

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2001

La relazione deliberata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art. 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, si articola nei seguenti volumi:

- **DECISIONE** sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2001
- **Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2001**

Volume I

Premessa

Finanza pubblica: Andamenti e tendenze generali della finanza pubblica; Il bilancio dello Stato: risultati del 2001; Legislazione di spesa e mezzi di copertura.

Strumenti: Organizzazione della pubblica amministrazione; Personale; Attività contrattuale.

Volume II

Governance europea ed obiettivi di convergenza

Presidenza del Consiglio dei ministri

I risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa

Ministeri istituzionali: Ministero della giustizia; Ministero degli affari esteri; Ministero dell'interno; Ministero della difesa.

Ministeri finanziari: Ministero dell'economia e delle finanze.

Ministeri per le politiche sociali: Ministero del lavoro e delle politiche sociali; Ministero della salute.

Ministeri per l'istruzione, l'università, la ricerca e la cultura: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; Ministero per i beni e le attività culturali.

Ministeri per i settori produttivi: Ministero delle comunicazioni; Ministero delle politiche agricole e forestali; Ministero delle attività produttive.

Ministeri per l'assetto del territorio e le infrastrutture: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Analisi speciali

Aree depresse

L'assistenza sociale

La previdenza

L'occupazione

Appendice: Attività normativa del Governo

- **APPENDICE STATISTICA AL I VOLUME DELLA RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2001**
- **APPENDICE STATISTICA AL II VOLUME DELLA RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2001**
- **AFFIDABILITA' E REGOLARITA' DELLA GESTIONE (auditing finanziario)**
- **IL CONTO DEL PATRIMONIO**
- **DECISIONI E RELAZIONI SUI RENDICONTI GENERALI DELLE REGIONI E PROVINCE AD AUTONOMIA SPECIALE: Friuli Venezia-Giulia; Trentino Alto-Adige; Provincia autonoma di Bolzano; Provincia autonoma di Trento**

A V V E R T E N Z A

Per l'ultima volta i dati finanziari della relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato sono espressi in lire, al fine di non inserire ulteriori elementi di complessità nell'analisi della gestione del 2001, peraltro impostata e condotta nella vecchia valuta.

Solo per gli altri aggregati di finanza pubblica, costruiti in base al SEC 95, si segue la presentazione in euro (e in eurolire per il periodo antecedente il 1/1/1999), già utilizzata dall'ISTAT e dal MEF.

Per assicurare l'omogeneità dei confronti a livello di macroaggregati di bilancio, si sono mantenute le serie storiche organizzate secondo la precedente struttura di Governo, mentre le analisi di settore tengono conto del nuovo assetto degli apparati ministeriali.

Si segnala, inoltre, che l'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema informativo integrato RGS-CdC alla data del 31 maggio 2002. Non si tiene conto, pertanto, delle modifiche apportate al rendiconto successivamente alla predetta data.

PAGINA BIANCA

PREMESSA

1. Il percorso di attuazione della riforma della Corte dei conti del 1994 si inserisce all'interno dell'evoluzione istituzionale in atto, il cui elemento essenziale è rappresentato dal nuovo Titolo V, Parte II della Costituzione, definito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Nel nuovo ordinamento federale della Repubblica si rafforza la domanda di una funzione di garanzia, come quella offerta dalla Corte dei conti, a tutela dell'unità dell'ordinamento giuridico, degli equilibri della finanza pubblica, del buon andamento dell'attività delle pubbliche amministrazioni e si accentua l'esigenza di rafforzare la "ausiliarità" del controllo esterno affidato alla Corte dalla Costituzione nei confronti del Parlamento, dei Consigli regionali e delle Assemblee elettive degli enti locali e degli organi di governo ai diversi livelli territoriali.

Il disegno di legge governativo recante "disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3 del 2001" si muove, correttamente, nella direzione del pieno riconoscimento del ruolo della Corte dei conti come organo costituzionalmente rilevante investito di funzioni generali di controllo della finanza pubblica unitariamente concepita con riferimento alla Repubblica costituita, secondo l'articolo 114 della Costituzione, "dai Comuni, dalle Province, dalla Città metropolitana, dalle Regioni e dallo Stato". Sul disegno di legge si sono espresse, con parere favorevole, espresso all'unanimità, la Sezioni riunite in sede consultiva (adunanza del 22 maggio 2002, parere n. 2/2002).

