.

Sono invero numerose le analisi sulla gestione finanziaria, i referti in senso proprio, le deliberazioni ed, in generale, le molteplici attività di controllo della Corte su variegate tipologie di amministrazioni pubbliche che potrebbero porsi in utile ausilio al decisore politico offrendo, proprio per le decisioni refluenti sulla finanza pubblica, dati certi e valutazioni di un organo terzo, autonomo ed indipendente; in tal senso la Corte corrisponde attivamente agli impulsi del Parlamento, cui l’esito dei suoi controlli è, per Costituzione, indirizzato al fine di garantire il rispetto degli equilibri economico-finanziari, anch’essi costituzionalmente rilevanti.

I predetti equilibri sono sempre da riferire alla sana gestione delle risorse collettive, soprattutto in una fase di particolare attenzione al dimensionamento della spesa pubblica ed alla sua coerenza ad obiettivi prefissati. In tale prospettiva si rivela essenziale l’apporto della Corte nella delineata ausiliarità al Parlamento per conseguire due fini correlati: da un lato quella del coordinamento dell’azione dello Stato centrale con l’Unione europea, dati i vincoli stringenti connessi al Patto di

stabilità e crescita, e dall'altro quella del coordinamento con i livelli di governo territoriali chiamati a concorrere validamente al raggiungimento di tali obiettivi.

Vanno anche qui poste in luce le innovazioni introdotte con la recente legge 7 aprile 2011 n. 39 (recante modifiche alla riforma di contabilità pubblica), conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli stati membri.

2.

La posizione di ausiliarità nei confronti del Parlamento si iscrive in un sistema pluristituzionale che moltiplica le decisioni su diversi livelli, interconnessi fra loro e con l'ordinamento comunitario, nel quale tutti agiscono congiuntamente: in tale ambito gli ultimi sviluppi della normativa hanno accresciuto in modo notevole le competenze della Corte.

Gli aspetti evolutivi che oggi si riscontrano, specie nei rapporti interistituzionali, amplificano il profilo dell'ausiliarità nei confronti sia del Parlamento che delle Assemblee regionali e locali.

In relazione al nuovo assetto caratterizzato dalla "linea continua" formata da Unione europea – Stato – Autonomie territoriali, la Corte si colloca come istituzione di garanzia del corretto uso delle risorse pubbliche, rapportandosi allo Stato-comunità e, per esso, agli organi rappresentativi avvalendosi di una articolazione sul territorio che ben si armonizza con la evoluzione, ormai in fase avanzata, dell'ordinamento in senso federale. Viene così a configurarsi una rete unica di uffici e competenze in grado di collegare le istanze regionali e locali con quelle centrali, realizzando – al contempo – valide correlazioni a livello europeo.

3.

Per l'attività delle Sezioni riunite in sede di controllo riferita direttamente al Parlamento nazionale, si menzionano, secondo un ordine che segue anche la scansione temporale, la relazione sul costo del lavoro pubblico, il rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, le audizioni in sede di commissioni parlamentari ed, infine, questa stessa Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2010. Tutte queste attività danno dimostrazione della cospicua vitalità della funzione ausiliaria della Corte, caratterizzata da positiva evoluzione quanto alla ricchezza di contributi e di proposte.

La Relazione sul costo del lavoro pubblico, prevista dall'art. 60 del d.lgs. 30 marzo 2011, n. 165 (deliberata dalle Sezioni riunite in data 2 maggio 2011), ha rappresentato un momento importante di collaborazione istituzionale fra la Corte dei conti e il Parlamento in materia di coordinamento della finanza pubblica, sia sotto il profilo finanziario, considerato che la spesa per il personale rappresenta circa l'11 per cento del prodotto interno lordo, sia con riferimento alla platea degli enti interessati che coincide con l'universo delle pubbliche amministrazioni, centrali e locali. Va, poi, precisato che le osservazioni formulate dalla Corte sono state — spesso — alla base di modifiche al quadro normativo, alle disposizioni contenute nei contratti collettivi e alle metodologie adottate dall'ARAN per la quantificazione degli oneri contrattuali.

