



Corte dei Conti

REQUISITORIA ORALE

DEL PROCURATORE GENERALE PRESSO LA CORTE DEI CONTI

SALVATORE NOTTOLA

NEL GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

ESERCIZIO 2013

(UDIENZA DEL 26 GIUGNO 2014 - PRESIDENTE RAFFAELE SQUITIERI)

REQUISITORIA ORALE

del Procuratore Generale presso la Corte dei conti nel giudizio sul Rendiconto Generale dello Stato

(Esercizio 2013)

Le vicende del bilancio dello Stato – che si compendiano nel rendiconto generale – consentono alla Corte dei conti, in occasione del giudizio di parifica, di esprimere le sue valutazioni in merito alla gestione finanziaria ed ai suoi riflessi sull'economia.

Partecipa a questo giudizio, ed espone le proprie considerazioni, il procuratore generale, rappresentante del Pubblico Ministero contabile, nell'esercizio delle competenze affidategli a tutela dell'ordinamento finanziario della Repubblica e degli interessi generali della collettività.

Tali considerazioni, esposte nella memoria scritta depositata il 19 giugno u.s., attengono, si precisa, al periodo che si è concluso con il decorso esercizio ed ai fenomeni finanziari ed economici che in esso si sono svolti.

Rinviando dunque, per una diffusa ed articolata esposizione, alla memoria scritta, si deve preliminarmente osservare che, nella generale e confermata tendenza a tenere sotto controllo i conti pubblici ed a procedere nel risanamento delle pubbliche finanze, si sono registrati aspetti positivi che riguardano la stabilità del rapporto deficit/Pil, il livello dell'avanzo primario, superiore a quello della media dei Paesi europei, la diminuzione degli interessi sul debito e la riduzione delle spese della pubblica Amministrazione.

Il rapporto deficit/PIL per l'anno 2013 è stato ricondotto entro la soglia del 3 per cento rispettando i vincoli fissati a livello europeo. A seguito di ciò, è stata riconosciuta dal Consiglio d'Europa l'opportunità di sfruttare i margini di flessibilità del "patto di stabilità e crescita" al fine di attuare misure capaci di sostenere l'economia, come il pagamento dei debiti pregressi della pubblica Amministrazione. L'avanzo primario ha registrato un livello in percentuale rispetto al PIL superiore a quello della media dei Paesi dell'Unione europea, scendendo però, in assoluto, dal 2,5 al 2,2 per cento. Ciò, in virtù di un forte contenimento del disavanzo di conto capitale (che ha presentato un valore inferiore di quasi 14 miliardi rispetto alle iniziali stime programmatiche). Gli interessi sul debito sono diminuiti, grazie alla continua riduzione dello spread. Parimenti diminuite sono le spese delle amministrazioni pubbliche (nel quadriennio 2010-2013, diminuzione dell'1,4 per cento al netto degli interessi).

Il tema del rapporto deficit/PIL merita tuttavia una precisazione. Esso sarebbe stato del 2,8 per cento, cioè in flessione rispetto al 2012, senza l'effetto delle operazioni di finanza derivata (operazioni di swap sui derivati) le quali hanno inciso sul deficit 2013 per 3,2 miliardi di euro (fonte dati Istat, riferiti ai parametri Maastricht; nel 2012, la chiusura anticipata di uno di tali contratti comportò l'esborso di 2,6 miliardi di euro).

La circostanza conferma le preoccupazioni che esprimemmo già lo scorso anno, quando osservammo che la materia degli strumenti finanziari derivati non gode di sufficiente trasparenza, come sarebbe invece necessario in ragione della loro incidenza sui conti ed in specie sul debito pubblico.

Vero è che, per la delicatezza della materia, esistono plausibili esigenze di riservatezza, ma sarebbe allora raccomandabile, per le possibili, e non prevedibili, conseguenze sulla finanza pubblica, che fosse assicurato un effettivo controllo politico sulla gestione e sul contenuto di questi strumenti.

Agli aspetti positivi ne corrispondono di segno opposto, quali il calo delle entrate tributarie, l'incremento delle uscite primarie correnti, la riduzione della spesa in conto capitale,

l'aumento del rapporto debito/Pil.