Le funzioni attribuite alla Corte dei conti, nel nuovo contesto riguardano: il rispetto, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, anche in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli posti dall'Unione Europea; la misurazione e valutazione, secondo i principi del controllo successivo sulla gestione, dei risultati conseguiti dall'attuazione delle leggi regionali di principio e di programma; la verifica della "sana gestione finanziaria" e del funzionamento dei controlli interni degli enti locali (auditing finanziario-contabile); una ampia funzione consultiva, nei confronti degli organi di governo e delle assemblee elettive delle Regioni, nelle materie di contabilità pubblica ed in quelle concernenti l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa.

Il disegno di legge per l'attuazione del Titolo V della Costituzione prevede l'integrazione delle Sezioni regionali della Corte con esperti designati dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali; si accentua, anche per questa via, il legame di ausiliarietà delle Sezioni regionali con le Assemblee elettive degli enti di governo locale.

La soluzione individuata dal disegno di legge del Governo appare ben fondata e persuasiva.

Una prima esplorazione del regime dei controlli nel nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) deve inserirsi all'interno di una considerazione unitaria della disciplina delle autonomie configurata dalla legge costituzionale n.1 del 1999 (Regioni a Statuto ordinario), dalla legge costituzionale n. 2 del 2001 (Regioni a Statuto speciale) e dal ciclo delle leggi di riforma amministrativa, a partire dalla legge n. 142/90 sulle autonomie locali, dalla riforma dei controlli esterni (legge n. 20/94), dalle leggi n. 59/97 e n. 94/97 completate dai decreti legislativi conseguenti e dalla riforma dei controlli interni (d.lgs. n. 286/99). Si deve attribuire una adeguata considerazione alla potenziale incidenza della più ampia autonomia statutaria delle Regioni disegnata dalla nuova formulazione dell'art. 123 della Costituzione.

In materia di controlli, il punto di partenza necessario è, comunque, offerto dall'espressa abrogazione, operata dalla legge costituzionale n. 3/2001, degli articoli 125 primo comma e 130 della Costituzione, in virtù della quale viene a cadere il fondamento costituzionale dei controlli sugli atti delle Regioni e degli enti locali senza che venga dettata, in Costituzione, alcuna diversa disciplina della materia.

L'abrogazione espressa degli articoli 125, primo comma e 130 della Costituzione implica la caduta delle forme di controllo preventivo sulla legittimità degli atti amministrativi delle Regioni e degli enti locali disciplinate dalle legge statali ordinarie. Questa tesi è fondata sulla considerazione secondo la quale il legislatore costituente ha inteso accogliere la dottrina che sottolinea l'inconciliabilità fra forme di controllo preventivo impeditive dell'efficacia sugli atti amministrativi e la nozione stessa di autonomia. Per questo è intervenuta l'abrogazione delle norme costituzionali che ne costituivano il fondamento.

La scomparsa dei controlli preventivi di legittimità (esterni e con effetti impeditivi dell'efficacia) sugli atti amministrativi delle Regioni e degli enti locali non esclude, ma anzi richiede, per la tenuta del sistema di finanza pubblica, la costruzione di modelli di controllo successivo, sia finanziario e contabile, sia sui risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa.

La Corte costituzionale, pronunciandosi sulla riforma della Corte dei conti del 1994 (sentenza n. 29/95), ha legato i controlli successivi sulle gestioni regionali ai principi costituzionali sul buon andamento delle pubbliche amministrazioni (art. 97), sull'equilibrio dei bilanci pubblici (art. 81) e sul coordinamento della finanza pubblica (art. 119). Il nuovo Titolo V, parte II della Costituzione non tocca i principi del buon andamento e dell'equilibrio dei bilanci (articoli 81 e 97 della Costituzione), conferma il coordinamento della finanza pubblica (materia di legislazione concorrente), introduce il principio generale della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni legate ai diritti civili e sociali (quest'ultima è materia di legislazione statale esclusiva).