Le relazioni illustrative ad alcune norme del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, e del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 contengono infatti un significativo richiamo al contenuto specifico delle relazioni sul costo del lavoro pubblico.

E' da evidenziare, altresì, la norma relativa al ridimensionamento dei fondi unici per i trattamenti accessori da corrispondere al personale dirigenziale, in relazione alle intervenute riduzioni di personale, nonché altre norme adottate in esito alle osservazioni contenute nei rapporti di certificazione dei contratti collettivi e riprese nelle relazioni sul costo del lavoro pubblico.

In ordine al Rapporto sul coordinamento sulla finanza pubblica, deliberato dalle Sezioni riunite il 18 maggio 2011, va sottolineato che si sono sicuramente rafforzati i presupposti che avevano guidato la Corte alla definizione dell'impianto del primo Rapporto, delineato in via sperimentale nel 2010. Con il processo di completamento del disegno costituzionale secondo il nuovo titolo V della Costituzione, con la predisposizione – ormai molto avanzata – dei decreti di attuazione delle deleghe previste dalla legge n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale e con la revisione dei meccanismi sottostanti al Patto di stabilità e crescita a livello europeo, si sono infatti imposte adeguate riflessioni sul sistema che presiede al coordinamento della finanza pubblica.

Il Rapporto ha così inteso fornire al Parlamento una valutazione di sintesi della Corte sull'adeguatezza e sulla rispondenza degli strumenti individuati per il coordinamento della finanza pubblica alle necessità poste dall'UE e dai più generali obiettivi di contenimento e riqualificazione della spesa pubblica. Lo stesso Rapporto ha anche inteso indicare, sulla base di puntuali analisi svolte dalla Corte, le criticità su cui richiamare l'attenzione del legislatore a beneficio di una più efficace gestione delle risorse pubbliche.

Attesa la centralità, anche sul piano istituzionale, di questo Rapporto si ritiene di sottolineare che al termine di un'analisi ad ampio raggio sul governo della finanza pubblica la Corte ha potuto trarre un giudizio di sintesi, che ha assunto natura di stimolo e di auspicio. Dai diversi fronti esplorati dalle indagini – dal governo delle entrate, agli strumenti di controllo della spesa dello Stato e delle amministrazioni locali – sono emersi segnali univoci di significativi progressi e di risultati importanti. L'apparato pubblico, nel suo complesso, può dunque essere ricondotto su condizioni di equilibrio strutturale anche in virtù dell'affinamento degli strumenti di regolazione, via via corretti sulla base degli insufficienti risultati conseguiti negli anni passati.

Il segnale positivo tuttavia – ad avviso della Corte – non può essere confinato alle risultanze di un solo esercizio finanziario: per converso deve tradursi in un impegno rafforzato per affrontare i problemi che restano e le sfide, non meno gravose, del futuro.

Il Rapporto sul coordinamento della finanza ha sottolineato, altresì, un profilo di valenza culturale che non può non avere riflessi anche in un'ottica istituzionale: quello della necessità di maggior attenzione, sia delle istituzioni che della cultura economica, ai confronti tra obiettivi e risultati; quello della ulteriore esigenza, conseguente, di colmare un vuoto e uno squilibrio – attualmente molto ampio – tra l'eccesso di analisi, misurazioni, proiezioni e dibattiti che caratterizzano il momento della presentazione-approvazione di provvedimenti di finanza pubblica e la quasi totale mancanza di relazioni e studi dedicati a verificare a posteriori se, quanto e come abbiano in realtà funzionato gli strumenti impiegati.

