

Peraltro, nella relazione tecnica che accompagna il disegno di legge finanziaria, verificata dalla Ragioneria generale ai sensi dell'art. 11 *ter* della legge n. 468 del 1978 e successive modifiche e integrazioni, l'impatto positivo dell'intervento sull'indebitamento netto del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche per il 2008 viene valutato in 1,5 miliardi, con riflessi anche sul 2009 (1,3 miliardi) e sul 2010 (1,3 miliardi), valutazione che tiene conto sia del tasso medio di smaltimento dei residui passivi in conto capitale, sia dell'ammontare medio dei residui che si formano annualmente. Si afferma in tale documento che i predetti criteri corrispondono a quelli adottati al momento della formulazione delle stime di cassa ad inizio anno, che implicitamente assumono un differenziale positivo tra tasso di smaltimento e tasso di accumulo di nuovi residui.

Si impone una verifica di tale stima alla luce dei risultati esposti nel rendiconto, assumendo le necessarie iniziative ove – come sembra probabile - emergano divergenze significative.

Tuttavia, l'aspetto più rilevante dell'avvenuto accorciamento dei termini per la perenzione amministrativa dei residui propri di conto capitale sembra essere la sua natura di sostanziale rinvio di pagamenti dovuti e, pertanto, di aggravio delle future gestioni. Trattasi di un profilo di non poco momento, ove si tenga conto dei possibili negativi riflessi in caso di contestazioni da parte dei creditori, connesse anche alle lungaggini procedurali derivanti dalla reiscrizione in bilancio, soprattutto per insufficienza dello stanziamento nello specifico fondo.

4.10. Sempre con riferimento ai residui passivi, va segnalato ancora una volta il mancato utilizzo della procedura prevista nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 gennaio 1998 (G.U. n. 21 del 27.01.1998), recante principi e modalità di attuazione delle disposizioni in materia di formazione dei residui di stanziamento.

In base a tale direttiva, a carattere permanente, dovrebbe annualmente essere attivata una procedura di verifica dell'effettiva necessità di conservazione dei residui di stanziamento non impegnati, in relazione a motivate esigenze connesse con lo stato di attuazione e con le priorità degli investimenti finanziati, con l'obiettivo di procedere all'eliminazione di quelli ritenuti non più indispensabili. La verifica dovrebbe concludersi con l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di un prospetto contenente lo schema di conservazione dei residui di stanziamento, nei limiti di una percentuale delle somme conservabili.

Gli adempimenti conseguenti, ribaditi con circolare n. 6 del 4 febbraio 2008 della Ragioneria generale dello Stato, non hanno avuto alcun esito, tenuto anche conto delle esclusioni via via intervenute per alcuni comparti di spesa ritenuti comunque da sottrarre alle riduzioni.

Nel prendere atto della rinuncia da parte dell'esecutivo del ricorso ad un utile strumento di programmazione e di selezione degli interventi, che viceversa sarebbe stato coerentemente inquadrabile nell'ambito delle iniziative di verifica e di revisione della spesa in atto, tra le quali spicca la *spending review*, la Corte non può esimersi dal rappresentare l'opportunità, se non l'esigenza, di riprendere, per il futuro, l'applicazione della direttiva medesima, con gli opportuni aggiornamenti per ottimizzarne le potenzialità di utile inserimento nel più ampio processo di riqualificazione della spesa.

4.11. Particolare attenzione occorre dedicare al fenomeno dell'emersione dei cosiddetti debiti pregressi.

In via generale, va rilevato che il fenomeno di per sé confligge con una corretta gestione del bilancio, che dovrebbe escludere per definizione l'assunzione a carico dell'erario di obbligazioni verso terzi al di là delle dotazioni disponibili. Si è pervenuti, invece, all'iscrizione in bilancio di specifici fondi da ripartire per l'estinzione dei debiti pregressi, contratti dalle Amministrazioni a prescindere dagli stanziamenti decisi dal legislatore: a tale sostanziale incongruenza ha provveduto il comma 50 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2006 (legge n. 266 del 2005). L'invio alla Procura della Corte dei provvedimenti di riconoscimento di debito, prescritto dall'art. 23, comma 5, della legge finanziaria per il 2003, pare non abbia prodotto significativi effetti di deterrenza.

Di recente, con circolare n. 7 del 5 febbraio 2008, il Ministro dell'economia e delle finanze ha emanato istruzioni che, in definitiva, sembrano richiamare Amministrazioni e organi di controllo ad una più puntuale esplicazione delle funzioni loro demandate, col chiaro intento di arginare l'insorgere dei debiti in discorso, anche sulla base dei principi che regolano l'istituto del riconoscimento di debito enunciati dalla Corte dei conti e dalla Corte di cassazione. La circolare conclude sull'argomento con una significativa affermazione, che si ritiene utile riportare in questa sede: "E' appena il caso di ricordare che le spese non precedute dalle prescritte procedure contabili o in eccedenza rispetto agli stanziamenti, non possono generare

obbligazioni a carico dell'amministrazione e danno luogo a responsabilità diretta e personale dei funzionari.".