Il calo delle entrate tributarie (0,7 per cento) è dovuto alla recessione dell'economia ed alla conseguente erosione delle basi imponibili: la Corte dei conti ha più volte rilevato che il livello di prelievo tributario è eccessivo e mal distribuito (v. Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica); per parte nostra non possiamo comunque non richiamare i riflessi negativi, per l'apparato produttivo, di un sistema fiscale non proporzionato e non equo; l'incremento delle uscite primarie correnti (+1,3 per cento) è bilanciato dalla sensibile riduzione della spesa in conto capitale: riduzione, quest'ultima, che mentre ha consentito la sostanziale complessiva stabilità della spesa lo ha fatto a danno del mantenimento e rinnovamento del capitale infrastrutturale del Paese; l'aumento del rapporto debito/PIL assomma al 132,6 per cento, 5,6 punti in percentuale rispetto al 2012.

Gli aspetti complessivamente positivi del quadro finanziario, dovuti alle rigorose manovre di correzione dei conti pubblici ed ai ripetuti e diffusi interventi di riduzione della spesa, non trovano riscontro in un apprezzabile e stabile miglioramento sul versante dell'economia, come anche la Banca d'Italia ha recentemente rilevato (*i dati fondamentali sono la contrazione della produzione industriale di un quarto, la perdita di un milione di posti di lavoro, quasi soltanto nell'industria, negli ultimi sette anni, il tasso di disoccupazione ad oltre il 12 per cento: il Governatore, nelle considerazioni finali all'Assemblea ordinaria dei Partecipanti del 30*

maggio 2014, ha osservato: "... i costi congiunti della recessione e di politiche di bilancio restrittive sono stati elevati. Lo stato dell'economia resta fragile, in particolare nel mercato del lavoro").

Ma tutto ciò non è ineluttabile. Non spetta naturalmente alla Corte entrare nel merito delle scelte di politica economica (sulle quali del resto ci si è più volte soffermati negli anni precedenti), ma è possibile, dai dati di bilancio, individuare, e indicare quindi ai decisori politici, quali aspetti della politica finanziaria incidono sulla crescita e sullo sviluppo e, in virtù dell'osservazione privilegiata che ha la Corte sui fenomeni di gestione – e la Procura Generale in particolare sulle loro devianze - quali sono i fattori frenanti dell'economia e degli equilibri di bilancio, che peraltro mettono a rischio gli stessi risultati faticosamente ottenuti.

È possibile ad esempio rilevare che mentre la produzione industriale, come si è detto, si contrae di un quarto e perde un milione di occupati, in alcuni altri settori, che comportano ampie possibilità di investimento, e quindi di sviluppo e di crescita economica oltre che morale e civile, l'impegno finanziario dello Stato non è proporzionato alla loro importanza strategica,

generalmente riconosciuta anche in ambiente governativo.

Ci si riferisce all'istruzione (che vuol dire cultura, ricerca, lavoro), all'ambiente, ai beni culturali (ambiente e beni culturali significano anche turismo e quindi ricchezza per il Paese), aree in cui gli stanziamenti, a fronte del totale, sono esigui, in diminuzione rispetto al 2012 (e ancor di più rispetto agli anni precedenti).

Per l'istruzione, lo stanziamento definitivo di bilancio è sostanzialmente uguale al 2012 (53,046 miliardi pari al 6,63 per cento dello stanziamento complessivo ed al 4 per cento circa del PIL, a fronte del 4,70 per cento del 2012).

Quanto ai beni culturali, vi è stata una flessione rispetto al 2012 pari a 2 centesimi in percentuale (nel 2013 1,69 miliardi pari allo 0,21 dello stanziamento complessivo rispetto a 1,80 miliardi pari allo 0,23 del totale nel 2012). La spesa è dello 0,11 del PIL, a fronte dello 0,24 della Francia, lo 0,17 della Gran Bretagna e lo 0,26 della Grecia.

Infine l'ambiente: lo stanziamento (659,18 milioni), pari allo 0,12 per cento dello stanziamento totale è rimasto pressoché identico al 2012.

Per l'istruzione, settore in cui recentemente si annunciano strategie di rilancio (i cui effetti saranno peraltro valutati a suo tempo), esigenze quali il miglioramento della qualità dell'insegnamento, la modernizzazione, anche informatica, e la valorizzazione delle c.d. "competenze chiave per

l'apprendimento permanente" (come ci chiede l'Europa), sono rimaste finora sostanzialmente trascurate.

