

**REQUISITORIA ORALE DEL PROCURATORE GENERALE  
PRESSO LA CORTE DEI CONTI  
VINCENZO APICELLA  
NEL GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO  
PER L'ESERCIZIO  
2001**

**1. - PREMESSA**

Nel 2001, l'Ordinamento della Repubblica è stato fortemente caratterizzato dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre, con la quale, come è noto, sia pure con qualche errore tecnico e con conseguenti difficoltà di interpretazione, e quindi presumibilmente di attuazione, sono state operate radicali modifiche al titolo V della parte II della Costituzione; il che, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, ha impresso una conseguente svolta anche all'Ordinamento amministrativo e contabile pubblico. Si è trattato, in tutta evidenza, di una riforma che, senza pericolo di essere accusati di enfasi, si può definire epocale. Infatti l'assetto che ne è derivato ha munito di copertura costituzionale il già avviato indirizzo politico volto a realizzare, in una prospettiva federalista, uno speciale e diverso rapporto tra Parlamento, Governo nazionale e Regioni, cui, con una particolare articolazione ancora da definire, sono destinati ad aggiungersi gli enti locali.

Il mutato comando costituzionale ha già dato luogo ad un importante progetto di attuazione legislativa. Infatti, la nuova formulazione dell'art. 118 che ne è derivata ha già reso necessaria la proposizione da parte del Governo di un disegno di legge per l'adeguamento della normativa ordinaria ai nuovi principi. Per quanto riguarda la Corte e, in particolare, la materia dei controlli ad essa affidata, è sufficiente qui ricordare che al nostro Istituto, all'art. 5 di tale disegno di legge, è riconosciuta la funzione di "verifica" degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, anche in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Ciò, come espressamente affermato in un significativo inciso, "ai fini del coordinamento della finanza pubblica", il che, implicitamente ma chiaramente, ha inteso porre rimedio alle preoccupazioni che proprio in questi giorni sono sorte, circa presunti effetti espansivi della spesa pubblica conseguenti al decentramento federalista.

Infatti, se il Parlamento trasformerà in legge lo schema proposto, verrà riaffermata la razionale scelta che vuole la Corte dei conti collocata in una posizione neutrale e di centralità funzionale nel sistema delle garanzie contabili, non solo dello Stato, ma della Repubblica in tutte e quattro le sue componenti. Così come nell'audizione tenuta nell'ottobre scorso, dinanzi alla I<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato, da Lei, Signor Presidente, e, nella stessa occasione, da me medesimo, era

stato affermato e sostenuto. Ora, per quanto riguarda il presente giudizio, il richiamato disegno di legge indirettamente dà una precisa collocazione alla funzione, che, per esso, la Corte esercita, ponendola accanto, e correlandola, anche se con modalità e tempi differenti e distinti, al compito di verifica degli equilibri del bilancio riguardanti gli organi politici e amministrativi decentrati della Repubblica.

In tal modo, risulterebbe confermato quanto più volte statuito dalla Corte Costituzionale (cfr. sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997) sulla natura della Corte dei conti quale organo della Repubblica, e non solo dello Stato, cui compete, in posizione neutrale, "il ruolo complessivo di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico" e, in particolare, "della corretta gestione delle risorse collettive, sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità".

Ritengo, quindi, di ribadire quanto ho affermato in sede di vari discorsi di inaugurazione di anni giudiziari, allorché ho ritenuto di esprimere il concetto che la Corte dei conti, nelle sue articolate funzioni di referto al Parlamento, in distinti momenti e procedure, e in diverse materie, modalità e finalità, possa e debba assicurare l'esigenza che ha il Parlamento nazionale, nella sua posizione di centralità costituzionale, di essere sempre aggiornato sullo stato generale della gestione della cosa pubblica: di quella centralizzata come di quella decentrata.

In questo quadro operativo che, nello spirito della Costituzione e della legge, è, ad un tempo, di coordinamento e di garanzia, ma anche di supporto collaborativo, così come vuole il moderno concetto di controllo, si colloca la decisione sul giudizio riguardante il presente rendiconto generale e anche la relazione ad essa unita, delle SS.RR. che, nella propria specificità e – direi – unicità, restano i documenti ufficiali rappresentativi dello stato della gestione pubblica di pertinenza statale.

## **2. - OGGETTO DEL GIUDIZIO**

Oggetto del presente giudizio, ai sensi dell'art. 100 della Costituzione e degli artt. 39 e 40 del T.U. n. 1214 del 1934, è la verifica del rendiconto generale dello Stato per il 2001, con le formalità di un accertamento giudiziale che si concluderà con una deliberazione di codeste SS.RR.

Detto rendiconto è stato presentato, per quanto riguarda il conto del bilancio, nel rispetto dei termini della vigente normativa, e cioè il 31 maggio scorso, mentre il conto del patrimonio lo è stato il 13 giugno c.m.

