

**Requisitoria orale**  
**del Procuratore generale**  
**presso la Corte dei conti**  
**nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato**  
**(esercizio 2014).**

In virtù di apposite disposizioni normative, il Procuratore generale, rappresentante il Pubblico Ministero contabile, partecipa al giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, sia esprimendo le proprie motivate conclusioni, in merito alla conformità dei risultati del rendiconto con le leggi di bilancio, che manifestando le proprie valutazioni, anche con proposte di modifica dell'ordinamento, sulle modalità con cui si è svolta la gestione del bilancio statale.

L'articolo 1, comma 5, del decreto-legge n. 170/2012, convertito nella legge n. 213 del 2012, ha, poi, esteso il giudizio di parificazione al rendiconto di tutte le regioni a statuto ordinario.

Il coinvolgimento del P.M. contabile, nei giudizi di parifica, sia dello Stato che delle regioni, è sicuramente utile ad indirizzare la funzione complessiva del sistema controllo-giurisdizione, intestata alla Corte dei conti, verso quell'obiettivo di "stimolo" alla buona amministrazione, sottolineato dalla Corte Costituzionale fin dalla sentenza n. 371 del 1998.

La stessa necessità, di assicurare l'equilibrio dei bilanci pubblici e la sostenibilità del debito pubblico, può assumere un significato sostanzialmente

“virtuoso” e non solo meramente contabile, se serve a garantire il funzionamento di un’amministrazione pubblica, ispirata ai principi di efficacia, efficienza ed economicità, valori di pari rilievo costituzionale, ai sensi dell’art. 97 della Carta fondamentale.

In tale contesto, assume oggi primario rilievo la verifica, anche nel presente giudizio, del rispetto dei sempre più frequenti interventi legislativi, diretti al contenimento, alla revisione ed alla razionalizzazione della spesa pubblica, adottati negli ultimi anni dal legislatore nei più diversi settori dell’organizzazione pubblica, sia centrale che locale, e che non sempre hanno prodotto i risultati sperati.

L’attività di analisi e propositiva, anche del requirente, in tale ambito, può costituire un elemento fondamentale di ausilio e di stimolo per gli organi politici rappresentativi.

Ovviamente, non si tratta, in questa sede, di evidenziare patologie, foriere di possibili responsabilità amministrative, sebbene di valutare fenomeni gestori generali, dell’amministrazione statale e di quelle direttamente collegate, viste oggettivamente, come apparati.

\* \* \*

Negli ultimi anni, sia prima che successivamente all’inserimento in Costituzione dell’obbligo di tutte le pubbliche amministrazioni, comprese le regioni e le autonomie locali, di assicurare l’equilibrio dei propri bilanci, sono state non poche le sentenze della Corte Costituzionale che hanno sottolineato il carattere direttamente cogente di detto equilibrio, a prescindere

dall'esistenza di norme interposte, e che lo stesso comporta, in sede di bilancio di competenza di un ente pubblico, che non possono rimanere indipendenti e non coordinati, nel loro ambito, i profili della spesa e quelli dell'entrata, dovendo essere regolati da un ragionevole e dimostrato equilibrio (si vedano ad es. le sentenze nn. 118 e 192 del 2012 e n. 26 del 2013).

La Consulta ha, altresì, precisato come il principio dell'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici è da ritenere un precetto dinamico della gestione finanziaria, in quanto costituisce "ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche", aggiungendo, inoltre, che "Il principio dell'equilibrio del bilancio ha contenuti di natura sostanziale: esso non può essere limitato al pareggio formale della spesa e dell'entrata, ma deve estendersi, attraverso un'ordinata programmazione delle transazioni finanziarie, alla prevenzione dei rischi di squilibrio, che derivano inevitabilmente dal progressivo sviluppo di situazioni debitorie generate dall'inerzia o dai ritardi dell'amministrazione" (in tal senso si veda la sentenza n. 250 del 2013).

Grazie a vari interventi del legislatore, che hanno maggiormente responsabilizzato e limitato gli organismi pubblici o equiparati, soprattutto nelle decisioni riguardanti la spesa corrente, l'astratta virtuosità dei principi enunciati ha cominciato a produrre, come meglio si vedrà, non senza difficoltà attuative ed incoerenze, i primi frutti.

L'impianto della memoria della procura generale per il presente giudizio, cui si fa rinvio per l'analisi di dettaglio dei fenomeni presi in considerazione, tiene conto, come accennato, dei due momenti del giudizio di parifica: quello dell'analisi contabile del rendiconto e quello valutativo e propositivo.