Un aspetto emblematico è quello della ricerca ed innovazione per cui è previsto il raggiungimento dell'1,53 per cento del PIL nel 2020, laddove l'obiettivo comunitario è del 3, con evidenti effetti di arretramento rispetto all'Unione.

Analoghe considerazioni per i beni culturali, settore in cui le risorse, oltre che esigue, sono mal distribuite all'interno (*alla valorizzazione e tutela dei beni culturali viene assegnato l'1,26 per cento a fronte del 2,45 per cento destinato agli uffici direzionali*) e dove si riscontra una grave incapacità di spesa, dimostrata dalle ingenti somme rimaste inutilizzate.

Singolare è la situazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare dove le funzioni tecniche sono trasferite all'esterno (svolte principalmente se non esclusivamente da una società *in house* - la Sogesid S.p.a. - interamente partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze, e da un ente pubblico, l'Ispra, Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), con il rischio di elusioni delle regole di finanza pubblica.

In particolare l'interazione con la Sogesid Spa si presta a riflessioni. Il personale della società, sia dipendente sia con contratto a termine, in gran parte presta servizio presso il Ministero il quale ne sopporta i costi. La società fa largo ricorso ad incarichi per prestazioni professionali (con un costo di oltre 11 milioni, in aggiunta ad oltre 8 milioni per il costo del personale) (fonte: Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica).

I riflessi di tale situazione sono stati giudicati con perplessità dalla Sezione Controllo Enti della Corte con riguardo alla gestione della Sogesid (determinazioni n. 11/2013 per la gestione 2011 e 43/2014 per la gestione 2012), la quale ha osservato che il sistema può essere "il mezzo per eludere i vincoli all'assunzione di personale e le limitazioni e le condizioni per il conferimento di incarichi per prestazioni di servizi".

Le considerazioni possibili, da quanto si è detto, sono che gli interventi diretti a comprimere la spesa, se servono a stabilizzare i conti e a ridurre il debito, non contribuiscono di per sé allo sviluppo culturale, morale ed anche economico del Paese, se non sono accompagnati da azioni dirette a razionalizzare le strutture e se il risparmio non è selettivo (in proposito si è parlato di "qualità" della spending review).

In particolare ciò è vero per la pubblica Amministrazione nel suo insieme, la cui efficienza è un fattore fondamentale per l'economia: la spesa risulta diminuita, specie quella per il personale, fortemente ridotto, ma ai tagli di spesa non si sono

accompagnati interventi diretti alla razionalizzazione ed all'efficacia dell'azione amministrativa, alla eliminazione delle duplicazioni di uffici (coesistono uffici ministeriali, enti, autorità indipendenti, società partecipate); a ciò consegue che il calo della spesa corrente è di gran lunga superato da quello della spesa in conto capitale, concernente servizi, investimenti ed opere pubbliche e ciò contribuisce notevolmente alle difficoltà di sviluppo e di crescita economica.

* * * * *

Nel quadro dell'organizzazione amministrativa risalta il fenomeno delle società partecipate, totalmente o in parte, dal capitale pubblico.

Poiché la materia è già diffusamente trattata dalla Corte in molte occasioni, a cura dei diversi Uffici a seconda delle competenze, saranno indicati gli aspetti maggiormente critici del fenomeno.

A parte un apposito capitolo nella memoria scritta della Procura Generale, l'argomento è stato anche quest'anno diffusamente trattato nel Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica, elaborato dalle Sezioni riunite in sede di controllo e presentato al Senato il 4 giugno u.s. e, per quanto riguarda le

società partecipate dagli Enti locali, nella Relazione della Sezione delle Autonomie approvata con deliberazione n. 15 del 6 giugno u.s.

Il numero delle società partecipate è variabile in quanto esse sono soggette a frequenti modifiche dell'assetto societario. All'atto dell'ultima rilevazione della Corte quelle partecipate dallo Stato erano 50; quelle partecipate dagli enti locali 5.258 (alle quali vanno aggiunti 2.214 organismi di varia natura: consorzi, fondazioni, ecc.).

