

Introduzione del Presidente della Corte dei Conti

L'odierna udienza delle Sezioni Riunite è solo una delle sedi in cui si esercita la funzione giurisdizionale della Corte, ma è certamente quella più peculiare perché la decisione che, al termine, viene pronunciata dà giuridica certezza alle risultanze del rendiconto dello Stato e, a norma di legge, costituisce momento procedurale necessario per la presentazione del conto consuntivo da parte del Governo al Parlamento per la sua approvazione con legge.

Viene qui perciò in evidenza anche la figura, propria della Corte, di cerniera tra Governo e Parlamento.

Come è per ogni giudizio la certezza cui approda la decisione è basata sulla documentazione a conoscenza della Corte e, per ciò stesso, è da essa delimitata.

Un compito aggiuntivo e più espansivo di vera e propria certificazione delle risultanze contabili sarebbe quanto mai utile ove si voglia dare al Parlamento e ai cittadini la certezza della veridicità e completezza dei conti predisposti dagli organi tecnici del Governo.

Occorrono a ciò due condizioni: la prima, di concreta fattibilità, è il dare, con legge, alla Corte, in sede di controllo, l'accesso diretto alle banche dati contabili di ogni pubblica amministrazione. La seconda è il potersi avere la credibilità dei risultati delle verifiche: credibilità da garantire attraverso la realizzazione della piena indipendenza, anche finanziaria, dal Governo in concreta attuazione dell'art. 100, ultimo comma, della Costituzione e realizzando quanto espresso dall'o.d.g. del Senato n. G91.100 (254a seduta – XV legislatura) votato da entrambi gli schieramenti politici.

Il giudizio di parifica, questo giudizio, è il momento di congiunzione tra il potere di controllo e la funzione giurisdizionale della Corte.

Mostra perciò, plasticamente, come queste due funzioni siano realmente i due lati di una stessa rete di protezione e garanzia della finanza pubblica.

Finanza pubblica che è bene primario perché strumentale ed indispensabile al soddisfacimento di ogni bisogno sociale, alla realizzazione delle condizioni stesse del vivere civile così che può dirsi che la tutela di essa è seconda solo a quella della vita.

Protezione necessaria perché nessuno possa usarne per scopi non consentiti dalla legge e, attraverso la funzione giurisdizionale, vi sia il deterrente per chi voglia distorcerla a proprio vantaggio ma anche il riconoscimento del corretto uso fattone dagli amministratori onesti.

Garanzia che il controllo della Corte dà ai cittadini che il denaro da essi obbligatoriamente versato attraverso le imposte venga usato in conformità e per scopi voluti dalla legge, che si raggiungano, effettivamente, gli obiettivi stabiliti dal decisore politico, che si rispettino i canoni di buona e sana gestione come richiesto anche dall'Unione Europea.

Ma il giudizio di parifica, proprio con l'unire le risultanze del controllo con la pronuncia giurisdizionale, dimostra chiaramente come è possibile - anzi è già nel sistema - che il controllo, in determinati casi e modi, possa sfociare in una decisione giurisdizionale, di mero accertamento, della Corte.

Ciò perché vi sia maggiore certezza delle risultanze del controllo; tutela dell'Amministrazione - come tale e non a protezione di singole situazioni soggettive - per le attività da essa correttamente poste in essere nella gestione; possibilità per l'amministratore locale ed anche per il contribuente di chiedere che la Corte accerti

quali siano le ragioni, di ordine solo finanziario o burocratico, che impediscono la realizzazione di opere o di programmi di spesa, previsti a beneficio della collettività, e come se ne possano rimuovere le cause al fine di evitare spreco di denaro pubblico.

E' importante, è necessario che il controllo della Corte abbia una reale effettività, nell'esplicarsi e nelle conseguenze concrete di esso.

Il Parlamento, il Governo non possono non dare alla Corte i mezzi, soprattutto giuridici, per raggiungere quell'obiettivo.

Non possono perché è avvertito fortemente dai cittadini il bisogno di un controllo reale su sprechi, su opere non compiute, su fondi stanziati e non utilizzati o male utilizzati su tante inefficienze che sono sotto gli occhi di tutti e che provocano impoverimento di risorse e di beni pubblici.