Tuttavia, ritengo opportuno dare qui un necessario rilievo alla voce di coloro cui appare singolare che in un'epoca di avanzata informatizzazione e di sperimentazione di moderne tecniche amministrative e contabili, si incontrino ancora difficoltà nel raccogliere, entro termini più consoni all'accelerato svolgersi della vita moderna, i risultati di molte operazioni di spesa e di entrata, effettuate nel corso della gestione, e di inserirli nel consuntivo annuale, che oggi viene presentato a cinque mesi di distanza dalla chiusura dell'esercizio, allorché si è quasi a metà dell'esercizio successivo. Oltre tutto, tale consuntivo espone un vistoso quadro di eccedenza di spesa, e, per di più,

viene corretto nei suoi dati sino a ridosso di questa udienza.

Esistono evidentemente, sul punto, contingenti ragioni di ordine tecnico-amministrativo che impongono questi tempi allungati. Nell'ambito di una modernizzazione e razionalizzazione del sistema, da attuare in una prospettiva di non lunga durata, il problema va però risolto, sia per offrire al Parlamento e all'opinione pubblica una visione più aggiornata dello stato della finanza pubblica, sia per rendere più attuali, e quindi meglio utilizzabili, le verifiche contabili e i giudizi giuridici di competenza della Corte. A questo riguardo, peraltro, si dà atto che Governo e Parlamento, anche in data recentissima, stanno seriamente e concretamente studiando l'introduzione di nuovi strumenti correttivi, e che, qualche giorno fa, il Ragioniere generale dello Stato ha dato assicurazione che, dal 1°1.2003, si porrà rimedio al fenomeno delle eccedenze, esposte nel consuntivo, attraverso una speciale procedura informatica.

Sul tema, infatti, intensa è stata, negli ultimi mesi, l'attività del Governo e del Parlamento, specie quella delle commissioni bilancio della Camera e del Senato, che, in data 4 giugno corrente, hanno approvato, all'unanimità alla Camera, e con la semplice astensione dei gruppi di minoranza al Senato, due risoluzioni distinte nel contenuto, ma tuttavia ispirate allo stesso intento, e, in genere, concordanti nell'impegnare il Governo, sulla base delle comunicazioni da esso stesso rese, a formulare un progetto di riforma che, tra l'altro, preveda:

- una valorizzazione del documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) e della legge finanziaria;
- una migliore trasparenza e una più chiara leggibilità dei conti pubblici, anche ai fini del coordinamento della finanza pubblica;
- una riflessione su ipotesi di modifica dell'art. 81 della Costituzione;
- una rivisitazione della materia contabile, alla luce delle modifiche apportate alla Costituzione dalla già citata l.c. n. 3 del 2001;
- una omogeneizzazione dei principi e della struttura dei bilanci degli enti pubblici, anche territoriali.

Nell'ambito della funzione di intervento nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato e nella mia veste di titolare di un ufficio posto a tutela delle ragioni dell'erario, non posso che apprezzare tali iniziative, che, del resto, in modo variegato e in momenti diversi, sono state più volte fatte oggetto di suggerimenti da parte della Corte dei conti in sede di referto al Parlamento, nonché di audizioni dinanzi alle commissioni parlamentari.

Con speciale compiacimento, prendo poi atto come sia già stato impegnato il Governo a formulare un progetto atto ad introdurre disposizioni che servano a rivedere, semplificare e rendere tempestive le informazioni del Governo al Parlamento sugli andamenti periodici della finanza pubblica, in particolar modo comunicando, con cadenza mensile, dati coordinati sull'evoluzione del fabbisogno e, ogni tre mesi, -

eventualmente nell'ambito della Relazione trimestrale di cassa - l'andamento del conto economico della P.A., nonché il quadro di raccordo con il fabbisogno. Ciò anche, come è stato suggerito, mediante la creazione di una rete telematica che permetta di conoscere nel più breve tempo possibile l'andamento dei flussi finanziari della stessa P.A.

Su questo punto, mi piace ricordare che, sin dal mio intervento nell'udienza del giudizio sul rendiconto generale dello Stato per il 2000, tenutasi il 25.6.2001, e poi ancora nel gennaio scorso in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario di questa Corte, avevo indicato come necessaria quest'ultima iniziativa.

Infine, conclusivamente, è doveroso sottolineare l'importanza e il respiro dell'azione di riforma che, così, come detto, si annuncia già compresa nei programmi del Governo e nel calendario del Parlamento, per la quale lo stesso Governo è stato altresì impegnato, riassuntivamente, "ad avviare il riesame e la revisione dell'attuale struttura del bilancio dello Stato, in vista di un miglioramento della trasparenza e della leggibilità dei relativi dati, pure in connessione con la riforma in atto della P.A.". Il compimento in tempi brevi di tale riforma, che si spera possa anche introdurre strumenti per almeno ridurre le eccedenze di spesa, di cui ho detto, costituirebbe un traguardo di fondamentale importanza per l'ordinamento contabile pubblico.