Altro ambito di impegno delle Sezioni riunite della Corte, di forte rilievo istituzionale, si rinviene nella materia delle audizioni parlamentari in senso proprio, con la predisposizione di documenti da parte delle stesse Sezioni riunite i quali costituiscono uno dei contributi più significativi che la Corte fornisce al fine delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

Il rapporto con il Parlamento si è sviluppato, in concreto, attraverso sempre più frequenti audizioni cui la Corte è stata chiamata dinanzi alle Commissioni parlamentari (in particolare presso le Commissioni bilancio di Camera e Senato e presso la Commissione bicamerale per il federalismo fiscale). Nelle numerose audizioni svoltesi nel 2010 sono state affrontate tematiche incentrate sui principali profili istituzionali, finanziari e gestionali connessi all'attività della Corte, a partire da quelli relativi alla realtà autonomistica ed al processo attuativo del federalismo: si segnalano – a titolo esemplificativo – le audizioni svolte con riferimento alla decisione di economia e finanza (DEF), alla indagine conoscitiva sulla finanza locale, alle attribuzioni a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, allo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, alle disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario, allo schema di provvedimento in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, all'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi ed – infine – ai meccanismi sanzionatori e premiali riferiti a Regioni, Province e Comuni.

In ordine alla Relazione sul rendiconto generale dello Stato (oggetto specifico di questa premessa che intende, peraltro, fornire un panorama sul complesso delle attribuzioni delle Sezioni riunite della Corte), va osservato che l'originaria normativa, che risale al 1934, deve essere rivisitata e interpretata, oggi, alla luce del mutato quadro costituzionale e della reiterata normazione in materia di coordinamento della finanza pubblica, che ha comportato evoluzioni ordinamentali e organizzative di grande rilievo. Anche il modello operativo di bilancio delle amministrazioni è mutato in modo netto, articolandosi per missioni e programmi: conseguentemente l'evoluzione dei controlli si è incentrata sulla gestione che deve essere finalizzata a promuovere processi virtuosi per l'azione delle amministrazioni, ed a fornire un efficace quadro di valutazione complessiva al Parlamento.

In coerenza con quanto sopra rilevato, la Corte ha ritenuto di estendere sempre più il proprio esame agli andamenti dell'intero settore pubblico, anche con riferimento agli obiettivi programmatici disegnati dal Governo e dal Parlamento, conformandosi alla concezione allargata della valutazione del bilancio affermata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 2 del 1994, n. 244 del 1995 e n. 179 del 2007), confermata dalla evoluzione legislativa e, da ultimo, dalla legge di riforma della contabilità pubblica n. 196/2009, la quale contiene norme specifiche (artt. 37 e 38) sulla parificazione della Corte e la successiva presentazione alle Camere del rendiconto.

Va ancora ricordata, in questa sede, l'attività delle Sezioni riunite della Corte per la funzione di cui all'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102. In base a tale norma le

stesse Sezioni riunite, a garanzia della coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, adottano pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle Sezioni regionali di controllo, nonché su casi che presentano questioni di massima di particolare rilevanza.

Questa nuova attribuzione delle Sezioni riunite può assimilarsi alla c.d. nomofilachia intestata alla Corte di Cassazione con il compito di “garantire l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge e l'unità del diritto oggettivo nazionale”.

La predetta attività delle Sezioni riunite, da riconnettersi a compiti diffusamente svolti a livello territoriale dalle Sezioni regionali della Corte, ha affrontato le diverse e complesse problematiche poste dalle discipline finanziarie e dai loro connessi profili giuridici e gestionali (dal rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno, agli strumenti di finanziamento, alle società partecipate), trovando concreto riscontro nell'azione amministrativa, così da orientare gli enti locali ad individuare più efficaci forme di amministrazione e di tutela del patrimonio pubblico, nel rispetto dei principi di correttezza contabile e di legalità. Le deliberazioni della Corte, assunte a livello regionale, hanno dato luogo ad un concreto rafforzamento del rapporto con le Assemblee rappresentative delle Regioni e degli enti locali.

4.

La Relazione della Corte sul rendiconto generale 2010 in ordine alle amministrazioni centrali, si dimensiona, e sconta, le numerose - ed interconnesse - misure legislative di riforma intervenute nel 2009, le quali registrano nel 2010 interventi intesi a dare attuazione al complessivo disegno avviato attraverso strumenti adottati soprattutto in

via amministrativa, quali linee-guida e circolari esplicative riferite a quanto già definito a livello di norme primarie.

La razionalizzazione degli apparati pubblici (che deve perseguire l'efficienza, l'economicità e l'efficacia nella legalità) è stata strettamente correlata agli obiettivi di riduzione della spesa da perseguire anche attraverso la rivisitazione e la modifica delle strutture e degli organici, come si evince dalle pagine della Relazione della Corte sul rendiconto 2010.