Quali le ragioni di tanto interesse? Esso dipende, oltre che dalla notevole estensione del fenomeno anche dal fatto che per il loro peso finanziario e per la dimensione economica gli enti partecipati hanno un forte impatto sui conti pubblici, sui quali si ripercuotono i risultati della gestione, quando i costi non gravano sulla collettività, attraverso i meccanismi tariffari (*il movimento finanziario indotto dalle società partecipate dallo Stato, costituito dai pagamenti a qualsiasi titolo erogati dai Ministeri nei loro confronti ammonta a 30,55 miliardi nel 2011, 26,11 miliardi nel 2012 e 25,93 nel 2012; il "peso" delle società strumentali sul bilancio dei Ministeri è stato di 785,9 milioni nel 2011, 844,61 milioni nel 2012 e 574,91 milioni nel 2013; quanto agli enti partecipati dagli enti locali, un terzo è in perdita*).

Questo aspetto richiederebbe una assoluta trasparenza del fenomeno ma la realtà è diversa: anzitutto, soltanto nel dicembre 2013 il MEF ha reso il "rapporto sulle partecipazioni statali"

(richiesto dall'art.2, comma 222, della legge 191 del 2009), peraltro riferito al 31 dicembre 2011. Quanto alle partecipazioni degli enti locali, è stato rilevato che i dati disponibili all'attualità non coprono "l'universo degli organismi partecipati" pur consentendo approfondimenti successivi (delibera Sez. Autonomie 6 giugno u.s.).

Ciò è peraltro spiegabile: si tratta di enti che hanno un assetto talvolta mutevole e vicende spesso complesse: ad esempio, le società partecipate dallo Stato a loro volta "partecipano" ad altre 526 società, dette di secondo livello. Gli aspetti contabili sono spesso oscuri.

La costituzione di società partecipate risponde in generale ad apprezzabili esigenze di snellezza dell'azione amministrativa. Quella in particolare di società *in house* (a capitale interamente pubblico, con esercizio di attività prevalentemente a favore dell'ente conferente, soggetta a controllo analogo da parte del socio pubblico) ha l'effetto di sottrarre la loro attività al regime della concorrenza. Tuttavia non si possono escludere scelte indotte da logiche assistenzialistiche o dall'intento di eludere i vincoli di finanza pubblica, specialmente riferiti all'attività contrattuale ed

alle assunzioni di personale: tali enti spesso ricorrono, e la forma privatistica glielo consente, a reperire risorse lavorative all'esterno della struttura pubblica ricorrendo ad assunzioni di personale a tempo determinato ed al conferimento di incarichi di prestazioni professionali e di consulenza esterna. Inoltre, la carenza dei controlli favorisce episodi di cattiva gestione, non di rado di illeciti anche penali, i cui effetti dannosi si riflettono sul bilancio degli enti conferenti.

Il legislatore statale è ben consapevole di queste emergenze (v. dossier della C.D. – XVI legislatura – 337/2012) ed ha effettuato vari interventi diretti ad assicurare razionalità ed efficienza nel settore, nonché a perseguire il contenimento della spesa, finora peraltro con esiti solo in parte positivi.

È dunque possibile suggerire che si ponga mano ad un disegno di ristrutturazione organico e complessivo, che preveda regole chiare e cogenti, forme organizzative omogenee, criteri razionali di partecipazione, imprescindibili ed effettivi controlli da parte degli enti conferenti e dia a questi ultimi la responsabilità dell'effettivo governo degli enti partecipati.

Infine è necessario porsi seriamente il problema della tutela giudiziale degli interessi dell'Erario.

Senza soffermarci su un argomento molte volte trattato, ci limiteremo a dire che l'effettiva tutela degli interessi erariali (e quindi della collettività) può essere assicurata soltanto dal pubblico ministero presso il giudice contabile, che agisce di ufficio, poiché la diffusa esperienza mostra la quasi totale assenza di azioni di risarcimento da parte dell'ente conferente e, in generale, del socio pubblico.

Questa tutela, peraltro non regolata per legge ma soggetta ad una giurisprudenza spesso oscillante, finora, e di recente, è stata assicurata soltanto (e non sempre del tutto) per le società *in house*.

* * * * *

È inevitabile a questo punto parlare della corruzione e non solo perché è un argomento che negli ultimi tempi è tornato clamorosamente agli onori della cronaca ma perché è uno dei fattori che condizionano gravemente l'economia del Paese, al pari dell'evasione fiscale, dell'economia sommersa e della

criminalità organizzata: fra l'altro, è singolare come questi quattro fenomeni siano collegati e a volte s'intreccino.