\* \* \*

Ho esposto i termini della procedura di accertamento e di referto che si conclude con la presente udienza.

Nel merito, rinvio a quanto già esposto e commentato nelle memorie scritte. In questa sede di discussione orale, la ristrettezza del tempo mi costringe ad operare, su tutti gli argomenti, una sintesi, che spero significativa, delle mie argomentazioni.

a) Il quadro economico-finanziario di riferimento.

La gestione del bilancio dello Stato per il 2001 si inserisce in un quadro economico mondiale e nazionale niente affatto favorevole. Non si è verificato nell'anno, l'auspicio di un balzo in avanti dell'economia mondiale, che, invece, ha chiuso con un aumento del prodotto lordo pari solo al 2,5%, poco meno della metà di quanto verificatosi nel 2000. Ancor più rilevante è stato il calo del tasso di crescita delle economie avanzate.

Ciò si è ripercosso pesantemente sull'economia italiana, i cui dati sono stati deludenti.

Nell'ultimo quadrimestre del 2001, poi, si è subito lo shock, non solo emotivo, dell'evento dell'11 settembre, il che ha vanificato le speranze di ripresa affidate all'ultimo terzo dell'anno.

b) Considerazione sui dati globali del rendiconto.

Tutto ciò non poteva non trovare la sua rappresentazione contabile nel rendiconto generale dello Stato, alle prese, oltretutto, con antiche e recenti difficoltà strutturali, anche di ordine amministrativo, di equilibrio economico e di sfruttamento

delle risorse.

Mi riferisco specialmente ai sempre presenti problemi della spesa pubblica, resa affannosa dall'esistenza di autentici "buchi neri", rappresentati dal costo, che da anni non si riesce a contenere, della previdenza, della sanità, del personale, e dell'attività contrattuale per l'esecuzione di opere pubbliche, nonché degli interventi a favore dei settori produttivi.

Altri, nella loro specifica competenza, ne hanno indicato, più o meno concordemente, più o meno approssimativamente, le cause e anche i rimedi.

Dall'angolo di visuale che la funzione che esercito mi assegna, debbo ancora una volta sottolineare come, accanto a più generali ragioni, vada considerato il fattore rappresentato dagli sprechi, cronici e generalizzati, di risorse e di impieghi. E' un fatto che gli interventi pubblici, e non solo quelli dello Stato, ma anche quelli delle Regioni e degli Enti locali e istituzionali, hanno costi eccessivi, anche quando essi sono affidati, in un rapporto di agenzia o di servizio, ai privati. E' un fatto, altresì, che l'economia sommersa in Italia è una delle più estese d'Europa, essendo attualmente le attività c.d. "irregolari" valutabili ad oltre il 15% del totale, e ciò secondo una prudenziale rilevazione.

Di qui un ridotto gettito erariale e previdenziale.

E' questa una situazione, nella quale alcuni vedono la tendenza della "Azienda Italia" a vivere al di sopra dei propri mezzi, se del caso ricorrendo all'indebitamento.

C'è quasi da essere indotti a giudicare i dati dei conti pubblici migliori di quanto, forse, astrattamente, ci si dovesse aspettare, e ciò, credo, debba essere attribuito all'attenzione che ad essi riservano le Autorità di governo e quelle monetarie, che, per questo, al di là dei rilievi che pure possono essere fatti, meritano considerazione.

Passando al dettaglio, le cifre testè esposte dal magistrato relatore, che non ripeterò, presentano, come del resto quelle dei precedenti esercizi, più ombre che luci.

Le ombre sono rappresentate dall'aumento, in valori assoluti e percentuali rispetto al PIL, della spesa, specie di quella corrente e in particolare, di quella per stipendi, pensioni e sanità; nell'aumento dei residui passivi, dell'indebitamento netto e del saldo netto da finanziare.

Il fatto che tali ombre siano sostanzialmente le stesse rilevate nello scorso anno, con riferimento al rendiconto per il 2000, nonché negli anni ancora precedenti, dimostra la cronicità di tale non positivo andamento.

Le poche luci, poi, riguardano il c.d. risparmio pubblico, migliorato rispetto alle previsioni iniziali e l'avanzo primario di bilancio, rispetto all'omologo dato del 2000.

c) Il debito pubblico.

Particolare riflessione richiedono i dati esponenziali del debito pubblico, specchio attendibile della finanza pubblica, che, come rappresentato in un grafico inserito nella seconda memoria da me depositata, hanno avuto, dal 1993 in poi, un

andamento crescente in termini assoluti e decrescente in rapporto al PIL. In particolare, tale rapporto è passato dal 110,2% del 2000 al 109,4% dell'esercizio 2001.

Questa linea di tendenza, certo positiva, non è tuttavia tale da rimuovere ogni preoccupazione, sia perché non è sostenuta da un progressivo decongestionamento dell'importo monetario che rappresenta il debito, sia perché, in quanto basata su un rapporto, è troppo soggetta alle variazioni annuali del PIL, i cui dati sono ancora molto lontani dai parametri europei. Inoltre, l'incidenza annuale del debito sul bilancio è pericolosamente esposta al mutare dei tassi di interesse.