Deludere le attese dei cittadini su questi temi che sono costantemente portati all'attenzione dai mezzi di informazione e richiedono interventi normativi a costo zero, sui quali potrebbero facilmente convergere le forze politiche tanto di maggioranza quanto di opposizione, fa correre il rischio forte della sfiducia dei cittadini verso le istituzioni: sfiducia che è l'antitesi stessa, l'annullarsi del "buon governo".

Certo i magistrati della Corte sono portatori dell'interesse all'esercizio delle funzioni dell'Istituto, tuttavia un disegno di potenziamento di esse, e segnatamente del controllo, comportando necessariamente un aumento di compiti e responsabilità, in aggiunta a quelli attuali già gravosi, potrebbe anche dar luogo a qualche, eventuale, sporadico episodio di rifiuto.

Ma un tale potenziamento risponde all'interesse del Governo di dimostrare, nei fatti, che vuole porre in campo ogni mezzo possibile per ottenere il miglior funzionamento della Pubblica Amministrazione e per massimizzare i benefici risultanti da ogni spesa.

Risponde all'interesse del Parlamento di avere dalla Corte il massimo ausilio possibile, anche al fine di coordinamento del sistema complessivo di finanza pubblica, così come previsto in Costituzione, come ripetutamente affermato dalla Corte Costituzionale, come da ultimo espressamente normato dall'art. 3, comma 65, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, senza dimenticare la grande prova di fiducia che il Parlamento ha dato alla Corte disegnando per essa un particolare procedimento di disciplina regolamentare delle proprie funzioni di controllo.

Ma soprattutto un tale potenziamento risponde – ed è quel che più conta – all'interesse dei cittadini che sempre più vedono nella Corte l'istituzione capace di contribuire a dare la speranza, anzi la certezza, di un'Amministrazione via via più efficiente, più attenta ai risultati e non ai meri adempimenti.

Ove le forze politiche condividano l'obiettivo spetterà, ovviamente, al Parlamento nella sua sovranità adottare le norme ritenute più opportune, idonee anche a conciliare una maggiore efficienza della funzione del controllo con procedure che tutelino, in modo assoluto, lo status di magistrato: norme a cui la Corte adempirà con prontezza, capacità e piena e leale collaborazione, essendo ovvio che ogni magistrato della Corte senta pienamente il dovere di prestare obbedienza alla legge pur se, in ipotesi, possa ritenere preferibile un diverso disegno normativo.

Dovrà essere poi adempimento doveroso del Consiglio di Presidenza, competente per le assegnazioni di funzioni ai magistrati, individuare, per i compiti da svolgere, i magistrati professionalmente capaci e meritevoli, senza indulgere ad automatismi che deprimono i migliori e, spesso, non raggiungono gli scopi voluti.

E' con l'esprimere questi moti del mio animo, con questi auspici verso Parlamento e Governo che do ora la parola al relatore per il giudizio, Presidente Balsamo.

Considerazioni generali

INDICE

Il Rendiconto generale dello Stato per il 2007

La finanza pubblica nel confronto europeo

Le entrate

L'ordinamento contabile

La legislazione di spesa

L'organizzazione amministrativa e i suoi addetti

La finanza locale e il Patto di stabilità interno

La spesa sanitaria

Gli interventi in campo previdenziale

Osservazioni conclusive

Il Rendiconto generale dello Stato per il 2007

1. Le risultanze del Rendiconto generale dello Stato per il 2007 ricalcano l'andamento del 2006. I saldi di bilancio scontano, dal lato dell'entrata, il buon andamento del gettito legato alla crescita economica, ai provvedimenti tributari e all'accresciuto livello di adesione agli obblighi fiscali e riflettono, sul versante della spesa, le contrapposte spinte provenienti dalle misure di contenimento recate dalla legge finanziaria e dagli interventi espansivi adottati in corso d'anno.

Il saldo delle partite finali di competenza mantiene un valore positivo, anche se inferiore a quello del precedente esercizio. Il risparmio pubblico consolida l'attivo. Migliorano, altresì i corrispondenti saldi di cassa.

Restano aperte le problematiche che direttamente si riferiscono alla trasparenza e alla leggibilità del Rendiconto generale dello Stato, solo in parte avviate a soluzione con la nuova classificazione della spesa per missioni e programmi.