Prima di procedere ad una rapida analisi dei dati, desumibili dal rendiconto generale dello Stato, occorre premettere che il rapporto deficit/PIL, anche per l'anno 2014, è stato ricondotto entro la soglia del 3 per cento, rispettando i vincoli fissati a livello europeo, pur essendo stato posposto il raggiungimento del pareggio di bilancio, in termini strutturali, dal 2015 al 2017.

Il disavanzo strutturale, per l'anno 2014, è risultato pari allo 0,7 per cento del PIL, inferiore a quello indicato nei documenti programmatici del Governo (0,9 per cento).

L'avanzo primario a consuntivo è stato pari all'1,6 per cento del PIL, in leggera flessione rispetto al dato 2013 (1,9 per cento).

La spesa per interessi, nel 2014, si è ridotta di 2,7 miliardi di euro (-3,5%) rispetto al 2013, a causa dell'alleggerimento delle tensioni dei mercati finanziari.

Il valore del rapporto debito/PIL si è attestato, alla fine del 2014, al 132,1%, in aumento di 3,6 punti percentuali rispetto al 2013 (128,5%). Tale incremento si lega, da un lato, all'ulteriore pagamento dei debiti della P.A. intervenuto lo scorso anno e, dall'altro, al contributo fornito dall'Italia al

sostegno di altri Paesi, in difficoltà finanziaria, appartenenti all'unione monetaria.

Nel 2014 le entrate totali sono aumentate dello 0,6 per cento rispetto al 2013. All'interno dell'aggregato, si deve segnalare l'aumento delle entrate correnti (+0,9 per cento), che ha più che compensato la significativa diminuzione delle entrate in conto capitale (-21,3 per cento rispetto al 2013). Tra le entrate correnti, l'incremento registrato si lega, prioritariamente, al maggior gettito delle imposte indirette (+3,5 per cento) e ai contributi sociali (+0,5 per cento). Parallelamente, si è verificata una diminuzione delle imposte dirette (-1,4 per cento), soprattutto a causa della flessione dell'IRES.

In definitiva, al termine del 2014, la pressione fiscale è stata pari al 43,5 per cento, di poco più elevata di quella del 2013 (43,4 per cento) soprattutto, come detto, per il maggior gettito delle imposte indirette. L'aumento è dovuto, pressoché esclusivamente, alla componente di competenza delle amministrazioni locali.

Al riguardo, va evidenziato che la pressione fiscale continua a rimanere elevata nel confronto internazionale, con un divario, che permane nel 2014, di 1,7 punti percentuali di prodotto rispetto alla media degli altri Paesi dell'area euro.

\* \* \*

Come accennato, nel 2014, l'azione di contenimento della spesa pubblica, attuata negli ultimi anni, ha continuato a produrre i suoi effetti, determinando una sostanziale stabilità della spesa primaria, rispetto al 2013.

Infatti, le spese totali delle Amministrazioni Pubbliche, nel 2014, sono aumentate dello 0,8% rispetto al 2013, mentre la spesa in conto capitale, a sua volta, è aumentata dell'1,4 per cento in termini nominali, dopo la flessione degli anni precedenti.

La spesa per interessi è diminuita del 3,5%, mentre quella per ammortizzatori sociali ha mostrato un aumento dell'1,7 per cento.

*La Corte dei conti, nel rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica, ha rilevato come, negli ultimi anni, una parte consistente nello sforzo di politica di bilancio diretto a ridurre la dinamica della spesa pubblica, si è concentrato solo su due aggregati: i redditi da lavoro dipendente e i consumi intermedi.*

*Tuttavia, mentre gli strumenti di finanza pubblica, adottati riguardo al primo aggregato, hanno avuto effetti favorevoli, sia a livello delle amministrazioni centrali che locali, per quanto riguarda i consumi intermedi, l'obiettivo di contenimento appare solo parzialmente conseguito dai governi locali.*

Nel 2014, l'incidenza del debito delle amministrazioni pubbliche sul prodotto è aumentata di 3,6 punti percentuali; perciò, la rilevante diminuzione dei tassi di interesse sul debito, a valore nominale, non ha determinato una diretta riduzione corrispondente dello stock di debito; sussistono, però, prospettive di miglioramento nel medio periodo, sempre che venga costantemente alimentata l'azione finalizzata alla riduzione del debito, circostanza che potrà consolidare il miglioramento dell'andamento dell'economia, di cui si avvertono i primi segnali, come evidenziato anche nel Rapporto annuale 2015, pubblicato dall'Istat il 20 maggio u.s.