### **3. – CONSIDERAZIONI SUL MODO IN CUI E' STATO GESTITO IL BILANCIO.**

Nella prima memoria scritta, trasmessa il 6 c.m., ho ribadito che, in questo procedimento, il Procuratore generale della Corte dei conti ha un suo istituzionale spazio nel diritto-dovere di comunicare notizie ed esprimere giudizi in ordine al cd. "comportamento" della P.A. nella gestione del bilancio. Queste notizie e queste osservazioni, tratte dall'esperienza del contenzioso contabile, sono state indirizzate in tempo utile a codeste SS.RR., perché eventualmente ne tenessero conto in sede di relazione da trasmettere al Parlamento ai sensi dell'art. 41 del citato T.U. del 1934.

In questa sede orale, toccherò in termini molto riassuntivi i punti nevralgici della gestione riguardante il bilancio dello Stato per il 2001, quei punti che, nel linguaggio comune e in modo colorito, vengono definiti "buchi neri" e che ho già indicato all'inizio del mio dire.

#### a) La spesa previdenziale.

Per la sua cronica incontenibilità, per le situazioni ormai definitivamente consolidate e per i problemi di aspettativa sociale che presenta, la spesa previdenziale, è forse il "buco nero" dei conti pubblici meno facilmente colmabile. Ciò anche perché le cause che lo hanno originato sono le più varie, a partire da antiche generosità del legislatore, in più di un caso esorbitanti le possibilità del bilancio. Vi è stato, poi, il sopravvenire di effetti perversi, inizialmente non previsti, di benefici di per sé giustificati da ragioni sociali, il tutto in uno scenario che storicamente è cambiato per l'allungamento epocale della vita media, accompagnata da una flessione significativa del tasso di natalità.

La situazione, poi, è destinata a peggiorare: dato che gli analisti prevedono un'impennata delle uscite per il 2006, un innalzamento della c.d. "gobba" per il 2033 e che, già nel 2010, ci si troverà di fronte ad una situazione a rischio.

Tra gli effetti perversi di leggi di per sé giuste, ricorderò i benefici previdenziali concessi in caso di esposizione all'amianto, ex art. 13, comma 8, della legge n. 252 del 1992, che originariamente destinato a 1.200 beneficiari, risultano ora estesi, a seguito delle modifiche introdotte con la legge n. 271 del 1993, ad un numero elevatissimo di potenziali beneficiari: risultano già presentate 130.000 domande, con un primo riconoscimento a favore di 42.000 persone.

Ora, nessuno ritiene giusto, né possibile, intaccare i "diritti acquisiti".

Tuttavia, occorrerà pensare: ad un inasprimento dei requisiti di accesso alle pensioni di anzianità; ad innalzare l'età pensionabile, anche favorendo, con incentivi, la permanenza dei cittadini "nel mondo del lavoro", il che appare possibile e ragionevole anche in relazione al migliorato stato medio di efficienza degli anziani; a favorire lo sviluppo della c.d. "previdenza complementare e integrativa", che potrebbe essere assicurato dalle Regioni, dato che queste, in materia, hanno ricevuto maggiori poteri dalla recente modifica del titolo V della parte II della Costituzione.

b) La spesa sanitaria.

La spesa sanitaria conferma di costituire uno degli aspetti più critici e controversi della complessiva gestione della finanza pubblica, operando in un ambito nel quale coesistono situazioni fortemente complesse, di non univoca e facile lettura.

Considerato l'elevato valore sociale del settore, sarebbe ingeneroso e, tutto sommato, fuorviante fare un ragionamento in termini esclusivamente finanziari. Il consistente flusso di risorse economiche assorbito dalla sanità, specialmente in sede regionale, tuttavia, richiede un rinnovato sforzo verso una migliore qualificazione della spesa ed una ancor più attenta riflessione sugli obiettivi medio tempore conseguibili.

I dati, infatti, che emergono dal Rendiconto generale, e che recentemente sono stati fatti oggetto di approfondita analisi dalla Relazione della Sezione autonomie di questa Corte, sono allarmanti e, in quanto tali, sia per l'entità monetaria che esprimono e, ancor di più, per la dinamica di crescita che da molto tempo evidenziano, inducono a ritenere non procrastinabile un'energica azione di contenimento.

Pertanto, l'emergenza, che tale è, della situazione dei conti impone una scelta che non cerchi il suo rimedio nel metodo semplicistico dei tagli indiscriminati, ovvero nel ricorso all'indebitamento, quest'ultimo perché vietato per le Regioni, relativamente alle spese correnti, dall'art. 119, novellato, ultimo comma, della Costituzione. Occorre, invece ricercare un equilibrato sistema di risparmi che passi attraverso la responsabilizzazione delle amministrazioni regionali e di quelle delle strutture sanitarie e, in genere, in una migliore organizzazione del settore. Sarà inevitabile anche che il cittadino, per avere il necessario, rinunci a qualcosa, eventualmente addossandosi l'onere di maggiori tickets: ovviamente salvaguardando le necessità degli indigenti, dei minori, degli anziani, dei malati gravi e di quelli cronici. Sarà specialmente essenziale che, a tutti i livelli, si riducano al minimo gli sprechi, quegli sprechi, la cui esistenza trova una frequente testimonianza nelle denunce per danno erariale indirizzate agli uffici di Procura della Corte dei conti.