Ulteriori passi vanno compiuti – soprattutto sul piano dei meccanismi legislativi di spesa e degli assetti organizzativi – al fine di recuperare il ruolo del bilancio nell'allocazione delle risorse e di valorizzare l'utilità del consuntivo come strumento di verifica dell'attuazione delle politiche pubbliche di settore.

Permangono, per altro verso, i limiti di significatività del bilancio dello Stato, riconducibili, da un lato, al suo progressivo ridimensionamento rispetto alle grandezze del Conto economico delle Amministrazioni pubbliche e, dall'altro, alla presenza di sistemazioni contabili di varia natura, che tolgono visibilità agli effettivi andamenti gestori dell'anno di riferimento.

La Corte, da parte sua, ha progressivamente focalizzato l'attenzione sull'attendibilità e sulla affidabilità dei dati esposti nel Rendiconto generale dello Stato, utilizzando in modo combinato lo strumento dell'*audit finanziario contabile* e il ricorso a indagini dirette ad accertare la regolarità dei procedimenti di spesa seguiti dall'Amministrazione in alcuni cruciali settori di intervento.

L'area del bilancio dello Stato dovrebbe essere, sotto questo specifico punto di vista, quella meglio garantita, giovandosi di un complesso di stringenti regole procedurali e di una capillare rete di controlli.

Segnali di preoccupazione, anche su tale terreno, derivano dalle vicende gestorie degli ultimi anni. A fianco del fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie, peraltro insufficientemente monitorate dalla stessa Amministrazione, si è venuta formando una considerevole massa di debiti pregressi, che mette in crisi l'annualità del bilancio e la reale rappresentatività del conto consuntivo.

Su tali fenomeni la Corte si ripromette di affinare progressivamente le sue metodologie di indagine e di valutazione, contando sulla collaborazione delle Amministrazioni e sul prezioso apporto degli organismi di indirizzo e di coordinamento in materia di conti della finanza pubblica.

Nel quadro delle misure di contenimento della spesa, una notazione di rilievo merita la verifica, effettuata dalla Corte, del funzionamento, limitatamente al bilancio dello Stato, della cosiddetta regola del 2 per cento che, come è noto, non è stata confermata nella legge finanziaria per il 2008.

Contrariamente al biennio precedente, nel quale si era manifestata una sua sostanziale tenuta, per il 2007 il limite di incremento stabilito risulta, a causa delle manovre espansive adottate in corso d'anno, ampiamente superato per tutte le categorie interessate, ad eccezione dei consumi intermedi. Tale esito ha finito per compromettere il conseguimento dei risultati attesi per l'intero arco triennale interessato dalla norma.

La finanza pubblica nel confronto europeo

2. Il 2007 è stato un anno positivo per i conti pubblici in un contesto economico ancora favorevole ma declinante. La crescita del prodotto si è attestata all'1,5 per cento, un valore più che doppio rispetto al tasso medio registrato nella prima metà del decennio, ma inferiore alle attese e allo stesso risultato del 2006. Il rapporto deficit/Pil è sceso all'1,9 per cento, mezzo punto al di sotto del valore originariamente programmato, mentre il saldo "strutturale" è migliorato, nel biennio 2006-2007, di circa tre punti percentuali, vale a dire quasi il doppio di quanto richiesto dalle raccomandazioni della Commissione europea. L'avanzo primario è tornato su valori importanti (oltre il 3 per cento del Pil), con un incremento rispetto al 2006 di poco meno di due punti.

Il rapporto debito/Pil ha invertito la tendenza alla crescita passando dal 106,5 al 104 per cento, migliorando l'obiettivo posto dai documenti programmatici.

Grazie a questi risultati si sono creati i presupposti per la avvenuta cancellazione della Procedura di disavanzo eccessivo aperta dalle autorità europee nei confronti dell'Italia nell'estate del 2005.

3. Come per il 2006 il merito per i considerevoli risultati macro-contabili non consente di trascurare che il riequilibrio ha continuato a realizzarsi con modalità difformi da quelle prescritte dagli stessi documenti programmatici governativi e dalle tendenze osservate negli altri principali paesi europei.