Sono comunque individuate, nei singoli capitoli dei ministeri, le linee generali di attuazione delle riforme che si rapportano a tre grandi filoni fondamentali da inquadrare nella progressiva attuazione dell'ordinamento federale con riguardo agli aspetti organizzativi:

- il primo di attuazione del d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, emanato in base ai principi di delega della legge n. 15, in tema di contrattazione collettiva e funzionalità delle amministrazioni pubbliche, trasparenza, valutazione delle strutture e del personale, dirigenza pubblica, sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici;*
- il secondo di attuazione della riforma dei bilanci pubblici, sancita dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, con riguardo anche al percorso di armonizzazione dei sistemi contabili nel sistema delle pubbliche amministrazioni, i cui profili organizzativi non sempre risultano essere stati presi in adeguata considerazione;*
- il terzo di applicazione delle misure volte al contenimento della spesa, al riordino degli organici di personale, ed alle forme di principio, vincolistiche o limitatrici, che fanno riferimento alle amministrazioni pubbliche.*

La parte generale della Relazione, dedicata all'organizzazione della P.A., si sofferma — altresì — sulla connessione tra misure organizzatorie proprie delle amministrazioni centrali con quelle territoriali: il denominatore comune può rinvenirsi da un lato nell'intento di promuovere unitari e paralleli principi di fondo del sistema delle amministrazioni pubbliche, che si riflettono, oltre che sul regime organizzativo e funzionale, anche in quello contabile, finanziario e di controllo; dall'altro in un forse ancor maggiormente incisivo intervento, fortemente condizionato dalle esigenze di ordine finanziario (come, da ultimo, anche nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122).

5.

La premessa alla Relazione deve altresì ricordare che l'anno 2010 è stato caratterizzato dall'entrata in vigore della legge di riforma della contabilità e della finanza pubblica, la quale ha introdotto profonde modifiche nell'assetto e nelle prospettive dell'ordinamento contabile: il suo recente adeguamento alle nuove regole di governance europea dovrebbe contribuire alla complessiva razionalizzazione del sistema.

In ordine al tessuto normativo della legge di riforma 196/2009 si osserva, peraltro, che nello stesso non si rinvengono adeguati riferimenti alle complessive attribuzioni della Corte così come evolute e corroborate nel recente periodo, riferimenti che pure sarebbero stati indubbiamente utili.

In questa sede va poi ricordato che, oltre alle disposizioni immediatamente applicabili, la carica innovativa della riforma è affidata all'adozione di una serie di decreti delegati, riguardanti molti aspetti della materia, che spaziano dall'armonizzazione dei

sistemi contabili pubblici alle procedure di spesa per la realizzazione di opere pubbliche, al completamento della riforma del bilancio, al potenziamento del bilancio di cassa, alla riforma dei controlli di regolarità amministrativo-contabile e interni, al testo unico di contabilità di Stato e di tesoreria. La normativa delegata dovrebbe comunque trasformare radicalmente la contabilità e la finanza pubblica, adeguandola a livelli più evoluti ed internazionalmente condivisi.

La Corte intende seguire, dal suo osservatorio di controllo, l'attuazione di una così impegnativa riforma, oltre che verificare il raggiungimento degli obiettivi posti dal legislatore, anche per evitare l'insorgere di fenomeni dilatori e di resistenza al nuovo, già sperimentati nell'attuazione di precedenti interventi di innovazione legislativa.

Ad un livello di considerazioni maggiormente dettagliate va detto che l'articolazione per missioni e programmi, introdotta a decorrere dal bilancio di previsione per il 2008, è stata confermata dalla riforma contabile quale strumento per le scelte allocative annuali e la migliore gestione delle risorse disponibili.

Il nuovo modello contabile, basato soprattutto sulle finalità della spesa, finisce per incidere sullo stesso tessuto organizzativo degli apparati pubblici e potenzialmente produrre risultati utili al fine di consentire la ricostruzione delle politiche pubbliche di settore, rilevando – in proposito - che tra il 2008 ed il 2010 sono già intervenuti alcuni affinamenti nella classificazione delle spese del bilancio: il numero e i contenuti delle missioni sono rimasti stabili, mentre il numero dei programmi registra una lieve diminuzione.