In tale contesto, preoccupa l'impetuosa crescita della spesa farmaceutica, aumentata di circa un terzo rispetto all'anno precedente e con un andamento che indica una linea di costante e non giustificata lievitazione.

Ma l'anno 2001 merita di essere ricordato anche nei suoi aspetti positivi. La permanenza autonoma del Ministero della Salute (sfuggito al destino di un improbabile

accorpamento), il patto di stabilità sanitaria, stipulato l'8 agosto fra Governo e regioni (che ha, fra l'altro, reso ancor più incisivo il ruolo di queste ultime nella garanzia degli equilibri finanziari), la definizione dei livelli essenziali di assistenza (stabiliti per la prima volta dalla riforma del 1978), sono punti fermi sui quali potrà costruirsi il futuro di una rinnovata sanità.

E' lecito, in particolare, attendersi miglioramenti, senza che necessariamente debbano aumentare i costi, nell'eliminazione delle stridenti contraddizioni che ancora caratterizzano il settore. Liste di attesa temporalmente inquietanti si contrappongono a fenomeni di sottoutilizzazione o addirittura inutilizzazione di strutture e apparecchiature. E ancora, centri nosologici di livello eccellente si confrontano con situazioni non consone ad un paese evoluto e con errori spesso inescusabili.

Mi auguro che il prossimo anno possa riferire più sugli aspetti positivi che non su quelli negativi, anche perché, atteso il forte radicamento locale delle strutture operative, la sanità è uno di quei settori che costituiscono un severo banco di prova per le autonomie regionali, in termini di efficienza e di credibilità.

c) La spesa per il personale nel processo di trasformazione della pubblica amministrazione.

La gestione del personale risente dell'incompletezza e dei ritardi del processo di trasformazione della P.A. Al riguardo, le esperienze maturate anche nel 2001 in sede di contenzioso di responsabilità continuano ad attestare che, se dal processo evolutivo della P.A. si vuole ricavare la liberazione di risorse utili a sostenere lo sviluppo del "Sistema Paese", e la riduzione dell'incidenza di spesa, per farlo è indispensabile contrastare decisamente disfunzioni, disutilità, danni e sprechi, specialmente quando ciò consegua a condotte illecite. Inoltre nella formulazione di normative incidenti sulle retribuzioni, bisognerà curare che, per scarsa chiarezza o per errori tecnici, non si presentino i presupposti per non previsti effetti moltiplicatori, così come qualche volta in passato è accaduto, con pesanti, successive ricadute sulla spesa pensionistica.

Rallentamenti o incertezze sul versante della regolamentazione normativa possono funzionare da silenti, e perciò subdoli, contrappesi a qualsiasi intervento razionalizzatore, per cui gli esiti reali delle iniziative che, tradotti nelle più fredde ed oggettive rappresentazioni contabili, di fatto non corrispondano, o inadeguatamente corrispondano alle attese fiduciosamente riposte nella validità di pur compiute riforme.

Va aggiunto che non sempre le risorse umane delle amministrazioni risultano adeguatamente utilizzate, anche per l'eccessivo ricorso a consulenze esterne, sempre costose e spesso non producenti.

d) L'attività contrattuale per l'esecuzione delle opere pubbliche.

Anche l'attività contrattuale risente del nuovo disegno federalista tracciato con la recente modifica costituzionale. La realizzazione delle grandi opere pubbliche di interesse locale, e per tutte le materie oggetto di legislazione concorrente tra Stato e Regioni, può, ora, essere disciplinata con normativa regionale, superando, pur nel



rispetto dei principi fondamentali della legge obiettivo n. 443/2001, le stesse indicazioni del decreto portante la delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici. Una soluzione, questa, che pone qualche preoccupazione se si pensa che l'autonomia dell'ente territoriale può spingersi fino ad incidere sulle stesse procedure di scelta del contraente.

Per quanto concerne lo specifico osservatorio della Procura generale, ritengo di dover segnalare come sia oggetto di attento esame l'azione del Governo tesa ad inserire nel sistema organizzatorio statale strumenti di natura non pubblica, affidando settori di attività a società per azioni. Al riguardo, non posso non manifestare preoccupazioni per l'incidenza che le nuove formule di amministrare possano ripercuotersi sul sistema generale. In primis, sulla funzione di controllo. E non solo per quanto riguarda il controllo della Corte sulle attività privatizzate, ma per quanto concerne lo stesso controllo del Parlamento, che potrebbe essere privato della essenziale funzione di referto della Corte dei conti e non essere più in grado di valutare la portata e le implicazioni (ed esprimere quindi un fondato grado di condivisione) di operazioni condotte mediante l'impiego di misure di cartolarizzazione.

