



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2019

**Requisitoria orale del Procuratore generale f.f.
Fausta Di Grazia**

UDIENZA DEL 24 GIUGNO 2020
PRESIDENTE ANGELO BUSCEMA



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2019

**Requisitoria orale del Procuratore generale f.f.
Fausta Di Grazia**

UDIENZA DEL 24 GIUGNO 2020
PRESIDENTE ANGELO BUSCEMA

REQUISITORIA ORALE
DEL PROCURATORE GENERALE f.f. PRESSO LA CORTE DEI CONTI
NEL GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO
(ESERCIZIO 2019)

Ringrazio il Presidente della Corte e mi associo al suo saluto alle Autorità.

Il breve tempo a disposizione per la requisitoria orale impone un'estrema sintesi di complesse tematiche esaminate più dettagliatamente nella memoria scritta alla cui stesura hanno contribuito i valenti colleghi in servizio presso la Procura generale, che mi sento di dover ringraziare per l'impegno e l'alta professionalità, unitamente al personale civile e della Guardia di Finanza dell'Ufficio per la collaborazione sempre dimostrata.

Il Procuratore generale interviene nell'odierno Giudizio di Parifica nella sua veste di garante obiettivo e neutrale dell'Ordinamento finanziario e degli interessi generali della collettività, a tutela dei principi costituzionali posti a presidio del bilancio dello Stato.

Questo Pubblico Ministero sottolinea che nell'ambito del giudizio di parifica occorre:

- tenere distinto il momento dell'analisi contabile del Rendiconto da quello meramente valutativo, con riferimento alle misure ritenute idonee ad assicurare l'equilibrio di bilancio e migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica;
- evidenziare che gli eventuali motivi ostativi alla parifica possono riguardare unicamente l'oggetto proprio del giudizio e, quindi, lo specifico ambito contabile e non essere tratti dai parametri di legittimità della complessiva gestione amministrativa;
- dare rilievo, altresì, ad eventuali patologie e criticità di sistema che traggono origine dalla mancanza di conformità degli apparati dello Stato alle regole di legalità, piuttosto che ai singoli episodi di illeciti e sprechi riguardanti propriamente l'azione di responsabilità amministrativa.

Il Rendiconto, come è noto, nella continuità delle gestioni rappresenta l'anello di congiunzione tra i vari esercizi ed è per tale motivo che la sua funzione primaria è quella certificativa della veridicità ed attendibilità dei dati e delle risultanze contabili, nonché della loro corrispondenza con la documentazione in possesso della Corte dei conti.

L'analisi dei dati del Rendiconto consente di individuare e sintetizzare i risultati della gestione ormai conclusa, quale punto di partenza delle scelte politiche e amministrative caratterizzanti gli esercizi futuri, anche al fine di correggere eventualmente gli andamenti critici in corso di esercizio.

La parifica del bilancio, quindi, deve essere intesa quale strumento di responsabilità democratica e non come un semplice passaggio istituzionale solenne, con valenze più simboliche che reali.

Anche per quanto attiene all'esercizio 2019, a seguito della riforma costituzionale che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio e della legislazione attuativa, i controlli

esterni effettuati dalla Corte dei conti sono imperniati sulla verifica di conformità ai nuovi precetti costituzionali e legislativi.

La Corte costituzionale, più volte, si è soffermata sul Giudizio di Parifica ribadendo la sua funzione giurisdizionale, come confermato nella più recente sentenza n. 138/2019, ponendo così in rilievo l'esigenza di tutelare l'interesse alla legalità finanziaria dei contribuenti che è scisso dagli interessi degli enti controllati (cfr. C. cost., sent. n. 72/2012 e n.196/2018).

Il Giudice delle leggi ribadisce, inoltre, le condizioni che devono ricorrere per sollevare questioni di legittimità costituzionale in via incidentale.