Conclusivamente, non si può non considerare l'opportunità di un ripensamento circa la compatibilità dei citati fondi da ripartire per l'estinzione di debiti pregressi con l'ordinamento contabile vigente, che preclude l'insorgere del lamentato fenomeno alla radice.

Non appaiono condivisibili, al riguardo, le motivazioni da più parti addotte, che si rifanno alle rilevanti difficoltà gestionali indotte dai recenti e continui "tagli" delle dotazioni di bilancio, soprattutto dal lato dei consumi intermedi per spese di funzionamento, e che avrebbero prodotto o quanto meno acuito il manifestarsi dei debiti pregressi: l'anomalia contabile non può essere giustificata da una sorta di causa di forza maggiore. Le difficoltà gestionali, pur esistenti e rilevanti, andrebbero avviate a soluzione attraverso un profondo processo di riqualificazione della spesa e una migliore programmazione dell'azione amministrativa, piuttosto che facendo ricorso a sostanziali violazioni dei principi fondanti del vigente ordinamento contabile.

4.12. In qualche modo assimilabile ai casi di emersione di debiti pregressi appare il risarcimento del danno derivante dall'irragionevole durata del processo, anomalia che ha dato luogo, su impulso delle istituzioni comunitarie, alla legge n. 89 del 2001, denominata comunemente legge "Pinto". Tale provvedimento ha introdotto nel nostro ordinamento uno strumento che consente un'equa riparazione a "chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto di violazione della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione..."

A prescindere dalla conseguente possibile azione di responsabilità per danno erariale nei confronti di magistrati o funzionari cui eventualmente attribuire il ritardo, da valutare caso per caso da parte delle competenti Procure regionali della Corte dei conti, in questa sede sembra opportuno fare riferimento alla dimensione complessiva del fenomeno quale si prospetta al momento nella valutazione della struttura amministrativa del Ministero dell'economia e delle finanze dedicata ai risarcimenti.

Lo specifico stanziamento di bilancio per l'esercizio 2007 risulta di oltre 23 milioni, mentre per il 2008 sono stanziati soltanto 15 milioni, a fronte di un onere valutato dal

competente dipartimento del Ministero dell'economia e delle finanze¹² complessivamente intorno ai 120 milioni, sulla base delle sentenze esecutive emesse, che daranno luogo, prima o poi, a sicuri pagamenti. Non solo. Secondo i dati sul lavoro degli uffici giudiziari, la "voragine" provocata dalla legge tende ad allargarsi: in meno di due anni, l'arretrato delle Corti di Appello riferibile ai procedimenti di equa riparazione risulta più che raddoppiato.

Alla medesima tipologia di oneri, riferibili in qualche misura al non puntuale funzionamento del nostro sistema giudiziario, sembrano appartenere gli indennizzi per riparazione dell'ingiusta detenzione, ai sensi dell'art. 314 del codice di procedura penale. A tale titolo, negli ultimi quattro esercizi il bilancio dello Stato ha sostenuto oneri per oltre 168 milioni.

Non si può omettere, in proposito, di considerare l'assoluta esigenza di immediati interventi idonei a favorire un netto miglioramento del funzionamento del nostro sistema giudiziario, per avvicinarsi in tempi rapidi agli *standard* europei, anche al fine di eliminare gradualmente il notato fenomeno di aggravio delle pubbliche finanze.

4.13. Uno sguardo, infine, appare opportuno recare al programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica Amministrazione, quale componente più rilevante del complesso delle misure di contenimento della spesa.

L'iniziativa, avviata con l'art. 26 della legge finanziaria per il 2000, ha come obiettivi prioritari la semplificazione dei processi di acquisto, la promozione di nuovi strumenti di *e-procurement* e soprattutto l'aggregazione della domanda mediante il sistema delle convenzioni quadro, al fine di conseguire la riduzione dei prezzi unitari sulla base del principio delle economie di scala. La gestione del sistema è affidata alla Consip S.p.A., società strumentale interamente posseduta dal Tesoro.