Per altri aspetti, sussistono perplessità sulle possibilità concrete di esercizio della stessa azione di responsabilità di competenza delle Procure della Corte dei conti: sia sui suoi contenuti, sia sui suoi limiti, sia ancora sui parametri da porre a base della individuazione e valutazione degli eventuali danni.

Relativamente alla costante attività di monitoraggio che la Corte dei conti svolge nei riguardi dei contratti di grande rilievo e di alcune patologie della complessiva attività contrattuale, e con il sussidio delle utilissime segnalazioni provenienti dall'Autorità per le opere pubbliche, la Procura generale si è soffermata in particolare sui risultati, in termini di costi e di benefici, dei complessi sistemi informativi di cui è dotata la pubblica amministrazione.

In proposito, non si può non richiamare l'attenzione, anche ai fini dell'esercizio di eventuali azioni di danno erariale, sul fatto che talune realtà denunciano rilevanti scostamenti tra progetti iniziati ed interventi realizzati. Il mancato conseguimento di obiettivi inevitabilmente produce, infatti, rallentamenti nell'azione di adeguamento delle strutture burocratiche alle politiche economiche, con conseguente lievitazioni di costi e sotto-utilizzazione di risorse.

e) Le azioni collegate al bilancio comunitario.

In materia di perdita di risorse, ritengo di chiamare in causa la finanza comunitaria. Il "rischio, infatti, di perdita di finanziamenti", con l'approssimarsi delle varie scadenze relative al periodo 1994-1999, si è fatto concreto, anche se i dati definitivi potranno essere valutati solo alla "chiusura degli interventi", cioè il 30 giugno ormai prossimo.

In ordine a tale settore, nel rinviare anche qui alle diffuse annotazioni contenute nella memoria scritta, ritengo di accennare alla questione delle procedure

giudiziarie contenziose, correlata con l'aspetto delle frodi, sempre rilevanti anche in riferimento alle difficoltà di recupero delle somme. Ciò impone l'individuazione di procedure più rapide ed efficaci in tale direzione. In questo contesto, risulterebbe forse perseguibile la via della semplificazione dei percorsi giurisdizionali, individuando una giurisdizione esclusiva per tutte le fattispecie diverse da quelle penali. Dinanzi a tale giurisdizione, che, in primo grado potrebbe incardinarsi nelle sezioni regionali della Corte dei conti, sarebbe possibile concentrare tutti i giudizi riguardanti gli aiuti di fonte europea. Ciò, in particolare, quella sui contributi comunitari, con competenza estesa anche ai profili di responsabilità per danno all'erario nazionale e comunitario ipotizzabili in conseguenza di omissioni dolose o gravemente colpose nell'attività di controllo. Questo consentirebbe, verosimilmente, una più efficace e sollecita decisione delle controversie nel settore, tenendo anche presente che in sede comunitaria prosegue la spinta alla (pressoché esclusiva) repressione penale, con il rinnovo della proposta di istituzione di un pubblico ministero comunitario, specializzato nella repressione delle frodi.

f) Il trasferimento ai settori produttivi pubblici.

La funzione che esercito mi induce a trattare in questa sede anche il settore dei trasferimenti di funzioni e di risorse dallo Stato ai settori produttivi, e ciò in relazione al problema dell'attivazione di un sistema che dia accesso alla garanzia giurisdizionale per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative. Questo nell'interesse generale della finanza pubblica e in funzione di un corretto sviluppo dell'economia nazionale.

In ultima analisi, si dovranno porre in essere idonei strumenti che, senza inceppare le scelte di politica economico-finanziaria, costituiscano un deterrente per evitare fenomeni distorsivi che diano origine ad aree di impunità all'esterno della pubblica amministrazione.

Se il denaro è pubblico, è necessario che le garanzie e gli strumenti siano anch'esse di tipo pubblico, ciò anche in un ordinamento che tendenzialmente dia spazio al "privato". Infatti, lo Stato resta, per le insostituibili funzioni che esercita, una componente essenziale della Repubblica. In quanto tale, esso va riformato, non demolito, ed i suoi interventi in campo economico, effettuati nell'interesse della Nazione e con l'utilizzo delle risorse prelevate al contribuente, devono essere tutelati e muniti di poteri.

g) La c.d. cartolarizzazione

Nelle due memorie già depositate, ho trattato in più punti, in relazione a diverse materie, e, quindi nelle sue varie forme, la problematica della c.d. "cartolarizzazione", che riguarda vari settori della gestione della cosa pubblica, quali, tra l'altro, i crediti contributivi di pertinenza degli enti previdenziali e assistenziali e, in ultimo, con ben maggiore peso, la dismissione dell'ingente patrimonio immobiliare dello Stato.