Viene riconosciuto, quindi, il diritto del cittadino a vedersi tutelato dalla Corte dei conti, anche in sede di parifica, in ordine alle disposizioni normative che violino i principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e siano in contrasto con una sana gestione finanziaria.

Dal principio di continuità degli esercizi finanziari discende la necessità che le scritture contabili rispondano a requisiti di chiarezza, correttezza, unicità e trasparenza.

Le funzioni del bilancio preventivo e del rendiconto sono quelle di dimostrare al cittadino-contribuente la bontà dell'impiego delle risorse e dei risultati conseguiti dagli eletti, a cui è affidato il mandato di gestire la cosa pubblica.

In questa requisitoria orale, per brevità, eviterò di riproporre dati numerici già esposti nella relazione delle Sezioni riunite e trattati nella memoria scritta del Procuratore generale, limitandomi soltanto ad accennare alcuni punti di interesse che non possono prescindere dall'attuale crisi economica e sociale che la collettività sta vivendo.

È fatto noto che l'economia nazionale, già prima della crisi dovuta all'emergenza sanitaria, conclamata nei primi mesi del 2020 ma già in atto dalla fine del 2019, scontava a livello internazionale fattori di rallentamento dell'economia mondiale e all'interno del Paese un sistema produttivo in

perdita di competitività, scoraggiante per gli investitori esteri.

Al fine di contenere il disavanzo di bilancio entro prestabiliti rapporti con il PIL è stato necessario procedere a tagli lineari delle voci di bilancio delle pubbliche amministrazioni, tra cui le spese per il personale.

La situazione debitoria è inoltre caratterizzata da elementi di poca chiarezza, quali il differimento dei pagamenti ai creditori dello Stato e delle Autonomie locali.

Le Sezioni riunite in sede di controllo continuano ad evidenziare che il rispetto dei termini di pagamento delle transazioni commerciali configura un obbligo a carico di ciascuna amministrazione pubblica.

I pregiudizievoli ritardi si riflettono – in termini di maggiori oneri da sostenere per gli interessi di mora e le sanzioni per infrazione – anche sul bilancio e sui relativi equilibri.

Sul tema, infatti, si sono pronunciate in senso conforme la Corte costituzionale e la Corte di Giustizia europea.

La tutela del bilancio dello Stato, assicurato con l'equilibrio tra le entrate e le spese, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico, è parte sostanziale e irremovibile del nostro ordinamento fondamentale (Art. 81 Cost.).

Alla luce di quanto costituzionalmente disposto, giova evidenziare come spesso le gestioni fuori bilancio operino in deroga ai noti principi di universalità e di unità che, ai sensi del disposto normativo sulla contabilità e finanza pubblica, rappresentano quei profili attuativi dell'art. 81 Cost. volti a consentire il loro impiego solo in ipotesi tassative ed eccezionali.

Si rileva, soprattutto, come lo strumento dei fondi di rotazione sia particolarmente utilizzato con riferimento sia al numero delle gestioni che alla sostanza delle risorse gestite.

In alcuni casi la loro scarsa consistenza impone una riflessione sull'adeguatezza di tale strumento, a fronte degli ingenti costi di funzionamento dei fondi, quantomeno

in ragione della reale economicità e senza trascurare l'elevato numero di procedure fallimentari che incidono negativamente sulla loro concreta efficacia, in particolar modo per quanto concerne i fondi di rotazione, i quali sovente rallentano la restituzione delle somme erogate, depotenziandone il carattere rotativo.

In merito ai costi di funzionamento di tali fondi, va rilevata la permanenza di una disomogeneità dei criteri di determinazione degli stessi, favorita dal fatto che ciascun Ministero amministra autonomamente il rapporto convenzionale con il gestore.

Si rende opportuno, pertanto, che la commissione riconosciuta al gestore del fondo sia commisurata, proporzionalmente, all'effettiva attività svolta.

