

## PREMESSA

A partire dal 1993, la Corte dei conti è stata oggetto di numerosi interventi normativi, che ne hanno profondamente modificato lo “statuto” del 1934 (t.u. n. 1214), rimasto sostanzialmente immutato per oltre quarant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione. Dal 1993, il Parlamento ha approvato ben 11 leggi contenenti norme sulla Corte, mentre il Governo ha emanato 5 decreti legislativi recanti norme su funzioni e compiti dell’Istituto. A questi provvedimenti, tutti orientati a potenziare i controlli successivi sui risultati delle pubbliche gestioni, si aggiunge una serie di sentenze della Corte costituzionale, che hanno avuto il pregio di mettere a punto il nuovo sistema dei controlli delineato dalla legge n. 20/1994 e di chiarire i nessi tra le due funzioni – quelle di controllo e quelle giurisdizionali, pur esse oggetto di riforma – attualmente intestate alla Corte dei conti.

Altre norme hanno inciso sensibilmente sul sistema dei controlli nei confronti delle regioni e degli enti locali, riducendo al “minimo storico” l’area delle verifiche di legittimità previste dagli artt. 125 e 130 Cost.

Questa rilevante attività normativa costituisce, di per sé, un indice significativo della centralità che, nel processo di riforma amministrativa, riveste il tema dei controlli, con riguardo sia all’esigenza di potenziare gli strumenti intesi a valutare l’efficienza e l’economicità dell’azione amministrativa, sia al potenziamento delle autonomie territoriali e funzionali che ha costituito il motivo dominante della “terza regionalizzazione” avviata dalla legge n. 59/1997 e, ora, della legge costituzionale di riforma del titolo V, parte II della Costituzione.

Per parte sua, l’Istituto ha adeguato il proprio assetto organizzativo alla mutata fisionomia delle sue funzioni, ripetutamente esercitando il potere di autoorganizzazione ad esso conferito dalla legge n. 20 e dal d.lgs. n. 286/99.

\* \* \* \* \*

La riforma dei controlli assume fra i suoi elementi portanti la centralità della Corte dei conti, che dovrebbe divenire il perno dei controlli amministrativi, talché, da organo di controllo sulle amministrazioni dello Stato e di alcuni enti pubblici — qual'era diventata negli ultimi decenni — essa assume (dovrebbe assumere) le forme di un organo di controllo esterno e neutrale sull'universo delle pubbliche amministrazioni e della finanza pubblica.

Inoltre, la riforma ha fortemente ridimensionato l'area dei controlli preventivi di legittimità (definendo la nozione di “atti del Governo”) ed ha aperto, per tutte le amministrazioni, il duplice orizzonte dei controlli interni e dei controlli sui risultati della gestione: gli unici che siano in grado di porre i cittadini e gli organi della rappresentanza nella condizione di conoscere in che modo è stata spesa la ricchezza comune e di indicare ai governi e ai parlamenti (nazionali, regionali, locali) le decisioni e le misure necessarie a migliorare organizzazioni, procedimenti, modi di gestione, assetti di personale, distribuzione delle risorse fra obiettivi diversi.

Quanto alla giurisdizione, le maggiori novità hanno riguardato, per un verso, la limitazione della responsabilità ai fatti commessi con dolo o colpa grave e, nel segno della distinzione fra “politica” e “amministrazione”, la irresponsabilità del personale politico per gli atti e i comportamenti di competenza esclusiva dei dirigenti (a meno che esso non si sia in qualche modo ingerito nella gestione amministrativa).

Questo disegno è razionale e coerente, poiché si dà carico di rimediare ai maggiori inconvenienti emersi nell'esperienza del precedente assetto istituzionale e perché allinea il nostro sistema dei controlli ai sistemi di *audit* ovunque, nelle nazioni economicamente e giuridicamente progredite, conosciuti e praticati.

Si tratta, nondimeno, di un disegno che può essere ulteriormente perfezionato, proprio all'interno dell'ispirazione che ne ha guidato la faticosa costruzione. Non mancano, infatti, elementi che inducono a riflettere sulla necessità di approfondire e affinare alcuni aspetti non secondari del nuovo impianto.

I temi sui quali appare utile richiamare l'attenzione sono tre.

Il primo riguarda, ad un tempo, *i parametri del controllo e la professionalità dei controllori*. Questi debbono essere ispirati sempre più a logiche economico-aziendali, sicchè è indispensabile che la Corte si munisca, nelle sue sezioni di controllo, di magistrati con professionalità ed esperienze anche di tipo economico, statistico e aziendalistico.

Il secondo *tema* è quello della caratterizzazione della Corte dei conti, come “organo di garanzia” della Repubblica (Stato, regioni, enti locali). Sarà importante, in questo senso adeguare la disciplina delle nomine esterne promuovendo il contributo del sistema delle autonomie regionali.