Dopo varie oscillazioni tra obbligo e facoltà di adesione al sistema delle convenzioni quadro, la legge finanziaria per il 2007 ha sancito per le Amministrazioni statali centrali e periferiche la prima opzione relativamente ai beni e servizi individuati annualmente con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, mentre per gli altri Enti pubblici è stata scelta la

¹² L'articolo 1, commi 1224 e 1225, della legge 27.12.2006 (legge finanziaria per l'anno 2007) ha trasferito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri al Ministero dell'Economia e delle Finanze sia la legittimazione passiva nel contenzioso intentato a partire dal 1.1.2007 per eccessiva durata dei giudizi innanzi alle magistrature speciali, sia la competenza al pagamento degli indennizzi ed oneri collegati recati dai provvedimenti giudiziari emessi prima di tale data, nonché dalle pronunce di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo.

seconda soluzione, a condizione di ottenere parametri prezzi-qualità non inferiori rispetto alle convenzioni quadro, che fungono da *benchmark* di riferimento. Completano l'attuale quadro normativo l'attivazione del mercato elettronico e delle gare telematiche, obbligatori per le Amministrazioni statali, nonché il sistema a rete tra la Consip S.p.A. e le centrali regionali, con programmazione annuale approvata nel quadro del patto di stabilità interno.

In termini complessivi, sulla base dei dati forniti dal Ministero unico azionista, risulta che su una spesa "affrontata" (spesa annua delle pubbliche Amministrazioni riconducibile ai beni e servizi oggetto delle convenzioni attivate), pari a 13,8 miliardi, risulta "transato" (costo dei beni e servizi ordinati tramite le convenzioni) un importo di soli 1,4 miliardi, pari al 10,1 per cento; a tale risultato, lo Stato concorre per quasi la metà. Peraltro, ove si faccia riferimento al massimale delle convenzioni attive nel 2007, che si configura come grandezza più aderente a dati reali, l'incidenza del transato, in base a dati acquisiti da Consip, sale al livello di circa il 40 per cento.

Si osserva, al riguardo, l'ancora limitato ricorso al sistema delle convenzioni, nonostante l'ormai non breve lasso di tempo trascorso dalla sua introduzione. Peraltro, mentre per le Amministrazioni statali l'obbligatorietà dell'utilizzo può garantire il risparmio atteso nel presupposto di una invarianza dei fabbisogni, altrettanto non può dirsi per gli altri Enti pubblici, soprattutto per le difficoltà di adeguati controlli sulla effettiva sussistenza della condizione posta dal legislatore, il più favorevole *benchmark*, per gli acquisti fuori convenzioni.

La corretta quantificazione dei risparmi resta, comunque, una delle maggiori criticità del programma di razionalizzazione degli acquisti. In carenza, infatti, di un adeguato sistema di rilevazione e di una congrua base informativa di supporto, collegabile ad una contabilità analitica tuttora carente nella pubblica Amministrazione, l'individuazione dei risparmi non può che scaturire da meccanismi di stima, scontando la cennata invarianza dei fabbisogni.

La legge finanziaria 2008 presta particolare attenzione al programma di razionalizzazione, introducendo un sistema di rilevazione dei fabbisogni (art. 2, commi 569-571), un supporto per le valutazioni di comparabilità dei beni e servizi e di applicazione del *benchmark* (art. 2, comma 572), l'estensione del sistema agli organismi di diritto pubblico e alle società controllate (art. 2, comma 573 e art. 3, comma 15), il ricorso alla Consip come stazione appaltante anche per taluni beni e servizi fuori convenzioni, da individuare annualmente con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (art. 2, comma 574). La Corte auspica, in

proposito, una sollecita e coerente applicazione della normativa per completare in aspetti essenziali l'avvio a regime del programma.

4.14. La precedente rassegna di talune significative disposizioni contabili inserite nelle ultime leggi finanziarie (e talvolta anche nelle leggi di bilancio) costituisce indubbia manifestazione di difficoltà operative e di tentativi di farvi in qualche modo fronte, sottoponendo conseguentemente ad una sorta di continuo “*stress*” le norme di contabilità generale dello Stato.

L'emanazione, a volte necessitata, di disposizioni derogatorie o sospensive della disciplina generale, con l'introduzione di adempimenti aggiuntivi di carattere procedurale e di altri vincoli alla gestione, se pure in qualche modo comprensibile sotto il profilo delle finalità perseguite, in definitiva rischia di provocare inconvenienti, ulteriori rigidità gestionali e disordine operativo, risolvendosi di frequente in appesantimenti burocratici, con possibilità di maggiori oneri per le pubbliche finanze e di sostanziale elusione del principio dell'annualità del bilancio, come emerge dalle considerazioni svolte.

La Corte ritiene, in proposito, non più procrastinabile la sistematica revisione della legge e del regolamento di contabilità generale dello Stato, come più volte auspicato anche in applicazione della legge n. 94 del 1997; tale urgente incombenza assume rilievo del tutto particolare in considerazione delle significative innovazioni introdotte e delle complesse problematiche più sopra accennate relative alla razionale definizione di una complessiva riforma degli strumenti di governo della finanza pubblica.