6.

In conclusione, si sottolinea la rilevanza dell'apporto che la Corte può fornire, attraverso la sua articolata conformazione ordinamentale, alla più volte ricordata esigenza – indubbiamente essenziale – del coordinamento della finanza pubblica; al riguardo la stessa Corte ha dedicato un notevolissimo impegno nella predisposizione dell'apposito Rapporto già reso al Parlamento nel decorso mese di maggio.

Il coordinamento, infatti, è affermato nella Costituzione della Repubblica (art. 119), invocato da molte sentenze della Consulta e ribadito anche in numerosi, significativi, interventi del legislatore.

Esso costituisce, invero, l'architrave per dar vita ad un adeguato sistema di finanza pubblica nazionale, sistema che si evince con chiarezza dopo la riforma del titolo V della nostra Carta fondamentale radicandosi – come già evidenziato più avanti – su tre riferimenti (europeo, nazionale e locale) con intreccio di competenze da svolgere in un ambito collaborativo e, quindi, con opera di coordinamento tra tutti i protagonisti istituzionali. Un assetto ancora più rimarcato, con interrelazioni e condizionamenti, proprio dopo l'approvazione di due “corpi normativi” (le leggi n. 42/2009 e n.196/2009) e l'introduzione del “semestre europeo” (cui fa riferimento la legge n. 39/2011).

Nell'ambito così delineato la Corte, anche in questa occasione solenne del giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato 2010, conferma la sua vocazione all'ausiliarità nei confronti del Parlamento e delle assemblee regionali e locali, offrendo – altresì – al Governo e agli organi esecutivi delle autonomie territoriali opportuni contributi per il corretto impiego delle risorse pubbliche e per l'opera di amministrazioni efficienti a servizio della collettività.

I. ANDAMENTI E PROSPETTIVE DELL'ECONOMIA E DEI CONTI PUBBLICI

Premessa

1. La fine della recessione economica ha coinciso, lo scorso anno, con la ripresa del percorso di riequilibrio dei saldi di bilancio pubblico. Sono stati ottenuti risultati migliori di quanto previsto e, anche nel confronto europeo, gli andamenti della finanza pubblica italiana sono stati particolarmente positivi. Di grande significato è stata l'azione di contenimento della spesa, impostata già in avvio di legislatura e dispiegatasi pienamente nel 2010, dopo il rallentamento imposto dalle misure anti-crisi, che nel 2009 avevano di fatto annullato i risparmi previsti. La riduzione dell'indebitamento realizzata lo scorso anno non comporta, però, il ritorno a una gestione *ordinaria* del bilancio pubblico, dal momento che è ancora incompleto il riassorbimento degli effetti associabili alla crisi dell'economia e che vi è l'esigenza addizionale di assicurare, nella prospettiva di medio termine, la coerenza tra i programmi delineati nel DEF e gli impegni (peraltro, non ancora formalmente assunti) derivanti dalle nuove regole di *governance* europea.

Nel complesso, il percorso di aggiustamento strutturale dei conti pubblici si presenta gravoso e di grande complessità. La scelta, condivisibile, di mantenere stabile il livello aggregato della pressione fiscale, impone di concentrare tutta la correzione dei conti sulla spesa. Un compito non agevole se si tiene conto di due qualificazioni non trascurabili: da un lato non si potrà più, realisticamente, fare affidamento sulla riduzione delle spese per interessi (il "dividendo" che ha avvantaggiato la finanza pubblica in Europa nelle fasi successive all'introduzione dell'euro); in secondo luogo, sarebbe auspicabile che i tagli di spesa non penalizzassero più, almeno nella prospettiva di medio periodo, le spese in conto capitale e gli investimenti in infrastrutture, che nel 2012 toccherebbero il valore più basso degli ultimi decenni.