Occorre evidenziare, inoltre, il vaglio della compatibilità delle previsioni normative che individuano coloro che gestiscono tali fondi, ovvero istituti bancari o società di capitali, parzialmente o totalmente privati, con i principi di derivazione comunitaria in tema di appalti e di libera

concorrenza, sancito dal Trattato di funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), recepiti in maniera attuativa dall'ordinamento italiano con l'adozione del codice dei contratti pubblici, a garanzia del confronto competitivo come regola generale.

Si impone, di conseguenza, l'adozione di maggiori controlli da parte delle amministrazioni chiamate a vigilare, nonché della Ragioneria generale dello Stato, circa l'effettivo riversamento nel bilancio delle relative risorse a gestioni chiuse, poiché risultano tuttora operativi conti correnti bancari afferenti alcune gestioni fuori bilancio, nonostante la presenza di norme che ne disponevano la chiusura già a decorrere dall'esercizio 2017.

Non più attuali si sono dimostrati, ancora prima della pandemia, i programmi di mero contenimento della spesa pubblica effettuati *tout-court*.

Nell'ambito delle attività di rafforzamento della capacità amministrativa del settore pubblico italiano, che risulta necessaria anche per l'effettiva realizzazione degli

investimenti e la proficua utilizzazione delle risorse UE, sia quelle “ordinarie” sia quelle “straordinarie” conseguenti all'emergenza COVID-19, è stato riscontrato il progressivo incremento delle competenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Al riguardo si segnala in particolare la creazione, con la legge di bilancio per il 2019, del “Fondo per gli investimenti delle amministrazioni centrali” che si è aggiunto al “Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese”, entrambi con la finalità di assicurare certezza di risorse e semplificazione dei procedimenti di programmazione in un complesso di settori strategici.

Ancora la stessa legge di bilancio 2019 ha previsto l'istituzione, alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio dei Ministri, di una struttura di missione denominata “InvestItalia” con il compito di supportare le attività del Presidente, in materia di investimenti pubblici e privati, relative alla coesione delle politiche del Governo.

In coordinamento con tale struttura, il dPCM del 15 febbraio 2019 ha istituito la “Cabina di regia Strategia Italia” presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio e composta dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal Ministro per il Sud e dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e integrata dai Ministri interessati alle materie trattate, nonché dal Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dal Presidente dell'Unione delle Province d'Italia e dal Presidente dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani.

Ciò allo scopo di facilitare un'efficace integrazione tra gli investimenti promossi e favorire, altresì, l'accelerazione degli interventi finanziati.

Al riguardo, si ritiene di poter osservare che “InvestItalia” e la correlata “Cabina di regia” vengono ad aggiungersi ad altre strutture di coordinamento presenti nella stessa

Presidenza del Consiglio (ad es. Agenzia per lo sviluppo territoriale, Dipartimento per le politiche di coesione) con l'effetto di una eccessiva frammentazione delle competenze, peraltro segnalato da questa Corte in sede di audizione al Parlamento sul progetto di legge di bilancio per il 2019.

Nel corso dell'esercizio finanziario, le politiche del lavoro e quelle sociali sono state impegnate nel dare attuazione ai due principali provvedimenti contenuti nella legge di bilancio e nel successivo decreto legge n. 4/2019, convertito con la legge 26/2019, in deroga alle norme generali, ossia "quota 100" in campo previdenziale e il "reddito di cittadinanza" in ambito assistenziale.

Per quanto riguarda la "quota 100", a seguito della normativa emanata, alla data del 31 dicembre 2019 risultano essere state approvate 155.897 richieste di collocamento in quiescenza, pari a circa il 69% delle domande presentate.

Delle istanze accolte circa il 49% riguarda soggetti con oltre 41 anni di contribuzione, a fronte di un'anzianità lavorativa media di 40 anni.

I risultati sono stati al di sotto degli obiettivi illustrati nella Relazione tecnica che accompagnava il provvedimento, avente anche finalità di ricambio generazionale della forza lavoro.