5. Finanza pubblica e riforma del titolo V, parte II della Costituzione

5.1. La trasformazione in atto dell'ordinamento contabile, di cui sono state rappresentate le principali novità e problematiche, si inquadra in un assetto costituzionale profondamente modificato, che attende ancora una compiuta definizione.

Ad oltre sei anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, permane infatti largamente inattuata la riforma costituzionale del titolo V, parte II della Costituzione, specie con riferimento ai profili riguardanti l'attuazione del federalismo fiscale, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, alla perequazione finanziaria e al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Ne deriva che lo stesso nuovo assetto delle competenze legislative ed amministrative dello Stato e delle Regioni non è stato ancora realizzato ove si consideri che una effettiva “responsabilità della disciplina”, e cioè il potere di determinare la spesa nelle materie di competenza regionale, esige una parallela “responsabilità finanziaria”, e cioè una effettiva autonomia finanziaria delle Regioni, che trova compimento nell’attribuzione costituzionale a favore delle Regioni e degli Enti locali della potestà normativa di introdurre e disciplinare “tributi propri”. Ed invero la simmetria “funzioni-risorse” - quale principio di riconoscibilità della responsabilità politica ad ogni decisione di spesa di prelievo o di indebitamento - costituisce il corollario del “federalismo fiscale” introdotto dalla riforma costituzionale del 2001.

Al riguardo, la Corte costituzionale (sentenza n. 37/2004, a cui sono seguite numerose altre, in termini di “invito” per il legislatore) ha rilevato che in base alla nuova formulazione dell’art. 119 della Costituzione, Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni “hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa” (primo comma); hanno “risorse autonome” e “stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri”, sia pure “in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, ed inoltre “dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio” (secondo comma). Le risorse derivanti da tali fonti e dal fondo perequativo istituito dalla legge dello Stato consentono - vale a dire devono consentire - agli Enti di “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite” (quarto comma), salva la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, per gli scopi di sviluppo e di garanzia enunciati dalla stessa norma o “per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio” delle funzioni degli Enti autonomi (quinto comma).

Sulla base di questa premessa, la Corte costituzionale ha affermato che l’attuazione di questo disegno costituzionale “richiede però come necessaria premessa l’intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l’insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell’intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed Enti locali”.

È evidente come ciò richieda altresì - ha proseguito la Corte - “la definizione di una disciplina transitoria che consenta l’ordinato passaggio dall’attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte “derivata”, cioè

dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a Regioni ed Enti locali di effettuare autonome scelte, ad un nuovo sistema”.

La Corte costituzionale ha aggiunto che: a) i tributi anteriori alla riforma, istituiti da norme statali, ancorché il gettito sia “attribuito” alle Regioni non possono considerarsi “propri” di queste ultime; b) va escluso un potere intervento delle autonomie locali sulla disciplina di detti tributi se non nei limiti stabiliti dalla disciplina statale; c) la scelta a tre (legislativa statale, legislativa regionale, e regolamentare locale) o a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale) di intervento normativo deve considerarsi riservata alla legge statale sui principi di coordinamento del sistema tributario.

Tenuto conto del nuovo regime concernente l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa configurato dall'art. 119 Cost. riconosciuta a Regioni ed Enti locali, va preso atto che il Governo, nel corso della trascorsa XV legislatura, ha presentato il 29 settembre 2007, un apposito disegno di legge di delega in materia di federalismo fiscale, ispirato a tre principi costituzionali: a) l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali; b) la perequazione, necessaria per l'uniformità nei livelli essenziali delle prestazioni; c) la sostenibilità complessiva dei conti pubblici degli Enti in cui si articola la Repubblica. Il sistema di finanziamento degli Enti decentrati, in coerenza con il dettato costituzionale, individua la fonte primaria di finanziamento delle materie di competenza concorrente e residuale delle Regioni nei tributi regionali e locali e nelle compartecipazioni ai tributi statali riferibili al loro territorio. Per assicurare il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale nonché le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*), Cost.) è poi previsto un sistema di trasferimenti perequativi.

La complessità delle problematiche sottese al disegno di legge di attuazione del federalismo fiscale (in particolare quella della perequazione, in cui deve trovare composizione il delicato punto di equilibrio tra autonomia e solidarietà) oramai peraltro decaduto per effetto della anticipata conclusione della legislatura, non consente ancora valutazioni di merito. Appare comunque coerente con i principi fondamentali di razionalità, di semplificazione e di unitarietà della finanza pubblica un assetto dei tributi regionali (e locali) sul reddito o sul patrimonio che sia informato: a) al criterio della non duplicazione, nella disciplina e nella struttura, dei già vigenti tributi erariali; b) al cd. principio di contenenza, che condiziona la legittimità del “tributo proprio” alla valutazione della riconducibilità del suo presupposto alle materie di competenza

delle Regioni e, in via mediata, agli Enti locali; c) alla riferibilità delle basi imponibili ad elementi presenti nel territorio regionale; d) al divieto di *reformatio in peius* della disciplina vigente, nel senso che il legislatore statale non può sopprimere, senza sostituirli, spazi di autonomia già riconosciuti alle autonomie territoriali.