Entro tale sentiero vincolato, la realizzazione del necessario contenimento della spesa corrente primaria propone scenari quantitativamente ai limiti della sostenibilità, con riguardo sia alla spesa delle amministrazioni centrali che a quella delle amministrazioni locali. La concentrazione sulle categorie di spesa corrente effettivamente "aggredibili" imporrebbe, infatti, tagli di dimensioni inconsuete: tra il 2010 e il 2014 la riduzione in termini reali delle spese correnti al netto degli interessi raggiungerebbe il 7 per cento, secondo stime della Banca d'Italia.

L'incidenza sul Pil delle spese primarie totali si dovrebbe ridurre di oltre quattro punti percentuali nel triennio 2012-14.

La sostenibilità di un percorso così impervio richiede, con ogni evidenza, due indirizzi strategici paralleli: da un lato, la ricerca di strumenti in grado di recuperare condizioni per una crescita economica più sostenuta (e, sotto questo aspetto, anche i tagli alla spesa pubblica dovranno essere più selettivi, così da salvaguardare gli interventi di ampliamento del capitale pubblico); dall'altro, un approccio non convenzionale di "revisione della spesa pubblica", in grado di abbandonare il metodo delle correzioni lineari e "al margine" e di riconsiderare in profondità l'adeguatezza dell'apparato pubblico, riesaminando priorità, programmi, dimensioni, risultati e squilibri dell'azione pubblica.

La politica di bilancio per il 2010

2. Nell'ottobre 2009, esaminando la condizione, comune a diversi paesi europei, di superamento della soglia del 3 per cento del rapporto indebitamento/Pil, la Commissione Europea valutava tale sconfinamento di entità non limitata e di natura non temporanea, estendendo, pertanto, anche all'Italia la Procedura per i disavanzi eccessivi, con la richiesta di rientro nel limite del 3 per cento entro il 2012 e con l'impegno di realizzare, negli anni 2010-2012, un miglioramento dello 0,5 per cento l'anno del saldo strutturale.

Già nella Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (RUEF) del maggio 2010, gli obiettivi di disavanzo risultavano in linea con tali impegni: l'indebitamento netto, in quota di Pil, sarebbe disceso dal 5,0 per cento nel 2010 al 3,9 nel 2011 e al 2,7 nel 2012.

La necessaria correzione degli andamenti tendenziali era, in parte, incorporata negli effetti attesi dalle misure di contenimento adottate con la manovra per il 2009 e, per il resto, si è concretata con il varo, a fine maggio 2010, del DL n. 78/2010, con il quale è stata anticipata una correzione, a valere sugli anni 2011-2012, dell'ordine di 1,6 punti di Pil, in termini di avanzo primario.

3. Va osservato che, con riguardo al 2010, l'obiettivo di disavanzo, in quota di Pil, è sempre stato mantenuto pari al 5,0 per cento. Un livello che, fissato in primo luogo nel DPEF 2010-2013 (luglio 2009), era, infatti, confermato dapprima dalla Relazione Previsionale e Programmatica del settembre 2009, poi dal Programma di stabilità e dalla Nota di aggiornamento 2010-2012 del gennaio 2010 e, infine, dalla Ruef del maggio 2010.

L'azione di riequilibrio dei conti pubblici veniva concordata in sede europea a conclusione di una fase generalmente assai critica per la permanenza di un quadro congiunturale fortemente compromesso dal propagarsi della crisi finanziaria mondiale. Le condizioni di profonda

recessione in cui era scivolata l'Italia, al pari dell'intera Europa, si erano, infatti, tradotte in un allentamento degli obiettivi di indebitamento e nella messa a punto di strumenti orientati al sostegno di breve termine dell'economia. Si determinava così una temporanea sovrapposizione con il percorso programmatico delineato all'inizio di legislatura, inteso a correggere gli andamenti tendenziali di medio periodo e ad assicurare il riequilibrio del saldo di bilancio entro il 2012. Quel percorso originario – in presenza di una scelta di invarianza della pressione fiscale - richiedeva una riduzione del valore della spesa di circa tre punti in percentuale di Pil. Con il DL 112/2008 venivano, difatti, adottate misure di contenimento della spesa tendenziale per circa 25 miliardi di euro.