Sul fronte assistenziale, l'attuazione del "reddito di cittadinanza" è rientrato tra le finalità della missione 24, con uno stanziamento definitivo di 5.728,6 milioni di euro, dei quali ne sono stati impegnati 3.878,7 milioni.

Dai dati degli uffici di controllo risultano essere state accolte circa 1 milione di domande, a fronte di quasi 2,4 milioni di richieste, delle quali, secondo elaborazioni di questo Istituto, soltanto il 2% ha poi dato luogo ad un rapporto di lavoro tramite i Centri per l'impiego.

Il calo degli investimenti pubblici non ha aiutato certamente la ripresa dell'economia nazionale, in evidente sofferenza

per la pressione fiscale e l'alto costo del lavoro, nonché per i noti fenomeni corruttivi.

Appare non più rinviabile un intervento in materia fiscale che riduca, per quanto possibile, le aliquote sui redditi dei dipendenti ed anche dei pensionati che, pur essendo fuori dal circuito produttivo, frequentemente sostengono le generazioni più giovani, oltretutto le imposizioni gravanti sulle imprese alle quali sono affidate le concrete speranze di un rilancio del Paese.

L'alleggerimento della fiscalità potrebbe evitare, soprattutto in un momento di crisi globale, la costante erosione del potere d'acquisto delle famiglie e un'ulteriore contrazione del mercato interno, che non favorisce il gettito erariale.

Sul fronte delle entrate, inoltre, non è stato ancora risolto in senso positivo il contrasto all'evasione fiscale, con conseguente mancato recupero di quanto dovuto, nonostante il costante impegno dell'amministrazione finanziaria, che consentirebbe per tutti i contribuenti

corretti la riduzione del carico fiscale, con effetti benefici sulla produzione di ricchezza e sull'incremento dei consumi.

Il Rendiconto generale dello Stato mette in luce ulteriori carenze riguardanti il patrimonio pubblico e la sua gestione e manutenzione.

La dismissione dei beni ritenuti non utili dovrebbe procedere in modo più spedito e le risorse incamerate indirizzate per la riduzione del debito.

La straordinaria congiuntura sanitaria, comune a tutto il pianeta, ha provocato il crollo di moltissime attività economiche e messo in ginocchio il mondo del lavoro.

Le politiche governative si sono dunque attivate per realizzare misure idonee a sostenere i bisogni primari delle fasce di popolazione colpite dagli effetti dell'epidemia, in applicazione del principio di solidarietà nei confronti delle classi più deboli e nel breve-medio periodo a incentivare la ripresa delle attività economiche.

Nell'anno che qui interessa la spesa sanitaria ha raggiunto la cifra di 115,4 miliardi di euro, di cui oltre 40 miliardi per l'acquisto di beni e servizi.

L'ammontare di tale spesa è destinato a crescere in attuazione delle disposizioni intese a far fronte all'emergenza epidemiologica in atto.

Ad esempio, a seguito delle misure di potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale e di sostegno economico per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza (varate con il D.L. 17 marzo 2020, n.18, convertito dalla L. 24 aprile 2020, n.27) le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e le aziende sanitarie potranno stipulare contratti (ai sensi dell'art. 8-quinquies, del D.Lgs 30 dicembre 1992, n. 502) per l'acquisto di ulteriori prestazioni, in deroga al limite di spesa (di cui all'art. 45, co. 1-ter, del D.L. 26 ottobre 2019, n. 124, convertito con modificazioni dalla L. 19 dicembre 2019, n.157).

Il presente Giudizio di Parifica, come detto, interviene sull'esercizio 2019 che precede i noti e funesti eventi

pandemici dovuti al COVID-19, con conseguente crisi economica senza precedenti e riflessi sociali drammatici anche per il futuro, al momento difficilmente prevedibili.

È importante che la suddetta calamità non diventi crisi del sistema-Paese, atta a favorire la deriva della dismissione dei controlli e delle scelte condizionate dall'urgenza.