5.2. Com'è noto, con la legge 5 giugno 2003, n. 131, sono state emanate le disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. In particolare, in attuazione della delega di cui all'art. 1, comma 4, della citata legge n. 131 del 2003, è stato emanato il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 170 di ricognizione dei principi fondamentali di "armonizzazione dei bilanci pubblici" desunti dalle leggi vigenti.

Sullo schema del decreto legislativo queste Sezioni riunite ebbero ad evidenziare (parere n. 5 del luglio 2004) che il processo di normalizzazione dei conti di tutte le Amministrazioni pubbliche e il loro adeguamento agli schemi di contabilità nazionale non si presenta di facile attuazione, attesa anche l'autonomia riconosciuta ai differenti ordinamenti, che si traduce in divergenze non solo tra comparti differenti, ma anche all'interno dello stesso comparto. In tal senso a questa preliminare ricognizione operata dal Governo dovrebbe seguire una riforma organica dell'attuale disciplina, che potrebbe attuarsi attraverso la modifica dei titoli IV e V della legge 5 agosto 1978, n. 468, da adattare al nuovo ordinamento federale.

Rimane in ogni caso inattuata la previsione costituzionale che attribuisce alla legislazione statale la competenza a stabilire i principi fondamentali in detta materia (art. 117, terzo comma, Cost.); ma l'esigenza che la lacuna venga colmata, anche ai fini di una più compiuta realizzazione del consolidamento dei conti pubblici, è tanto più necessaria ove si consideri che nel frattempo permangono profonde differenze tra l'ordinamento regionale, quello degli Enti locali e quello della pluralità degli altri organismi pubblici (es. università, Enti sanitari ecc.).

Al riguardo, può comunque osservarsi che l'"armonizzazione dei bilanci pubblici" non sembra configurarsi quale endiadi rispetto alla materia "coordinamento della finanza pubblica", indicata consecutivamente alla prima nell'ambito della previsione costituzionale di cui all'art. 117, comma 3, Cost., sebbene tra le due "materie" sussistano stretti punti di contatto e di interrelazione. In effetti, la peculiare caratteristica dell'"armonizzazione dei bilanci pubblici" è data dalle modalità di rappresentazione nei documenti contabili delle scelte di politica finanziaria e si differenzia dunque da queste ultime che concorrono a definire la nozione di "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario".

Ed invero, la principale esigenza cui deve corrispondere l'armonizzazione dei bilanci pubblici è l'omogeneizzazione della rappresentazione dei bilanci e dei "sistemi di rilevazione contabile delle Regioni e degli Enti locali rispetto al bilancio dello Stato con le conseguenziali procedure di consolidamento dei conti pubblici (art. 25 della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni e integrazioni) di tutti gli Enti in cui si articola la Repubblica (art. 114 Cost.) anche ai fini del "governo" degli equilibri di finanza pubblica a garanzia del rispetto del patto di stabilità e crescita". Si tratta perciò di una disposizione costituzionale da valorizzare in quanto nella sostanza espressione del principio di chiarezza e trasparenza dei documenti contabili e di cooperazione informativa Stato-Regioni in materia di finanza pubblica. Tale principio risponde, anzitutto, all'esigenza di un recupero di leggibilità di bilanci e consuntivi, da parte di parlamentari e cittadini, con un conseguente più elevato tasso di democraticità del bilancio e di "controllabilità" avente ad oggetto il cruciale momento di definizione delle decisioni di *fiscal policy*.

D'altro canto, come si vedrà più avanti, il momento informativo e la qualità della rappresentazione dei dati contabili costituisce un essenziale presupposto per procedere alle conseguenti scelte di "coordinamento della finanza pubblica". Difatti la trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa costituisce un indefettibile strumento per il pieno e consapevole esercizio della competenza legislativa in materia di "coordinamento della finanza pubblica".

Un ulteriore aspetto che merita di essere evidenziato è quello relativo all'esigenza di una rappresentazione dei conti pubblici che consenta di discernere il livello di "equilibrio" delle scelte di entrate e di spesa deliberate dalle Regioni e dagli Enti locali. Occorre sottolineare che il principio dell'"equilibrio sostenibile" delle scelte di finanza pubblica costituisce espressione del principio di copertura finanziaria (art. 81 Cost.), cui è ancorata la garanzia costituzionale della responsabilità politica insita nelle decisioni legislative di spesa. Ad esso sono tenuti tutti gli Enti in cui si articola la Repubblica (art. 114 Cost.), come in più occasione ha ribadito la giurisprudenza costituzionale, ivi incluse le Regioni e gli Enti locali (art. 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni e integrazioni).