4. A seguito della crisi finanziaria, in Italia il prodotto fletteva però dell'1,3 per cento nel 2008 e del 5,2 per cento nel 2009, quando si registrava una forte contrazione anche del Pil nominale (-3,2 per cento). Di fronte a questi eventi, che avevano natura interamente esogena, non ricollegabile a fattori di squilibrio propri della nostra economia, il Governo decideva, dapprima, di rallentare - e, poi, di dare momentanea interruzione - al percorso di riequilibrio dei saldi di bilancio. L'adozione urgente di provvedimenti anti-crisi annullava, di fatto, il risparmio di spesa atteso per il 2009, mentre ad interventi di natura straordinaria, come lo scudo fiscale e il riallineamento dei valori contabili IAS, era affidata la parziale tenuta delle entrate in un quadro di pronunciata caduta del reddito.

Nella Relazione dello scorso anno, la Corte registrava come, nel consuntivo del 2009, le spese correnti fossero aumentate del 4,2 per cento, le entrate diminuite del 3,2 per cento e l'indebitamento salito fino al 5,4 per cento del Pil. In quota di prodotto, le spese risultavano superiori al 48 per cento nella sola componente corrente, al 52,5 per cento nella loro dimensione totale. Nonostante il chiaro allontanamento dai valori programmatici fissati prima che le dimensioni della crisi fossero conosciute, si osservava, tuttavia, come il quadro di finanza pubblica, rimodulato dal Governo in considerazione della recessione dell'economia, mostrasse una sostanziale tenuta.

Quella valutazione trova oggi conferma negli andamenti della finanza pubblica, che nel 2010 sono stati più favorevoli di quanto atteso. Con il graduale recupero di condizioni di crescita economica – anche se al basso ritmo del periodo pre-crisi – sono infatti venute meno le esigenze di sostegno straordinario dell'economia e sono, pertanto, tornate a incidere le misure di correzione del DL 112/2008, tanto sui livelli della spesa delle amministrazioni centrali (per la via dei “tagli lineari”), quanto sulle spese delle amministrazioni locali (attraverso il ripristino delle rigide regole del Patto di stabilità interno). Come diffusamente si analizza più avanti,

proprio il contenimento delle spese ha permesso di ottenere, anche nel confronto europeo, risultati di particolare rilievo nel controllo della finanza pubblica.

Il Conto delle Amministrazioni Pubbliche

5. Nel 2010, dopo un biennio di pronunciata flessione, il prodotto è tornato ad aumentare (tavola 1). La crescita del Pil è stata dell'1,3 per cento, a sintesi di un contributo positivo della domanda interna (1,6 punti) e negativo delle esportazioni nette (-0,4 per cento). Quest'ultimo risultato discende da un'accentuata dinamica di entrambe le componenti di commercio estero (10,5 per cento per le importazioni e 9,1 per cento per le esportazioni), a segnalare l'ormai avvenuto superamento della fase più acuta della crisi internazionale, trasmessasi nel 2009 proprio attraverso la contrazione degli scambi mondiali (-10,9 per cento; +12,4 per cento nel 2010). Con riferimento alla domanda interna, gli incrementi maggiori hanno riguardato le componenti degli investimenti, in *macchinari e attrezzature* (9,9 per cento) e in *mezzi di trasporto* (8,5 per cento). La spesa per consumi delle famiglie residenti è aumentata dell'uno per cento, ancora al di sotto delle medie di lungo periodo, a motivo di una nuova diminuzione del potere d'acquisto (-0,6 per cento). Nel senso di un contenimento della domanda interna hanno inoltre agito le dinamiche degli investimenti in costruzioni (ridottisi del 3,7 per cento, per il terzo anno consecutivo) e della spesa delle Amministrazioni Pubbliche, scesa dello 0,6 per cento in termini reali (per la prima volta dal 1993-1995).

Il recupero dei livelli di attività si è indebolito a partire dalla seconda metà dell'anno: fra settembre 2010 e marzo 2011 il Pil è aumentato dello 0,3 e il saggio tendenziale di crescita si è abbassato all'uno per cento (vedi ancora tavola 1).