Da stime ufficiali risulta anche una progressiva riduzione dei debiti pregressi delle amministrazioni pubbliche, in conseguenza dei notevoli

stanziamenti effettuati nel biennio 2013-2014. Nel corso di quest'ultimo anno risultano pagati alle imprese debiti commerciali per oltre 10 miliardi. Anche i tempi medi di pagamento da parte delle amministrazioni sono stati inferiori rispetto a quelli dell'anno precedente.

A conclusione di questo rapido excursus sullo stato della finanza pubblica nel 2014, che risulta avviarsi verso un percorso di tendenziale stabilità (se coadiuvata, dalle necessarie riforme strutturali del sistema amministrativo pubblico, sia centrale che locale), occorre segnalare come lo scorso mese di aprile, tenuto conto di un favorevole andamento dei tassi di interesse e delle prospettive di crescita, il DEF ha aggiornato le stime tendenziali dei conti pubblici, per il periodo 2015- 2019, confermando il raggiungimento, nel 2017, del pareggio di bilancio strutturale.

In conseguenza di ciò, nelle raccomandazioni dello scorso 13 maggio, la Commissione europea ha riconosciuto all'Italia la flessibilità prevista dalla clausola per l'attuazione delle riforme strutturali.

\* \* \*

È tradizione che le valutazioni e le proposte che costituiscono, come detto, l'altro aspetto del giudizio di parifica, non meno importante rispetto a quello sui dati di bilancio, si appuntino sullo stato generale dell'amministrazione statale, con uno sguardo anche alle principali novità normative.

A tale ultimo proposito, va, innanzitutto, manifestato apprezzamento per la recente approvazione delle nuove disposizioni in materia di delitti

contro la pubblica amministrazione, che potrà stimolare la prevenzione degli illeciti erariali.

Allo stesso modo, va valutata positivamente l'introduzione di nuove fattispecie di reato in materia ambientale, in quanto, com'è noto, l'ambiente costituisce, in sé, un bene pubblico di primaria importanza. Non senza, peraltro, ribadire una criticità, sul piano dell'organizzazione del Ministero, le cui funzioni tecniche sono svolte principalmente, se non esclusivamente, attraverso una società in house (Sogesid S.p.A.) e un ente pubblico (l'Ispra), con la conseguenza di una inadeguata rappresentatività del dato contabile, iscritto nel bilancio del Ministero, in ordine alla reale esposizione finanziaria.

Considerato, poi, che l'azione pubblica, svolta nel comparto dell'Istruzione e formazione, è in grado di determinare effetti, sul piano non solo del patrimonio "culturale" dei cittadini, ma anche sul fronte della capacità produttiva del Paese e dell'educazione al rispetto della legalità, va vista positivamente l'ispirazione di fondo della riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione, in discussione in Parlamento, fatte salve, naturalmente, le valutazioni esclusivamente politiche sul merito dei singoli interventi.

Occorre, inoltre, segnalare, in quanto potrà avere effetti sull'oggetto del giudizio in esame, la legge 23 giugno 2014, n. 89, con cui sono state conferite deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione dello stesso e per il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico, in materia di contabilità di



Stato e di tesoreria, di cui si avverte la necessità, visto che la trattazione organica della materia risale oramai agli anni venti del secolo scorso. In tale campo, un contributo fondamentale potrà essere dato dalla Corte dei conti.

La normativa più rilevante, varata nel 2014, in materia di organizzazione della Pubblica Amministrazione, è contenuta nella Legge 11 agosto 2014, n. 114, voluta dal Governo al fine di favorire il turnover generazionale, aumentare la mobilità dei dipendenti pubblici e rafforzare la legalità, rendendo più efficace l'azione di prevenzione e di lotta alla corruzione nel settore pubblico, con la piena operatività dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, i cui poteri sono stati significativamente rafforzati.

Al di là degli apprezzabili principi, contenuti in detta legge, che rispondono all'esigenza, sempre più avvertita, che siano assicurate la funzionalità e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche, non può essere sottaciuta la necessità di coordinare tali norme con la notevole quantità di previsioni, intervenute negli ultimi anni, in materia di organizzazione delle amministrazioni pubbliche e di disciplina del relativo personale, spesso in conflitto fra loro, in quanto rispondenti a differenti finalità.

La vera sfida, quindi, in materia, sarà la creazione di un coerente corpus normativo, chiaro e di facile attuazione concreta, che eviti, il più possibile, contrasti interpretativi e contenziosi.