A ben vedere, tale principio, come si vedrà, rientra a pieno titolo tra quelli di "coordinamento finanziario".

5.3. Passando ora all'altro titolo competenziale "coordinamento della finanza pubblica", anch'esso contenuto nell'art. 117, terzo comma, Cost., va evidenziato che la delega contenuta nel citato art. 1, comma 4, della legge n. 131 del 2003 non risulta essere stata ancora esercitata dal Governo.

In tema di "coordinamento della finanza pubblica" va segnalata la cospicua giurisprudenza costituzionale (oltre cento pronunce emesse dal 2002 al primo quadrimestre 2008), che sui ricorsi in via principale, prevalentemente regionali, ha dovuto comporre un rilevante contenzioso insorto per delimitare i labili confini tra le competenze legislative attribuite a Stato e Regioni, tanto più che la cd. autoqualificazione, ad opera della legge statale, di una disposizione di legge quale principio fondamentale di coordinamento di finanza pubblica non vincola l'interprete e quindi non esime la Corte costituzionale dalla puntuale verifica di costituzionalità.

Dall'analisi della citata giurisprudenza costituzionale emergono in primo luogo i profili definatori del "coordinamento della finanza pubblica", qualificata più che come una materia, come una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato nella definizione dei suoi principi fondamentali. La ricomposizione della giurisprudenza costituzionale concernente l'ambito di legislazione in questione, consente di distinguere le pronunce che hanno definito le cd. regole "strumentali" per il coordinamento della finanza pubblica e quelle che hanno individuato le cd. regole "finali" di coordinamento.

Nell'ambito delle prime vanno ricondotte le disposizioni che rendono realizzabile il coordinamento della finanza pubblica (es. la raccolta di informazioni); tra le regole di coordinamento possono invece annoverarsi quelle disposizioni ritenute funzionali al raggiungimento dell'obiettivo dell'equilibrio finanziario della Repubblica (es. la statuizione di regole per orientare le scelte finanziarie dello Stato e degli Enti territoriali a garanzia del rispetto del patto di stabilità interno, quali la individuazione di saldi obiettivo o di tetti di spesa quali limiti alla crescita della spesa).

A fini definatori, meritevole di particolare segnalazione è anche la sentenza n. 169/2007, nella quale la Corte ha affermato che "perché norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli Enti locali possano qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, è necessario che esse soddisfino i seguenti requisiti: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente; in secondo

luogo, che non prevedano strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi”, tenuto conto dell’esigenza di garantire il rispetto dell’autonomia degli Enti territoriali.

5.3.1. In relazione alle cd. regole “strumentali” per il coordinamento della finanza pubblica, la Corte costituzionale ha ritenuto immuni da censure quelle disposizioni statali rivolte ad acquisire informazioni sul comportamento degli Enti e degli organismi pubblici, al fine: a) dello svolgimento del controllo sulla gestione affidato alla Corte dei conti; b) di garantire la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell’art. 104 del Trattato istitutivo della Comunità europea e delle norme conseguenti (regolamenti del 1997, sul patto di stabilità e crescita).

La centralità dell’acquisizione di dati, in quanto strumentale alla funzione di coordinamento, è stata più volte riconosciuta dalla Corte costituzionale, che, inoltre, ha ritenuto come dette regole possano operare congiuntamente ad un altro titolo competenziale, quello attribuito alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, il “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati della Amministrazione statale, regionale e locale” (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.).

5.3.2. Tra le cd. regole “finali” di coordinamento, la Corte, come sopra anticipato, ha individuato quelle disposizioni legislative statali intese a garantire il “governo” della finanza pubblica, attraverso l’introduzione di “saldi obiettivo” ovvero di tetti alla crescita della spesa corrente, allo scopo di garantire la rispondenza dei conti pubblici agli obblighi assunti in virtù dell’appartenenza all’Unione europea.

In tal senso particolare rilevanza assumono talune sentenze che hanno introdotto disposizioni particolarmente stringenti per la tenuta della spesa corrente imputabile alla componente del personale. La Corte costituzionale per legittimare disposizioni volte al contenimento della spesa del personale anche di Regioni ed Enti locali ha ritenuto che il carattere finalistico dell’azione di coordinamento postula che si collochino a livello centrale anche poteri più stringenti affinché la finalità di coordinamento possa essere concretamente realizzata: il coordinamento finanziario può infatti richiedere, per la sua natura, anche l’esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo.