Evidentemente, le questioni che possono derivarne presentano difformi e non omologabili connotazioni.

In aggiunta a quanto dettagliatamente trattato per iscritto, ora sinteticamente tengo a ricordare, per quanto riguarda i crediti contributivi, che se la cartolarizzazione non è assistita dalla clausola di cessione "pro soluto", sarà legittimo sospettare che essa possa costituire una sorta d'indebitamento occulto, a sostegno indiretto degli istituti di credito, maggiori acquirenti dei titoli della cartolarizzazione.

Qualche parola in più ritengo di riservare alla cartolarizzazione prevista per una migliore utilizzazione, mediante dismissioni, del patrimonio immobiliare pubblico.

Infatti, l'esercizio finanziario 2001 è stato caratterizzato, al riguardo, da nuove disposizioni che, attraverso l'innovativo metodo della "cartolarizzazione", tendono alla finalità di collocare sul mercato i vari immobili pubblici, in modo di procurare, innanzi tutto, immediati benefici economici di cassa all'erario, riducendone il fabbisogno, ma anche, e direi specialmente, in modo da dare una utilità mirata e funzionale all'ingente patrimonio immobiliare dello Stato, quel patrimonio che, sino ad oggi, ha prodotto redditi irrisori e ha comportato costi ingenti, come più volte, da anni, denunciato dalla Corte dei conti.

Il coraggioso e ambizioso programma pluriennale straordinario di dismissioni, iniziato dopo anni di incertezze e di rinvii, non ha precedenti di pari dimensione in Europa, in quanto si propone un introito complessivo di circa 36.000 miliardi di vecchie lire, e ciò attraverso la cartolarizzazione di almeno il 60% del patrimonio complessivo, da realizzare in quattro anni, per un totale di 18.826 milioni di euro.

Nel 2001 l'operazione ha segnato un successo forse insperato avendo conseguito un incasso di 2.300 milioni di euro: il che dà la misura dell'importanza dell'iniziativa. Va precisato, però, che una precisa valutazione di congruità delle entrate, così come previste, è resa assai ardua, innanzitutto dalla mancanza di indicazioni sui criteri di stima del patrimonio immobiliare oggetto di alienazione, il cui valore complessivo viene determinato senza una ricognizione puntuale dei beni.

Tali difficoltà precludono, comunque, secondo il giudizio reso dalle Sezioni Riunite con la relazione sul 3° quadr. 2001 del 28.2.2002, un parere positivo sulle procedure prescelte, che pure hanno consentito di superare un "impasse" pluriennale del settore, e ciò in sintonia con la U.E., la quale, nel novembre 2001, ha espresso perplessità in ordine all'ammontare dei ricavi delle vendite per il triennio 2001-2003, pronosticando uno 0,85% del Pil, e ciò per il fatto che solo gli immobili degli enti sarebbero ben individuati, mentre per quelli dello Stato non ci sarebbe sufficiente chiarezza.

Anche la Banca d'Italia, da parte sua, non ha mancato di sottolineare che le entrate straordinarie derivanti dalle cartolarizzazioni determinano una riduzione temporanea del fabbisogno di cassa del settore pubblico e possono influire sui bilanci pubblici successivi.

La Corte dei conti d'altronde aveva già espresso, con il detto referto quadrimestrale, dubbi sugli effetti non agevolmente prevedibili sulla finanza pubblica, in relazione alla mancata ricognizione, alla stima dei valori e ai tempi, di provvedimenti riguardanti il patrimonio pubblico, il cui vero nodo è ravvisabile nella individuazione del complesso degli immobili vendibili, là dove, inoltre, i risultati attesi sono fortemente condizionati dal grado di adesione dei soggetti coinvolti.

Recentemente, infine, in occasione dell'audizione davanti alla Commissione finanze e bilancio della Camera sul decreto "salva deficit", la Corte, per voce del suo Presidente, ha raccomandato di usare la necessaria cautela nell'impiego frequente di misure di cartolarizzazione, poiché esse costituiscono comunque "interventi di finanza straordinaria" che, registrando entrate immediate, sono destinate ad incidere sugli equilibri e sulle prospettive future di finanza pubblica, oppure "trasferiscono sotto la linea oneri rilevanti a danno della conoscibilità e della comprensione", nonché della trasparenza e dei controlli, da parte del Parlamento delle risultanze effettive della gestione.

Dubbi, ancora permangono, poi, sull'operato degli enti come "gestori" delle vendite, dal momento che, al riguardo, non è stata avviata nessuna verifica. Sul punto si attende, per i prossimi giorni, un'analisi del dicastero dell'Economia sullo stato delle dimissioni.