Colgo l'occasione per manifestare l'auspicio che il Legislatore possa attivare idonei meccanismi di sviluppo utili a correggere alcune criticità tradizionali, coniugando visioni strategiche a breve e lungo termine, anche in considerazione del dispiegamento di risorse e dei flussi di denaro destinati ad essere introdotti per affrontare l'emergenza.

Più volte la Procura generale si è espressa, in occasione delle cerimonie istituzionali, nel senso favorevole alla semplificazione burocratica nell'ambito del funzionamento delle pubbliche amministrazioni e alle modifiche ragionate della legislazione sui contratti pubblici, particolarmente in tema di appalti.

Ben vengano, quindi, snellimenti delle procedure farraginose che aggravano il compito delle amministrazioni e appesantiscono il privato con una serie di adempimenti, forse non indispensabili.

Occorre però operare un distinguo, non si può e non si deve confondere l'intervento del Legislatore, indirizzato a fare ordine in un dedalo di norme di difficile comprensione e ostica attuazione per i cittadini e le imprese, con il dare un colpo di spugna alla responsabilità per danni inflitti all'erario dai dipendenti pubblici preposti ad attuare le norme, per condotte gravemente colpose, confinando il giudizio di responsabilità che ne deriva ai soli danni conseguenti a comportamenti connotati da dolo, come viene auspicato nel recente dibattito politico.

Ciò limiterebbe fortemente l'azione del Pubblico Ministero contabile, tesa a reintegrare il patrimonio dello Stato per i danni cagionati dai suoi funzionari infedeli, soprattutto in settori in cui più alto è il livello di spesa come nella sanità, nella realizzazione di opere pubbliche e prestazione di

servizi, dove più facilmente si può allungare anche la mano nera della malavita organizzata.

La Corte dei conti, nella pienezza delle funzioni di controllo e giurisdizionali, in modo particolare in questo momento di grave crisi, sarà il custode insostituibile della legalità finanziaria onde evitare che ingenti risorse pubbliche, fra cui i cospicui fondi europei, possano essere distolti dalle finalità di interesse generale.

Sul punto la Corte di cassazione ha più volte ribadito la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti nella materia della responsabilità patrimoniale per i danni realizzati a carico dell'Unione Europea.

Il medesimo Consesso ha precisato che il danno, il quale giustifica l'intervento della Corte dei conti, non può essere limitato a quello arrecato allo Stato o altro ente pubblico nazionale, ma deve essere esteso a ricomprendere qualsiasi pregiudizio di natura economica prodotto nei confronti degli Organismi comunitari.

Debbono manifestarsi dubbi riguardanti la generalizzazione di modelli procedurali pensati per la contingenza economico-sanitaria che stiamo vivendo, laddove ciò comporti il venir meno delle garanzie di corretta gestione del denaro pubblico.

Al di là del tema delle eventuali condizioni offerte dagli interventi europei, nelle forme di contributo a fondo perduto ovvero di prestito, resta il fatto che il Paese deve essere in grado di utilizzare le risorse per un piano straordinario di investimenti, soprattutto nella sanità.

Altro strumento di finanziamento al centro del recente dibattito politico è fornito dall'utilizzo del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), quale fondo idoneo a finanziare interventi anticrisi nell'ambito dei Paesi dell'Eurozona.

Gli Stati membri che beneficiassero del *Pandemic Crisis Support* erogato dal MES sarebbero soggetti, ai termini dell'art. 2, terzo paragrafo, del regolamento Reg. (CE) 21/05/2013, n. 472/2013, a sorveglianza rafforzata che

comporta adempimenti aggiuntivi di monitoraggio e rendicontazione rispetto al normale ciclo e procedure di vigilanza del semestre europeo.