Un'occasione potrà essere il disegno di legge, di iniziativa governativa (AC 3098), contenente un progetto di riforma strutturale della Pubblica amministrazione, approvato dal Senato il 30 aprile 2015.

Gli interventi riformatori mirano a eliminare alcuni dei principali ostacoli all'efficienza della P.A., agendo in particolare sulla gestione delle risorse umane, su una maggiore funzionalità del governo centrale e un migliore utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Tuttavia, il nuovo assetto della dirigenza pubblica presenta qualche discrasia.

Invero, appare necessario garantire un contemperamento fra l'esigenza di assicurare la flessibilità dei modelli organizzativi e la salvaguardia di un'effettiva autonomia dei dirigenti nei confronti degli organi politici, nel quadro del modello prescelto fin dal 1993, con il decreto legislativo n. 29, basato sulla separazione tra indirizzo politico e attività gestionale. Assicurare detto equilibrio è sempre più necessario, viste le indebite commistioni che, purtroppo, le attuali vicende della cronaca giudiziaria rivelano.

È da evidenziare, altresì, come rivesta una fondamentale importanza l'individuazione di sistemi di misurazione e valutazione delle performance dei dirigenti.

La Corte, nelle ultime relazioni sul costo del lavoro pubblico, e, più recentemente, in sede di audizione in Parlamento sul documento di economia e finanza per il 2015 e sul disegno di legge di stabilità per il medesimo anno, ha rilevato come siano stati, sostanzialmente, corrispondenti alle attese gli effetti delle misure di contenimento del numero del personale pubblico e della relativa spesa, introdotte a partire dal decreto-legge n. 78/2010, rese, progressivamente, più severe dalla legislazione successiva, e, più volte,

prorogate nella loro efficacia temporale.

Gli obiettivi di razionalizzazione degli enti pubblici statali e di riduzione dei loro costi di funzionamento sono targets ormai ricorrenti da quasi un quindicennio, anche se assumono un rilievo più pronunciato in una fase di riequilibrio strutturale dei conti pubblici.

Un'indagine, effettuata dalla Corte, ha evidenziato la sussistenza di 320 soggetti pubblici, comunque denominati, istituiti, controllati e finanziati dai ministeri e 165 fra loro hanno comportato, un onere finanziario, per lo Stato, ammontante a circa 25 miliardi per il 2013 e a 20 miliardi per il 2014. La Corte ha, altresì, evidenziato come la spesa per il personale di tali enti sia sensibilmente superiore rispetto a quella dei ministeri.

Nel rinviare all'apposito capitolo, della memoria scritta della Procura generale, che riguarda le società partecipate, sia dallo Stato che dalle regioni e dagli enti locali, basti qui rilevare che, con la legge di stabilità per il 2015 (art. 1, commi 611 e 612), è stata delineata la predisposizione di piani operativi di razionalizzazione delle società non indispensabili, partecipate direttamente o indirettamente da enti locali, da sottoporre alla valutazione degli organi di controllo della Corte.

In materia, spetta al legislatore statale l'assunzione della responsabilità politica, anche attraverso un più incisivo esercizio delle funzioni di coordinamento della finanza pubblica, che la Costituzione gli attribuisce.

Il disegno di legge di riforma costituzionale , attualmente all'esame del Parlamento, può essere un'occasione, per rafforzare alcuni strumenti di

coordinamento, propri di detto legislatore, in modo da evitare incertezze sulle competenze (circostanza che ha determinato, negli ultimi anni, un notevole aumento del contenzioso Stato-Regioni presso la Consulta), oltre che deresponsabilizzazioni.

In merito, è opportuno segnalare, proprio per la funzione anche propositiva del presente giudizio di parifica, come la proposta di riforma non affronta un tema molto delicato, quale il riparto di competenze, relativamente alla disciplina dei servizi pubblici locali, di rilevanza anche per l'impatto sull'economia.

È noto, infatti, come l'innalzamento della qualità dell'azione amministrativa, dipendente anche dalla certezza delle competenze, può fornire un contributo rilevante all'attività economica.

\* \* \*

Già da qualche anno si è dato l'avvio, grazie a vari provvedimenti legislativi, ad un non indifferente ridimensionamento dei c.d. costi della politica (si veda, di recente, il dl n. 16/2014 che ha previsto una decurtazione delle risorse spettanti agli enti locali, in corrispondenza della riduzione dei componenti degli organi di governo nonché la legge 21 febbraio 2014, n. 13, con la quale si è abolito il finanziamento pubblico diretto dei partiti politici).