In conclusione, la Corte, in sede di audizione alla Camera, ha valutato positivamente la valorizzazione del patrimonio e la sua migliore utilizzazione, anche per il coinvolgimento dei privati nel finanziamento delle opere pubbliche. Ha avvertito, però, che occorre tener presente che, dagli intrecci societari tra la "Patrimonio S.p.A." e la "Infrastrutture S.p.A." previste dal D.L. n. 63/2002, "si profila il rischio di un annebbiamento del controllo e di una diluizione della trasparenza in un settore così delicato del patrimonio dello Stato". A tale preoccupazione, tuttavia, sembra dare opportuna risposta l'emendamento apportato dalla legge di conversione all'art. 12 del d.lgs. n. 63 del 2002, là dove prevede che il conto consuntivo, economico e patrimoniale della "Patrimonio S.p.A.", sia allegato, ogni anno, al rendiconto generale dello Stato e che un apposito allegato allo stesso rendiconto generale dello Stato contenga il conto consolidato della gestione di bilancio statale e della gestione della suddetta "Patrimonio S.p.A.".

Sempre nell'esercizio delle mie funzioni, ritengo doveroso aggiungere due osservazioni. La prima riguarda la scelta degli immobili da fare oggetto di cessione: bisognerà, ai fini di una buona gestione, dare la preferenza a quelli che oggi hanno alti costi di conservazione e di manutenzione e comunque offrono un reddito basso o nullo, e, in ogni caso, bisognerà tenere sempre presente l'art. 9, 2° comma, della Costituzione che impone la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico, così come recentemente ha ammonito il Presidente della Repubblica. Al riguardo, per ora, si prende atto che il Governo si è pronunciato annunciando una direttiva che

indichi le necessarie limitazioni alla cessione di beni immobili pubblici, ai sensi della detta norma costituzionale. Il contenuto di tale provvedimento dirà se sarà o meno necessaria l'introduzione di una norma di legge chiarificatrice. La seconda osservazione si appunta sulla necessità di attentamente vigilare sul fronte delle responsabilità amministrative, anche e specialmente nell'ambito della specifica competenza istituzionale della Corte dei conti.

### **CONCLUSIONI E RICHIESTE**

Un'antica regola della dialettica posta al servizio della parola detta vuole che ogni discorso si concluda con una perorazione, che, sinteticamente, rappresenti l'essenza ultima del messaggio che si vuole dare.

Mi proverò a farlo.

Nell'ambito e nei limiti della funzione che oggi svolgo, non posso non trovare, nel complesso, concrete e significative consonanze delle mie convinzioni con quelle espresse il 31 maggio scorso dal Governatore della Banca d'Italia, Antonio Fazio, in sede di considerazioni finali rese in occasione dell'Assemblea generale ordinaria dei partecipanti dell'Istituto di emissione.

Ciò nel riconoscere le cose buone, nel denunciare quelle deteriori, nelle preoccupazioni che ci devono impensierire e nelle speranze che ci devono sostenere.

Nello scenario di una economia mondiale scossa da tempo da non poche turbolenze, di una economia europea in fase di faticosa attesa e di una economia nazionale che sconta antichi e recenti problemi di competitività interna ed esterna, risulta sempre più evidente la connessione e l'interdipendenza tra l'economia nazionale e i conti pubblici nelle varie articolazioni.

Ci si può azzardare a dire, cioè, che una favorevole congiuntura economica può e deve aiutare il bilancio dello Stato e che una buona gestione del bilancio pubblico dà senz'altro respiro all'economia.

Oggi molte cose lasciano pensare che operi tra gli uni e l'altra una sorta di circolo vizioso. Occorre che esso si trasformi in circolo virtuoso. Ciò potrà avvenire se, nei due settori, autorità di governo, politici, amministrazioni, centrali e decentrate, operatori economici e forze sociali, e, in ultimo, ma non per ultimi, i cittadini, sapranno svolgere, ciascuno nel proprio ambito e nell'adempimento delle rispettive responsabilità, la propria parte: l'utilità di tutti, infatti, è l'utilità di ciascuno. Ciò è possibile in quanto l'Italia, come autorevolmente è stato detto, oggi non utilizza in pieno le proprie risorse: aggiungo io, sia quelle morali che quelle materiali.

E' questa la speranza di tutti, è questa la soluzione di tutto.

\* \* \*

Signor Presidente, Signori delle Sezioni Riunite, termino il mio discorso con le richieste che la natura giudiziale del presente procedimento mi impone di avanzare.

Per quanto riguarda il conto del bilancio, esse sono per una pronuncia di regolarità, con le eccezioni meglio specificate nell'atto scritto e che concernono:

- alcuni capitoli del conto consuntivo dell'entrata di cui agli elenchi esibiti dall'Ufficio di controllo;
- alcuni capitoli di spesa interessati dai decreti di accertamento residui per i quali ancora non si è concluso l'iter procedurale;
- le eccedenze di spesa riscontrate nella gestione di alcuni capitoli di alcuni ministeri, le quali richiedono una norma di sanatoria in sede di approvazione parlamentare.

Per quanto riguarda il conto del patrimonio, chiedo ugualmente la pronuncia di regolarità, fatta eccezione, anche qui, per le riserve formulate nell'atto scritto.