Il terzo *tema* coinvolge i rapporti fra la Corte dei conti italiana, la Corte dei conti comunitaria e le Istituzioni superiori di controllo degli altri paesi dell’Unione. Il potenziamento dei controlli sulla gestione avvicina i controlli nazionali a quelli comunitari, favorendo ogni utile collaborazione con la Corte comunitaria, sulla linea già da tempo tracciata dal vigente “protocollo d’intesa”, nonché l’avvio di controlli da svolgersi congiuntamente – come pure incoraggia a fare la Corte comunitaria – fra le corti regionali degli Stati membri, per l’esercizio coordinato di controlli di comune interesse.

\* \* \* \* \*

Il potenziamento dei controlli sulla gestione non rinnega il valore della legalità dell’azione amministrativa, ché, anzi, lo esalta, conferendogli il significato di un parametro essenziale non solo per valutare la conformità di atti a norme giuridiche, ma anche per apprezzare efficienza ed economicità dell’azione amministrativa.

Dopo le riforme degli anni Novanta, la legalità, che era, in passato, l’unica “chiave di lettura” della buona amministrazione, è diventata una delle molte “chiavi” che il sistema dei controlli ha a sua disposizione per analizzare e “misurare” gli effetti della gestione amministrativa. Pur in questo rinnovato contesto, resta fondamentale l’esigenza che la Corte dei conti conservi l’accesso alla Corte costituzionale per tutelare, in primo luogo, i principi di equilibrio e coordinamento della finanza pubblica e buon andamento

della gestione; si tratta di temi per i quali, senza l'impulso della Corte, si restringerebbe l'area del vaglio di costituzionalità.

Tale opportunità dev'essere riconosciuta alla Corte dei conti anche dalla sede del controllo sulla gestione, eventualmente attraverso lo strumento — suggerito da autorevole dottrina — del conflitto di attribuzione.

\* \* \* \* \*

Sono noti i problemi, teorici e pratici, che discendono dalla cointestazione alla Corte di funzioni di controllo, così come ridisegnate dalle riforme degli anni Novanta dello scorso secolo, e di funzioni giurisdizionali, anch'esse oggetto di importanti interventi legislativi negli stessi anni.

Si tratta di problemi che la Corte costituzionale ha affrontato con chiarezza nella sentenza (n. 29/1995) che fugò ogni dubbio sulla legittimità costituzionale del nuovo sistema di controlli introdotto dalla legge n. 20/1994 e sui quali la Corte dei conti è oggi impegnata, nel senso di favorire distinti percorsi professionali per i magistrati addetti a funzioni giurisdizionali e per i magistrati addetti a funzioni di controllo.

Non v'è dubbio, ad ogni modo, che non possa mancare una giurisdizione sanzionatoria delle responsabilità per *maladministration*, ove questa sia il risultato di comportamenti dolosi o gravemente colposi degli amministratori nella gestione della cosa pubblica. Così come dev'essere escluso in radice che le procure penali e quelle della Corte dei conti possano avviare indagini se non in presenza di *notitiae criminis* riferite a responsabilità individuali, poiché, in caso contrario, esse finirebbero per svolgere — come talvolta è accaduto — attività di controllo con gli strumenti del potere inquisitorio.

Ordinamenti di altri paesi forniscono utili indicazioni circa i congegni e le modalità necessari ad evitare l'interferenza e la sovrapposizione tra funzioni di controllo e giurisdizionali, anche laddove esse siano concentrate in un unico organo. Si tratta perciò, di valutare queste esperienze e di trarne ogni utile suggestione per la situazione italiana.

\* \* \* \* \*

La Corte è ben consapevole del rilievo politico-istituzionale che, nel momento in cui si apre la XIV Legislatura, assume la questione dei controlli amministrativi. Altrettanto essa è avvertita delle difficoltà che persistono nel porre al centro di tale questione il ruolo della Corte dei conti, che la legge n. 20/1994 ha trasformato, da “Corte dei conti statali”, in “Corte dei conti pubblici” e che la Corte costituzionale ha collocato — proprio in esito alla riforma del 1994 — fra gli “organi di garanzia” al servizio (non solo e non tanto dello Stato-persona, ma) dello Stato-comunità.

In questa prospettiva, la Corte dei conti ha assunto l’iniziativa di istituire, con propri regolamenti di organizzazione, Sezioni regionali deputate a verificare la gestione delle amministrazioni regionali e locali, per riferire — da posizione di assoluta indipendenza — ai Governi e ai Parlamenti regionali circa la gestione finanziaria delle amministrazioni regionali e locali, in modo da contribuire al miglioramento di queste ed alla qualità delle prestazioni che esse rendono alle rispettive comunità.

