

REQUISITORIA ORALE
DEL PROCURATORE GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI
ALBERTO AVOLI
NEL GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO
PER L'ESERCIZIO
2017

Il giudizio di parifica costituisce lo strumento processuale previsto dall'ordinamento per dare certezza ai dati contenuti nel rendiconto generale dello Stato. Svolge quindi una funzione non meramente formale, in quanto la certezza dei dati nella loro materialità è funzionale alla veridicità e alla attendibilità complessiva della catena contabile, intesa nella coordinata successione dei rendiconti consuntivi e dei bilanci di previsione.

La parifica del rendiconto generale dello Stato, che si sviluppa nell'ambito delle funzioni di controllo della Corte, converge nella sua fase conclusiva in un giudizio definito contenzioso, sia pure con caratteri del tutto peculiari.

Ciò consente l'intervento del Procuratore generale non come parte processuale in senso stretto, bensì quale portatore esclusivo dell'interesse generale dell'ordinamento alla correttezza dei bilanci.

Interesse generale dell'ordinamento non esprime una formula rituale svincolata da contenuti, bensì valorizza la natura più elevata delle attribuzioni del Procuratore generale, direttamente collocabili nell'ambito dello Stato-Comunità e quindi particolarmente vicine alla comunità dei cittadini.

In questa ottica si configurano le valutazioni del Procuratore generale sul rendiconto generale, valutazioni per le quali si rinvia alla relazione scritta.

In questa sede, dunque, solo alcune riflessioni generali.

Il rendiconto è un documento di bilancio dove confluiscono dati a consuntivo. La lettura del documento consente di intercettare le linee complessive della gestione nell'esercizio concluso ed è quindi importante in

quanto la successiva ed autonoma impostazione dei bilanci previsionali non può non tenere conto di quanto si è configurato in precedenza.

Esiste un principio fondamentale che lega le gestioni nel rincorrersi degli esercizi, il principio di continuità, principio indefettibile, utile a dare coerenza e affidabilità complessiva al sistema.

La continuità dei bilanci non ostacola la eventuale possibilità di modifica da parte della *governance* politica delle strategie di gestione.

Le nuove impostazioni sono di per sé non solo legittime ma anzi necessarie in funzione degli scenari sociali, economici e finanziari in continua evoluzione. Tuttavia è importante che esse non abbiano la pretesa di ignorare il pregresso in una sorta di impropria *damnatio imaginis*.

Il futuro si costruisce in una prospettiva di “continuità discontinua” o, per meglio dire, di “discontinua continuità”. Concetto questo a valore generale, particolarmente applicabile alle gestioni e alle politiche di bilancio pubbliche.

La prima conseguenza del principio di continuità sta nel dover “fare i conti” con il debito pubblico accumulatosi negli anni, fonte di debolezza e vulnerabilità dell’Italia, debito pari a circa il 132 per cento del PIL.

Gli oneri di copertura dei soli interessi drenano continuamente risorse, riducono il grado di flessibilità nella definizione delle strategie future, creano dipendenza dai mercati finanziari.

Per uscire da questa situazione è necessario mettere in cantiere linee convergenti di azioni, ben definite in una visione strategica coerente di breve, medio e lungo termine.

All’interno di questa strategia – ma solo al suo interno – è possibile la ricomposizione della spesa pubblica volta a stimolare la capacità produttiva del Paese e, in generale, a indurre la crescita della ricchezza diffusa, quali strumenti utili ad attivare un percorso virtuoso che consenta, al suo termine, di rendere disponibili risorse per la riduzione del debito.

Non esistono scorciatoie diverse: l’Italia deve onorare il proprio debito, ne ha la capacità, ne ha la dignità.

E tuttavia proprio la oggettiva onerosità e complessità del problema del debito deve rappresentare uno stimolo per la *governance* politica ad assumere decisioni coraggiose, dove l'obiettivo ultimo dell'azzeramento possa essere conseguito senza penalizzare lo sviluppo sociale del Paese, in un "gioco di bilanciamento" equilibrato, ponderato, mai improntato a contingenze emozionali.

Parafrasando le condivisibili parole del Ministro dell'Economia "il consolidamento del bilancio è una delle condizioni necessarie per mantenere e rafforzare la fiducia dei mercati e delle imprese per la tutela della finanza pubblica, i risparmi degli italiani e la crescita".

Il bilancio nazionale risente dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Va subito ricordato che l'Italia è un "contribuente netto" dell'Unione. Infatti i flussi finanziari nel corso del 2017 presentano versamenti complessivi pari ad euro 15,45 miliardi di euro ed accreditati per 8,13 miliardi con una differenza negativa di 7,31 miliardi di euro.