a) I controlli successivi sugli equilibri complessivi della finanza regionale e locale correlati alle regole europee chiamano in causa le responsabilità nazionali. Nel sistema disegnato dalla riforma del bilancio (nell'arco più che ventennale dalla legge n. 468/78, alle leggi n. 94/97 e n. 208/99) e dalla riforma dei controlli esterni (legge n. 20/94) la Corte dei conti si configura (come afferma la sentenza n. 29/95 della Corte costituzionale) come una magistratura le cui funzioni di controllo sono poste a tutela dell'ordinamento e sono caratterizzate da una prevalente funzione ausiliaria verso il Parlamento. Questa conformazione colloca la Corte dei conti, nel sistema definito dalla legge costituzionale n. 3/2001, come organo della "Repubblica" al servizio non dello Stato-persona ma dello Stato-comunità. Si può ritenere, quindi, che il nuovo assetto della disciplina costituzionale delle autonomie confermi il fondamento delle attività di controllo successivo sulla finanza regionale e locale esercitate dalla Corte dei conti in funzione referente al Parlamento. L'esigenza di una funzione ausiliaria del Parlamento per la valutazione dell'impatto della finanza regionale e locale sugli equilibri complessivi di finanza pubblica e macroeconomici appare, anzi, rafforzata dal più accentuato contesto pluralistico delle istituzioni. Questa funzione di controllo esterno sulle compatibilità generali della finanza regionale e locale potrebbe essere ancorata (attraverso novelle ai regolamenti delle Camere) al ruolo assegnato alla Commissione bicamerale per le questioni regionali allargata ai sensi dell'art.11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Si può ritenere, per quanto attiene ai controlli finanziari sull'equilibrio complessivo della finanza regionale e locale, che la competenza della Corte dei conti sia costituzionalmente necessaria. E' evidente che questa funzione non potrebbe essere attribuita ad organi del Governo o delle amministrazioni statali, in base al principio di equiordinazione posto dal comma primo dell'art. 114 Cost.

Per queste ragioni appare persuasiva la soluzione dettata dall'art. 5 comma 4 primo alinea del disegno di legge governativo per l'attuazione del Titolo V della Costituzione.

b) A tutela degli equilibri dei bilanci di ciascuna Regione e di ciascun ente locale si può ritenere possibile l'introduzione di nuove forme di controllo contabile e finanziario sui conti consuntivi finalizzato alla verifica del rispetto dei saldi in relazione al patto di stabilità e crescita europeo. Il fondamento costituzionale specifico di questa forma di controllo può trovarsi nelle norme del Trattato per l'Unione Europea sui disavanzi eccessivi e nell'art. 81 della Costituzione. Questa funzione di auditing finanziario è correttamente affidata alla Corte dei conti, in primo luogo in funzione del rispetto dei vincoli posti dal patto di stabilità e crescita europeo e dal patto di stabilità interno.

c) Il controllo strategico ha ad oggetto la valutazione ex post dei risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa con riferimento alle "politiche pubbliche" definite dal bilancio programmatico misurate in termini di efficienza ed efficacia, con riguardo ai servizi finali forniti ai cittadini.

Per l'attività delle Regioni si può assumere come termine di riferimento ex ante la struttura programmatica del bilancio oggi conformata, sulla base del decreto legislativo n. 76 del 2000, in modo coerente con la struttura del bilancio dello Stato configurata dalla legge n. 94/97 (principio stabilito dalla norma di delega recata dalla legge n. 208/99). Resta aperta la questione della compatibilità dei bilanci regionali sia compatibile con il nuovo titolo V della Costituzione, sulla base dell'art. 119 e della materia di legislazione statale concorrente concernente l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117 comma terzo).

La soluzione da adottare per la conformazione degli organi di controllo esterno sull'attività amministrativa delle Regioni e degli enti ed organismi regionali funzionali è stata, dunque, correttamente individuata dal disegno di legge governativo per l'attuazione del Titolo V attraverso l'affidamento dei controlli esterni alle Sezioni regionali della Corte dei conti la cui struttura è corretta con la integrazione di membri designati dai Consigli regionali e dai Consigli delle autonomie locali, sulla base dei principi fissati dalla legge statale.