La preoccupazione della Corte è, a ben vedere, quella di non privare lo Stato di strumenti utili a mantenere il controllo della finanza pubblica e in particolare della spesa, stante il carattere cogente derivante dalle norme comunitarie. In effetti la considerazione che lo Stato è l'unico responsabile per il mancato raggiungimento dei parametri di stabilità comunitari sembra legittimare poteri centrali di controllo della finanza pubblica. Il principio è quello dell'equilibrio finanziario sostenibile, elaborato con chiarezza dalla giurisprudenza costituzionale ben prima del Trattato di Maastricht, di cui ora il Patto di stabilità e crescita costituisce il principale parametro esterno, principio che si pone in piena sintonia con i criteri di convergenza europea (artt. 11 e 117, primo e secondo comma, lett. a, Cost.).

La centralità di tale principio è ancor più avvalorata dall'art. 119 Cost., che, nell'introdurre il principio costituzionale del federalismo fiscale, implica ed esige la stretta osservanza del principio della finanza pubblica responsabile e solidale, a garanzia della complessiva tenuta del disegno costituzionale. Esso deve garantire la necessaria corrispondenza fra "bisogni regionali" e "mezzi finanziari" nonché il parallelismo fra responsabilità di disciplina e responsabilità finanziaria. Tale principio è, peraltro, del tutto coerente con quello della copertura delle spese e dell'equilibrio sostenibile dei conti pubblici (art. 81, quarto comma, Cost.).

Particolare attenzione è stata dedicata dalla giurisprudenza costituzionale al principio della sana gestione finanziaria, da ritenersi incluso nel principio di buon andamento (art. 97 Cost.) nonché nei ricordati parametri comunitari (principio di economicità delle gestioni).

Con riferimento a tale profilo, merita segnalazione la sentenza n. 179/2007 (si vedano anche la sentenza n. 267/2007 e l'ordinanza n. 285/2007), con la quale la Corte, ritenendo non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 166 a 169, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ha affermato che dette disposizioni introducono un nuovo tipo di controllo affidato alla Corte dei conti, dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli Enti locali, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost..

Nella sua configurazione, questa nuova forma di controllo sviluppa il quadro delle misure necessarie per garantire la stabilità dei bilanci ed il rispetto del patto di stabilità interno, prescritti dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131. Tale controllo (il cui

fondamento è stato per la prima volta ancorato all'art. 100 Cost.) concorre, insieme al controllo sulla gestione in senso stretto, alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno, che la Corte dei conti, quale organo terzo ed imparziale, può garantire.

5.3.3. In più occasioni la Corte costituzionale ha poi ritenuto la non conformità a Costituzione della legislazione statale istitutiva di fondi “vincolati”, laddove essi interferiscano in ambiti materiali riconducibili alla legislazione concorrente o residuale regionale, in considerazione dell'interferenza che verrebbe in tal modo introdotta ad opera di disposizioni di dettaglio, con conseguente lesione dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni.

Nella propria giurisprudenza, la Corte ha tuttavia riconosciuto, in ossequio al principio di continuità dell'ordinamento giuridico il (transitorio) permanere dell'operatività di previsioni di finanziamenti vincolati allo scopo di non interrompere l'assolvimento di funzioni pubbliche ovvero il finanziamento di posizioni giuridiche soggettive di rilevanza costituzionale. Va aggiunto che una ulteriore indicazione che si trae dalla giurisprudenza costituzionale è costituita dall'esigenza di introdurre, ad opera del legislatore statale, adeguati meccanismi concertativi a garanzia del principio di leale collaborazione, proprio in considerazione del carattere finalistico insito nel “coordinamento della finanza pubblica”, che per sua natura potrebbe intersecare, vulnerandole, competenze regionali concorrenti o residuali.

5.3.4. La giurisprudenza costituzionale ha peraltro individuato quegli interventi del legislatore statale che pur configurando fondi “vincolati” sono stati ritenuti coerenti con il disegno costituzionale vigente ed in particolare con l'art. 119, quinto comma, Cost. che legittima la destinazione di risorse aggiuntive nonché interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

Capitolo VI

Il ruolo guida della Presidenza del Consiglio dei Ministri: indirizzi programmatici e raccordi amministrativi

- 1. La definizione del quadro programmatico**
- 2. La riarticolazione delle funzioni**
- 3. Gli indirizzi nel processo di formazione del bilancio e di pianificazione strategica**
- 4. Le misure per la semplificazione, il riassetto e la qualità della regolazione**
- 5. I raccordi con le Autonomie ed il ruolo delle Conferenze**

1. La definizione del quadro programmatico

Nell'ottica della impostazione definita dalle Sezioni riunite della Corte per la relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2007¹, in coerenza alla nuova classificazione del bilancio dello Stato per "missioni e programmi", assume particolare rilievo il ruolo di indirizzo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche in ordine a quanto innovativamente previsto dall'art. 3 (commi 67-70) della Finanziaria 2008². Le scansioni esplicitamente prefigurate da

¹ Cfr. "Programma di lavoro per la decisione e per la relazione del rendiconto generale dello Stato 2007" (del. n. 37/contr./Prg./07).