E’, del resto, osservazione corrente — nell’esperienza dei sistemi amministrativi a forte connotazione regionalistica o federale — che il potenziamento delle autonomie suscita l’esigenza di nuovi e più incisivi controlli, sia a garanzia dei cittadini, in quanto contribuenti e utenti dei servizi resi dalle amministrazioni, sia a garanzia delle regioni (e, naturalmente, dello Stato) che sono chiamati a sostenere l’onere per il finanziamento del “fondo perequativo” destinato ai territori in ritardo di sviluppo.

A questa funzione di garanzia la Corte ritiene di poter assolvere con la sua consolidata esperienza di organo ausiliare delle istituzioni rappresentative, in assoluto spirito di servizio verso le amministrazioni locali, regionali e nazionali, anche attraverso le menzionate Sezioni regionali di controllo. Ed è in questa direzione che la Corte auspica una rinnovata collocazione del suo ruolo nel contesto della riforma costituzionale.

\* \* \* \* \*

## Capitolo I

### **Andamenti e tendenze generali della finanza pubblica**

- 1. Considerazioni generali e di sintesi.**
- 2. La politica di bilancio per il 2000.**
- 3. Il conto delle amministrazioni pubbliche.**
- 4. La manovra di bilancio per il 2001.**
- 5. Bilancio e ordinamento contabile.**

#### **1. Considerazioni generali e di sintesi.**

*1.1* La stabilizzazione dei conti pubblici è proseguita in Italia nel corso del 2000 nel sostanziale rispetto degli obiettivi programmati.

L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL è risultato pari all'1,5%, valore corrispondente all'obiettivo originario e solo lievemente inferiore alla meta più ambiziosa (1,3%) fissata, in sede di revisione, nel D.P.E.F. 2001-2004. Ove si considerassero i proventi delle concessioni UMTS – per i quali il Consiglio Europeo ha disposto l'esclusione dalla valutazione dei saldi in ragione della loro natura straordinaria e nonostante che, in base al SEC 95, essi debbano essere inclusi (come minori spese in conto capitale) nei conti delle Amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale – il disavanzo del 2000 sarebbe stato dello 0,3% in quota di PIL.

Il rapporto debito/PIL – disceso al 110,2% - ha segnato una netta diminuzione sia rispetto al 1999 (oltre quattro punti percentuali) che rispetto all'obiettivo programmatico (circa due punti).

A differenza di quanto accaduto nel 1999, quando il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica non aveva trovato sostegno nell'andamento economico generale (restato ben al di sotto delle previsioni iniziali), nel 2000 i risultati favorevoli dei conti pubblici sono da porre in relazione anche con un consuntivo macroeconomico migliore delle attese. La crescita nominale del PIL è stata, infatti, del 5,2% (contro il 4,4 previsto), per effetto di una dinamica più sostenuta tanto del prodotto reale quanto dell'inflazione.

L'accelerazione nella crescita economica ha consentito di ridurre di circa la metà il differenziale sul PIL rispetto alla media europea (dall'1% del 1999 allo 0,5). E' diminuito in misura significativa anche lo scostamento tra l'Italia e gli altri paesi dell'euro relativo all'inflazione, in virtù di una pressione generalizzata al rialzo indotta dal prezzo del petrolio e degli effetti più contenuti sul paniere italiano.

Il rispetto dei saldi programmati si è prodotto, nel 2000, in condizioni nuove e più equilibrate: è diminuito in misura significativa il peso del settore pubblico sull'economia. In altri termini, in controtendenza rispetto agli anni duri del risanamento, la flessione ha interessato l'intero fronte del bilancio delle Amministrazioni pubbliche, le entrate come le spese, la spesa primaria come le spese per interessi.

L'incidenza della spesa pubblica complessiva è scesa al 47% sul PIL, circa dieci punti al di sotto della punta del 1993; quello della spesa primaria corrente, si è assestata intorno al 37% (37,8% nel 1999); è peraltro diminuita quella in conto capitale al 3,7% (di 0,2 punti rispetto al 1999). Al suo interno, mentre la spesa pensionistica ha segnato una netta ed attesa decelerazione, le prestazioni sociali in natura (in pratica, spesa sanitaria e farmaceutica) hanno replicato la forte dinamica del 1999, aumentando a ritmi circa doppi rispetto al totale della spesa pubblica. Lo slittamento di gran parte dei rinnovi contrattuali ha favorito l'evoluzione dei redditi da lavoro dipendente, relativamente contenuta.

Anche la spesa per interessi in rapporto al PIL ha proseguito nel profilo discendente, nonostante il rialzo dei tassi (superiore ad un punto e mezzo nel comparto a breve termine).

La pressione fiscale è tornata a ridursi dal 43% del 1999 al 42,4%, collocandosi ora al di sotto della media europea. Considerevoli interventi di sgravio (quantificabili in