Le analisi di diritto comparato confortano questa soluzione; si constata la presenza, diversificata nella varie esperienze federali, di forme di cooperazione fra organi di controllo esterno dello Stato federale e organi di controllo ancorati alle istituzioni rappresentative degli Stati membri, giustificate dall'interdipendenza che comunque esiste fra politiche pubbliche, gestioni di finanza pubblica e amministrazioni dei diversi livelli di governo articolati sul territorio.

Secondo una accreditata opinione il ricorso alla Corte dei conti, attraverso le Sezioni regionali, appare l'unica strada possibile, in quanto definita dai principi fondamentali della legislazione statale in materia di controlli esterni sulla gestione (legge n. 20 del 1994).

d) Per quanto attiene al controllo sulla gestione degli enti locali sembra da escludere la possibilità di intestazione della funzione a organi regionali, data la equiordinazione dei vari livelli di autonomia posta dall'art. 114 comma secondo della Costituzione (nel nuovo testo) e considerata la norma in base alla quale tutti gli enti del governo territoriale, dalla Regione alla Provincia, alla Città metropolitana, al Comune "sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione"; e si deve notare anche che la potestà legislativa regionale in materia di organizzazione e funzioni degli enti locali è limitata, da un lato dalla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di "organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane" (art. 117 comma 2° lett. p), dall'altro dalla potestà regolamentare riservata agli stessi enti locali in materia di "disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite" (art. 117 comma sesto).

E' da condividere la soluzione individuata dal Governo che si fonda sulla attribuzione di competenze di controllo esterno sulle attività degli enti locali alla Corte dei conti (Sezioni regionali integrate da membri regionali e locali), con legge dello Stato. Sotto il profilo della opportunità si può osservare che la peculiare collocazione istituzionale degli enti locali è resa compatibile con le esigenze di unitarietà istituzionale del sistema dei controlli sulla gestione con l'attribuzione dei controlli esterni alla Sezioni regionali della Corte dei conti. Questa considerazione rafforza le ragioni a favore della soluzione adottata che passa, appunto, attraverso il sistema delle Sezioni regionali della Corte dei conti. Sembra, infatti, ragionevole considerare con favore la conformazione di una forma di controllo esterno che, considerando unitariamente le attività dell'amministrazione diretta e indiretta della Regione e le attività degli enti locali, possa pervenire alla misurazione e valutazione dei servizi finali resi ai cittadini.

2. Le più ampie responsabilità della Corte nel quadro del nuovo ordinamento federale rendono necessario un impegno rinnovato per la piena attuazione della riforma del controllo disegnata nel 1994.

Dopo la conclusione del ciclo di riforma amministrativa degli anni novanta i principi che emergono dalle iniziative legislative avviate nella XIV legislatura confermano l'indirizzo verso un'amministrazione orientata verso il conseguimento di obiettivi e risultati "misurabili" in termini di costi e rendimenti e di efficacia dei servizi finali resi ai cittadini. La nuova legislatura, attraverso iniziative legislative già definite o ormai prossime alla definizione in Parlamento,

introduce innovazioni nella disciplina della dirigenza pubblica, nella definizione del ruolo delle Autorità indipendenti e delle Agenzie, nell'utilizzazione di soggetti privati esterni (outsourcing; finanza di progetto; nuove società in mano pubblica). Il contesto generale sottolinea la necessità di rafforzare il ruolo del controllo esterno affidato alla Corte dei conti, a tutela dell'ordinamento ed in funzione ausiliaria degli organi di governo e, in primo luogo, del Parlamento e delle Assemblee elettive delle Regioni e degli enti di autonomia locale. Appare evidente che sia le motivazioni in termini di garanzia dell'ordinamento, sia le ragioni della tutela degli equilibri complessivi della finanza pubblica sono più forti in presenza di un accentuato "policentrismo" di un sistema istituzionale caratterizzato dalla pluralità e dall'equiordinazione dei governi locali ai diversi livelli territoriali e dall'adozione di modelli organizzativi funzionali largamente affidati a strumenti indipendenti ed a modalità di gestione disciplinate dal diritto comune.

3. Il percorso della riforma amministrativa e del bilancio a livello nazionale e il nuovo quadro dell'ordinamento federale richiedono una accelerazione del processo innovativo avviato nel 1994 attraverso una razionalizzazione delle funzioni centrali di controllo della Corte dei conti a livello nazionale coerente con la crescita delle funzioni assegnate alle Sezioni regionali. L'autonomia regolamentare della Corte, relativa all'organizzazione del controllo, è uno strumento suscettibile di ulteriori implementazioni dettate dall'esperienza e dalle innovazioni del contesto istituzionale.