Anche tali previsioni vanno concretamente attuate ed incrementate, in aree in cui non vengano in rilievo i cosiddetti costi della democrazia ma solo duplicazioni, appesantimenti di strutture burocratiche serventi a quelle rappresentative o privilegi ingiustificati.

In definitiva, un deciso intervento su tutta la spesa pubblica improduttiva potrà consentire quella riduzione e il riequilibrio della pressione fiscale, a livello statale e locale, di cui, da più parti, si reclama la necessità.

Il settore degli appalti pubblici è quello, in cui più frequentemente, come la cronaca giudiziaria conferma, si verificano casi di illeciti penali e di natura amministrativo-contabile, anche in conseguenza del sempre elevato importo di risorse pubbliche in gioco.

*Riguardo alla regolamentazione degli appalti pubblici si attende, anche a seguito delle nuove direttive comunitarie emanate in materia, un nuovo intervento del legislatore nazionale, che si auspica possa porre rimedio alle criticità che costituiscono spesso il terreno di coltura degli illeciti.*

Sicuramente utile, al riguardo, potrà essere una incisiva opera di semplificazione procedurale, l'operatività di efficaci controlli interni o di meccanismi automatici di autocorrezione delle amministrazioni, in modo da assicurare la stretta osservanza degli obblighi di trasparenza e di pubblicità, già previsti dalla legge n. 190/2012, con particolare riferimento ai procedimenti di scelta del contraente.

Ciò in quanto, spesso, i controlli esterni, come quello intestato alla Corte dei conti, pur se di decisiva rilevanza, intervengono o in via preventiva su singoli atti, al fine di valutarne la sola legittimità formale, o su gestioni, ma quando le stesse sono già concluse.

\* \* \*

Nella presente sede non ci si può limitare che a qualche accenno a

quelle spese statali, spesso incidenti in maniera non trascurabile sul bilancio, che dipendono direttamente da una non particolarmente attenta azione dell'amministrazione, di cui spesso è possibile almeno ridurre il rischio di verifica.

In proposito, questa Procura generale ha, più volte, espresso le proprie valutazioni sull'incidenza dei contratti derivati, stipulati dal Tesoro, sul bilancio dello Stato. Lo scorso anno il Parlamento ha costituito un'apposita commissione di indagine in materia, effettuando un ciclo di audizioni, che ha compreso anche la Corte dei conti. Secondo le stime ufficiali e i dati emergenti da tale ciclo, a fine 2014, il valore di riferimento dei contratti derivati sul debito pubblico ammontava a circa 160 miliardi di euro (quasi il 9% sul totale dei titoli di Stato in circolazione). Al riguardo si confermano le valutazioni di questo Ufficio, espresse negli ultimi anni, circa l'esigenza di un puntuale monitoraggio dei rischi che tali tipologie contrattuali possono comportare sugli equilibri di bilancio. Inoltre, si avverte l'esigenza di una normativa in materia che individui, in modo specifico, le operazioni consentite in derivati.

\* \* \*

Degno di attenzione, per i riflessi negativi che ha sul bilancio statale, è anche il contenzioso dell'Italia con le Corti sovranazionali di Strasburgo e Lussemburgo.

In materia, dovrebbero essere introdotti meccanismi più incisivi di prevenzione, vista la limitata efficacia di deterrenza dell'attuale sistema

legislativo, che prevede la rivalsa da parte dello Stato a carico delle amministrazioni, responsabili delle violazioni, che hanno determinato le condanne.

Non indifferente incidenza sul bilancio statale hanno anche le rettifiche finanziarie, adottate dalla Commissione, nei confronti dell'Italia, nei sei anni dal 2007 al 2013, per un ammontare di complessivi euro 916.260.344,90.

Anche per quanto attiene all'ambito più generale delle frodi, realizzate a seguito dell'illecito uso di fondi comunitari, va evidenziato che, anche grazie all'azione delle Procure regionali, risultano perseguiti molti illeciti contabili in materia.

La spesa sanitaria è, tradizionalmente, uno dei settori che ha sempre maggiormente inciso sulla finanza pubblica. Bisogna, però, riconoscere che, nell'ultimo biennio, l'andamento della gestione finanziaria di detto comparto è sostanzialmente migliorato.

\* \* \*

Sig. Presidente e Signori componenti delle Sezioni Riunite, a conclusione di queste considerazioni, chiedo di emettere pronuncia di regolarità del Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2014, con le eccezioni specificate nelle memorie depositate.