² Tale normativa prevede che entro il 15 giugno di ciascun anno, ogni Ministro trasmetta alle Camere, per l'esame da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di coerenza ordinamentale e finanziaria, una relazione sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse nelle Amministrazioni di rispettiva competenza e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato. Le relazioni, predisposte sulla base di un'istruttoria svolta dai servizi per il controllo interno, devono segnalare, in particolare, con riferimento all'anno precedente e al primo quadrimestre dell'anno in corso: lo stato di attuazione delle direttive di cui all'articolo 8 del d. lgs. 30 luglio 1999, n. 286, con riguardo sia ai risultati conseguiti dall'Amministrazione nel perseguimento delle priorità politiche individuate dal

tale normativa, sia nella predisposizione delle “linee guida” per lo svolgimento dell’attività istruttoria svolta dai servizi per il controllo interno³, sia nella sintesi degli esiti complessivi ai fini della relazione da trasmettere alle Camere a cura del Ministro per l’attuazione del programma di Governo, individuano infatti un unitario punto di riferimento con riguardo ai profili ordinamentali, organizzativi e funzionali.

Le stesse analisi settoriali fondate sulla classificazione del bilancio dello Stato per “missioni e programmi” non possono prescindere dal generale quadro programmatico, sia negli indirizzi di formazione del bilancio e di pianificazione strategica, sia nel raccordo con le Istituzioni comunitarie ed il sistema delle Autonomie.

Sotto il primo profilo emerge un più diretto coinvolgimento della Presidenza del Consiglio nell’attività di predisposizione dei documenti di bilancio, registrato, in particolare, con le direttive PCM del 12 marzo 2007 e del 3 luglio 2007⁴: la prima, più avanti esaminata, evidenzia uno stretto raccordo tra l’impostazione della programmazione di bilancio per il 2008 e quella della programmazione strategica; la seconda, recante “*Modalità per la predisposizione della legge finanziaria*”, richiamando espressamente la circolare del Ministero dell’economia e delle finanze del 5 giugno 2007, n. 21, relativa alla “*Previsione di bilancio per l’anno 2008 e per il triennio 2008-2010 - Budget per l’anno 2008*”, considera il generale processo di razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso la riclassificazione del bilancio dello Stato e l’avvio del programma di revisione della spesa pubblica. In tal senso, l’obiettivo dichiarato è quello di individuare le modalità per la predisposizione delle proposte di modifica alla

Ministro, sia al grado di realizzazione degli obiettivi di miglioramento, in relazione alle risorse assegnate e secondo gli indicatori stabiliti, in conformità con la documentazione di bilancio, anche alla luce delle attività di controllo interno, nonché le linee di intervento individuate e perseguite al fine di migliorare l’efficienza, la produttività e l’economicità delle strutture amministrative e i casi di maggior successo registrati; gli adeguamenti normativi e amministrativi ritenuti opportuni, con particolare riguardo alla soppressione o all’accorpamento delle strutture svolgenti funzioni coincidenti, analoghe, complementari o divenute obsolete; le misure ritenute necessarie ai fini dell’adeguamento e della progressiva razionalizzazione delle strutture e delle funzioni amministrative nonché della base normativa in relazione alla nuova struttura del bilancio per missioni e per programmi. La Corte dei conti, nell’elaborazione della relazione annuale al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato, esprime le valutazioni di sua competenza anche tenendo conto di tali tematiche, della classificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi e delle priorità indicate dal Parlamento.

³ Il Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato ha reso, nel previsto termine di gennaio 2008, le indicazioni (“linee guida”) ai servizi di controllo interno per lo svolgimento dell’attività istruttoria, al fine di riassumerne gli esiti complessivi ai fini della relazione da trasmettere alle Camere da parte del Ministro per l’attuazione del programma di Governo. La normativa precisa che, allo scopo di consolidare il processo di ristrutturazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi e di accrescere le complessive capacità di analisi conoscitiva e valutativa, il Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato e i servizi per il controllo interno cooperano, nello svolgimento del programma di analisi e valutazione della spesa, con la Commissione tecnica per la finanza pubblica, con il Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell’economia e delle finanze e con il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

⁴ Cfr., rispettivamente, G.U. 19 luglio 2007 (S.O. n.163) e G.U. n. 159 11 luglio 2007.