Anche per il 2007, infatti, si devono ripetere le considerazioni avanzate nella Relazione dello scorso anno. Mentre si è consolidata la tendenza alla crescita della spesa per interessi (+12 per cento) – con la cessazione del lungo periodo che ci ha riservato un “dividendo” positivo attribuibile all’effetto euro - modeste hanno seguito a risultare le azioni di contenimento della spesa corrente primaria, che appare ridotta di solo lo 0,2 per cento sul Pil tra il 2005 e il 2007 e della spesa primaria totale, sostanzialmente invariata sul prodotto se misurata al netto degli oneri straordinari.

I progressi ottenuti in termini di saldi e di debito pubblico sono, pertanto, riferibili ancora per il 2007 al forte incremento delle entrate delle Amministrazioni pubbliche e, in particolare, alla crescita delle entrate fiscali, la cui pressione sul Pil è aumentata di ben 1,2 punti rispetto al 2006, raggiungendo il 43,3 per cento: valore inferiore di solo lo 0,4 per cento al massimo storico verificato nel 1997 (l’anno dello sforzo fiscale che, con la “tassa straordinaria per l’Europa”, doveva consentire l’ammissione all’Unione monetaria). E’ da rimarcare, in tema di entrate, l’inattesa rapidissima espansione del gettito tributario delle amministrazioni locali (quasi il 7 per cento rispetto al 2006, anno di per sé di forte crescita), soprattutto nel comparto delle imposte dirette, a seguito dell’ampio ricorso, molto superiore alle previsioni, alla leva fiscale, anche sotto forma di maggiorazione di aliquote disposte dalle regioni in disavanzo strutturale sanitario. Un aumento di pressione fiscale da guardare con preoccupazione perché destinato a fronteggiare spese dal limitato contenuto discrezionale.

4. Se si guarda all’interno della spesa pubblica, si possono mettere in evidenza tendenze diversificate che, tuttavia, non permettono di attenuare il giudizio preoccupato sull’inadeguatezza e, anche, sulle difficoltà oggettive degli interventi di contenimento via via sperimentati.

Nel 2007, si registrano segni di rallentamento delle spese di personale delle Amministrazioni pubbliche e delle prestazioni sociali in natura che, sostanzialmente,

incorporano parte della spesa sanitaria. Ma i migliori risultati conseguiti non offrono certezze quanto al loro grado di permanenza: nel caso dei redditi da lavoro il rallentamento è più da attribuire a rinvii dei rinnovi contrattuali che non alla rimozione dei numerosi fattori di lievitazione della spesa sui quali la Corte si è soffermata, con una serie di analisi, negli ultimi anni. Quanto ai progressi connessi alle disposizioni del Patto per la salute, si tratta di valutarli con prudenza, poiché all'effettivo contenimento della spesa farmaceutica fa riscontro il mero rinvio delle spese connesse al rinnovo dei contratti e delle convenzioni con i medici di medicina generale e l'aumento dei consumi in senso stretto.

Per le altre spese correnti, si deve rilevare il consueto andamento oscillante dei consumi intermedi (soprattutto acquisti di beni e servizi) in lieve ripresa rispetto al 2006, essenzialmente per la dinamica piuttosto sostenuta (quasi il 4 per cento) registrata nel conto delle Amministrazioni locali. E ciò a conferma dei margini ormai molto stretti di ulteriore compressione di tale componente di spesa, la cui incidenza sulle uscite complessive resta, peraltro, di entità modesta (10,6 per cento).

Le prestazioni sociali in denaro – costituite in larga misura dalla spesa per pensioni – sono aumentate rapidamente nel 2007 (5,2 per cento), soprattutto nella componente diversa dalle pensioni, a seguito delle prestazioni a sostegno del reddito delle famiglie introdotte con la finanziaria per il 2007.

Al netto di complesse contabilizzazioni di operazioni straordinarie, le spese in conto capitale sono rimaste pressoché stabili in termini di Pil. Anche gli investimenti fissi hanno segnato una crescita non troppo diversa da quella del prodotto (in termini nominali), restando pertanto molto al di sotto degli obiettivi programmatici di rapido rilancio assunti con i documenti di governo. L'attività di investimento è risultata meno dinamica nelle Amministrazioni locali. Si segnala, in ogni caso, la complessità di un settore nel quale la ripresa effettiva discende più da una continuativa e intensa attività di progettazione che dalla mera messa a disposizione di maggiori risorse finanziarie.