In proposito, occorre osservare che, con lettera del 07.05.2020 indirizzata al Presidente dell'Eurogruppo, il Vice Presidente della Commissione Europea ed il Commissario all'economia, hanno proposto, chiedendo l'approvazione dell'Eurogruppo, l'adozione di un quadro di rendicontazione e monitoraggio semplificato in linea con l'accordo politico raggiunto nell'Eurogruppo medesimo e approvato dai Capi di Stato e di Governo, in considerazione della sussistenza della crisi sanitaria da COVID-19 che coinvolge gli Stati membri, i quali non sarebbero al contrario minacciati da gravi difficoltà interne inerenti alla stabilità finanziaria.

Nella riunione dell'08.05.2020, l'Eurogruppo ha accolto con favore la proposta della Commissione di cui alla suddetta lettera e sarà ora il Legislatore a decidere se usufruire o meno di tale contributo.

Abbiamo recentemente assistito a indimenticabili eventi che hanno falciato la generazione più anziana dei nostri cittadini e messo dolorosamente in evidenza come si sia interrotto il patto non scritto fra generazioni, il quale comportava per i genitori la cura dei figli, allora bambini, con la consapevolezza che questi ultimi li avrebbero sostenuti nel momento della vecchiaia.

Questi principi etici, propri di una società che appariva più semplice, non sono stati garantiti per diversi motivi dallo Stato che si è dimostrato carente e dalle famiglie, colte di sorpresa da un'imprevedibile calamità, con un costo sociale altissimo per la collettività in termini di mortalità, assistenza e cure.

Dal momento che la civiltà di un Popolo si misura con la sua capacità di "*humana pietas*" nei confronti dei più deboli e dei disadattati, risulta sempre più importante il ruolo delle Autonomie locali e dei Comuni in particolare, custodi del rapporto diretto tra cittadini e istituzioni, affinché in futuro non si ripetano drammi della solitudine e dell'abbandono,

ponendo in essere sistemi di sostegno da ritenersi ormai urgenti.

Un'articolata strategia di investimenti è necessaria anche nel versante delle infrastrutture, quale volano per i settori produttivi, turistici, culturali e ambientali.

Sono sotto gli occhi di tutti i numerosi problemi che nel corso del 2019 si sono aggravati, ma guardando gli aspetti positivi che confortano le nostre conclusioni, possiamo rilevare che l'Italia non è stata la “cicala di Esopo” che molti in Europa hanno creduto.

Negli ultimi 30 anni, al netto delle criticità e dei fenomeni di malcostume, non si è speso complessivamente più di quanto entrava nelle casse dell'erario.

La prova è nei numeri dell'avanzo primario, ovvero la differenza tra le entrate e le uscite pubbliche misurato come percentuale sul PIL, con l'esclusione della spesa per gli interessi sul debito che dipende piuttosto da fattori

esterni e resta il problema cruciale del nostro sistema economico.

Questo indicatore è stato quasi sempre positivo tra il 1990 e il 2019, tranne nel 2009 in ragione della crisi finanziaria deflagrata negli Stati Uniti d'America che ha poi interessato le altre economie globali, con un avanzo primario in media del 2,25 per cento rispetto al PIL potenziale.

Sotto il profilo dell'analisi contabile, va posto in evidenza come la gestione del bilancio statale sia stata caratterizzata, nel 2019, da andamenti positivi sul fronte delle entrate e delle spese, soprattutto in tema di composizione di quest'ultime, segnando una virtuosa inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti.

Desidero, infine, ricordare che il Paese possiede ancora tanta bellezza e qualità da preservare per le generazioni future, penso al settore turistico, al manifatturiero e a quello industriale, capaci di eccellenze ineguagliabili.

La nostra, nonostante tutto, è e sarà sempre una grande Nazione!

Nel rivolgermi, in conclusione, al Signor Presidente ed ai Signori magistrati componenti codesto Collegio delle Sezioni riunite, chiedo di emettere pronuncia di regolarità del Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2019, con le eccezioni specificate nella parte conclusiva delle memorie scritte.

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