Si rafforza l'esigenza di una concezione e di una programmazione unitaria dei controlli successivi, in termini di verifica della regolarità e affidabilità dei consuntivi (auditing contabile e finanziario), e di misurazione e valutazione dei risultati della gestione (controllo strategico e controllo di gestione). L'attuale articolazione delle competenze delle Sezioni centrali del controllo deve essere orientata verso competenze per materia capaci di misurarsi con i temi cruciali della finanza pubblica e dell'attività amministrativa, superando duplicazioni, sovrapposizioni e lacune che derivano dalla frammentazione. Per questa via può essere attivato un serio confronto, in sede di esame dei programmi del controllo sulla gestione, con il Parlamento, sollecitando, nelle forme appropriate, un rafforzamento degli strumenti che collegano le competenti sedi delle due Camere all'attività di controllo della Corte.

La razionalizzazione dell'organizzazione dei controlli della Corte in sede centrale, costituisce la premessa per la piena valorizzazione delle Sezioni regionali, del resto connessa anche alle norme del disegno di legge per l'attuazione del Titolo V della Costituzione che ne disciplinano una composizione integrata con rappresentanti delle Regioni e degli altri enti di governo locale.

4. La funzione di controllo preventivo di legittimità, come disciplinata dalla legge del '94, deve essere valorizzata accentuando l'attenzione verso i temi che direttamente investono gli atti del Governo in senso proprio e i più rilevanti atti di gestione (contratti di maggior rilevanza finanziaria): verifica della copertura delle leggi (attraverso le variazioni di bilancio); esame degli atti normativi del Governo nel quadro delle profonde trasformazioni nella gerarchia delle fonti; esame dei profili di tutela della concorrenza e del mercato (per gli atti di programmazione e per i grandi contratti). E' indubbio che, nel contesto istituzionale in evoluzione, i profili di garanzia legati al controllo di legittimità acquistano una nuova centralità.

In questo senso, d'altronde, appare orientata la giurisprudenza costituzionale. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 221 del 29 maggio 2002, risolvendo un conflitto di attribuzioni fra Corte dei conti e Governo, ha ripristinato il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Presidente del Consiglio previsti dall'art. 9 comma 7 del d.lgs. n. 303 del 1999. Pur pronunciandosi in tema di mancato rispetto dei limiti della delega recata dalla legge n. 59 del 1997, la Corte costituzionale afferma che l'esistenza di controlli di legittimità sugli atti non contrasta in alcun modo con i principi di autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria attribuiti dalla legge alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. La Corte dei conti riafferma, sulla base di questi principi sottolineati dalla Consulta, che il controllo di legittimità sugli atti del Governo costituisce diretta attuazione della norma dettata dall'art.100 comma secondo della Costituzione.

5. Le ragioni di fondo che rafforzano, nel quadro istituzionale in movimento, le esigenze di garanzia tornano a sottolineare le motivazioni poste dal disegno costituzionale alla base della cointestazione, nella Corte dei conti, delle funzioni di controllo e della giurisdizione di responsabilità. La coerenza dell'ordinamento richiede una chiusura del sistema della "responsabilità pubblica" attraverso una giurisdizione specialmente dedicata, qualificata da principi peculiari che integrano le regole risarcitorie con quelle che tutelano il buon andamento delle attività amministrative e la responsabilità dei dirigenti e degli amministratori della cosa pubblica.

In questo quadro resta essenziale l'autonoma collocazione, presso la Corte dei conti, degli organi delle Procure regionali e della Procura generale chiamati a rendere effettivi i principi della responsabilità pubblica, nell'ambito delle procedure e delle garanzie proprie del processo.

La cointestazione delle funzioni di controllo e giurisdizionali richiede, attraverso una appropriata opera dell'organo di autogoverno della Corte dei conti, la adozione di regole che

garantiscano la distinzione delle funzioni nel rispetto della diversa natura dei controlli ispirati a principi di cooperazione con le istituzioni rappresentative e del processo contabile.