La gravità del fenomeno – sul quale azzardare delle cifre sarebbe impossibile ed inutile ma che sicuramente condiziona pesantemente lo sviluppo dell'economia anche per l'effetto deterrente che ha sugli investimenti ed in particolare su quelli delle imprese straniere – richiede una seria riflessione sui contesti che lo favoriscono e sulla sufficienza ed efficacia dei rimedi che solitamente vengono apprestati. Impone anche una chiara denuncia delle cause.

Dalla riflessione risulterà che la corruzione può attecchire dovunque: nessun organismo e nessuna Istituzione possono ritenersene indenni o al riparo e quindi esenti da obblighi di vigilanza. Inoltre nessuna Istituzione che abbia competenze pubbliche può ritenersi scevra da responsabilità di fronte al suo dilagare.

Per un efficace contrasto alla corruzione si deve considerare che i contesti in cui essa ha occasione di svilupparsi sono i più vari, non si limitano al mondo degli appalti né all'aspetto della illecita dazione di danaro o di benefici: essa

trova facile terreno nell'evasione fiscale e nell'economia sommersa ed è un mezzo congeniale agli ambienti criminali. Insomma, il suo terreno di coltura è la illegalità in tutte le sue forme.

Un efficace contrasto alla corruzione richiede l'individuazione di tutti i casi che possono derivare dalla corruzione o accompagnarla o esserne occasione: ad esempio, nomine pubbliche al di fuori delle regole, incarichi fiduciari, consulenze illecite o superflue.

Va posta attenzione alle situazioni che favoriscono o celano accordi illeciti: ritardi nelle opere pubbliche che giustificano poi il ricorso a leggi eccezionali, perizie di variante in corso d'opera di dubbia utilità che possono celare dazioni illecite, opacità dell'Amministrazione ed eccesso di oneri burocratici.

A tal proposito, si sostiene che la corruzione è agevolata dall'eccesso di leggi, che causa la moltiplicazione delle competenze e delle responsabilità ed aumenta l'opacità dell'azione amministrativa. L'osservazione è giusta, le norme vanno semplificate e i centri decisionali ridotti all'essenziale ma

ciò non deve giustificare la soppressione di regole e controlli: invece questi vengono via via smantellati, in base alla motivazione della somma urgenza ovvero dell'emergenza, che giustificano deroghe ai codici degli appalti e ai principi della concorrenza, nonché abolizione di controlli preventivi e di gestione, anche attraverso il sistema di estendere ai c.d. Grandi Eventi la normativa speciale dettata per la protezione civile. Un esempio è proprio l'Expo-Milano 2015:

Emblematico è il caso dell'Expo-Milano 2015 che è stato oggetto di numerose disposizioni derogatorie: ai sensi della legge 6 aprile 2007, n. 46 l'Ente Comitato di candidatura è stato autorizzato a derogare alle disposizioni di cui alla parte II, titolo II, del Codice dei contratti pubblici; con successive ordinanze del P.C.M. n. 3623 del 18 ottobre 2007, n. 3900 del 5 ottobre 2010 e n. 3901 dell'11 ottobre 2010 sono state autorizzate deroghe a numerose disposizioni normative e soppressi controlli preventivi e di gestione.

Un altro esempio: i provvedimenti commissariali di protezione civile erano stati assoggettati a controllo preventivo della Corte dei conti con d.l. n. 225 del 2010 ma successivamente il controllo fu soppresso (art. 10, comma 4-bis del d.l. n. 93 del 2013, conv. in legge n. 119 del 2013). La ragione addotta fu che gli interventi d'urgenza venivano ritardati dall'attesa della risposta della Corte dei conti ma questa motivazione non aveva ragione d'essere perché il termine per il controllo era complessivamente contenuto in 7 giorni ed era altresì prevista la possibilità per l'Amministrazione di dichiarare i provvedimenti provvisoriamente efficaci.

Per l'appunto in merito all'Expo la Corte dei conti già da tempo aveva lanciato l'allarme sui rischi insiti nella sua gestione (relazione della Sezione di controllo sugli enti sulla gestione finanziaria per gli esercizi 2011 e 2012) ma non risulta che se ne sia presa coscienza.

* * * * *

Sig. Presidente e Signori componenti delle Sezioni Riunite, a conclusione di queste considerazioni, chiedo di emettere la pronuncia di regolarità del Rendiconto Generale dello Stato per l'esercizio 2013 con le eccezioni specificate nelle memorie depositate.