I versamenti hanno riguardato, per la quota maggiore, la cosiddetta "quarta risorsa", rappresentata dalla quota di reddito nazionale lordo, quale la quota IVA, i dazi doganali e i contributi zucchero. Gli accreditati si collocano nell'ambito dei vari fondi, FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale), FSE (Fondo sociale europeo), FEAGA (Fondo europeo agricolo di garanzia), il FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale).

Fra i vari Fondi europei merita anche la segnalazione del FAMI (Fondo asilo migrazione ed integrazione), dal quale, nel corso dell'esercizio, sono pervenuti 23,8 milioni di euro.

Il bilancio dello Stato risente delle dinamiche dei rapporti con le Regioni, impegnate, anche quelle ordinarie, a invocare spazi di autonomia finanziaria sempre maggiori, anche a fronte della ridefinizione delle competenze.

Le Regioni, in particolare, chiedono la certezza nella quantificazione delle risorse loro destinate e soprattutto la affidabilità nei tempi di erogazione.

In questo quadro si sono inseriti i due recenti referendum che hanno coinvolto i cittadini della Lombardia e del Veneto. A seguito del loro esito, sono intervenute le intese preliminari fra le Regioni e il Governo nazionale.

Uno dei temi centrali degli accordi ha riguardato propriamente la ripartizione delle risorse, attraverso la valorizzazione di alcune specifiche filosofie di gestione. Così al conferimento di nuove competenze deve connettersi una adeguata provvista finanziaria, unita alla disponibilità delle necessarie risorse umane e strumentali. Così la ripartizione dei flussi finanziari dallo Stato alle Regioni deve tenere conto del principio per cui le entrate tributarie maturate in un territorio debbono in una parte sostanziale essere destinate ai bisogni di quel territorio.

Il collegamento fra prelievo fiscale e territorio può ritenersi utile a recuperare il rapporto fra cittadini ed istituzioni. La restante quota si definisce di coesione, in quanto volta a consentire la copertura dei servizi generali e degli oneri di solidarietà nazionali.

In molte circostanze si è voluto assicurare la copertura delle leggi di spesa mediante i proventi derivanti dalla lotta all'evasione.

Come puntualmente intercettato dal rendiconto, peraltro, il contrasto all'evasione (e all'elusione) fiscale non ha dato i risultati sperati, malgrado l'encomiabile impegno della Guardia di finanza e dell'Amministrazione finanziaria.

Esistono certamente cause strutturali di sistema che favoriscono il mancato rispetto degli oneri tributari da parte di cittadini ed imprese, la complessità normativa, il livello alto della pressione, le difficoltà della congiuntura.

Il riordino tributario si configura dunque una priorità assoluta per l'Italia, riordino che, nel rispetto dei principi costituzionali, dia al gettito certezza e adeguatezza. In ogni caso sarebbe bene che la copertura delle spese con i ricavi del recupero fosse disposta solo a risultati effettivamente conseguiti, distinguendo fra ricavi straordinari e ricavi ipoteticamente connessi a recuperi strutturali con particolare riferimento al consolidamento della fedeltà fiscale.

Nell'esercizio 2017 lo Stato ha reso disponibile numerose risorse per fronteggiare le necessità conseguenti ai gravi e perduranti eventi sismici che

hanno colpito importanti porzioni dei territori del Lazio, dell'Abruzzo, delle Marche e dell'Umbria.

La Protezione civile si è fatta carico dell'emergenza, mentre il Commissario straordinario ha gestito e gestisce in contabilità speciale i fondi per la ricostruzione.

È difficile poter quantificare con precisione quante e quali sono state e sono le risorse necessarie per superare definitivamente il momento emergenziale ed entrare nel vivo di quello della ricostruzione. Relativamente al 2017 una stima prudentiale porta ad assestare la spesa in nove miliardi di euro, messi a disposizione dal Ministero dell'Economia, comprensivi degli interventi sulla viabilità, sugli edifici di culto e storico artistici, sull'edilizia pubblica e privata, sul sostegno al sistema produttivo.

Un importo comunque parziale in quanto vanno aggiunte le risorse della Protezione Civile per la fase dell'emergenza (tutt'ora in corso) e le risorse autonomamente impegnate da Enti settoriali, quali l'ANAS, subentrati alle province anche per la viabilità ad essa attribuita.

Si tratta di una spesa straordinaria, di gran lunga insufficiente alla riparazione dei danni inflitti dalle scosse, una spesa che avrà un seguito sicuramente molto consistente anche nei prossimi esercizi.

L'evento tellurico dell'Italia centrale ha fatto seguito ai terremoti dell'Aquila e dell'Emilia, solo per ricordarne i più recenti e devastanti.

L'Italia è un Paese ad alto rischio sismico, così come ampie zone sono interessate dal rischio idrogeologico.

Ogni qual volta si verificano terremoti, alluvioni, slavine, frane lo Stato è costretto ad intervenire sostenendo oneri finanziari dalle dimensioni difficilmente calcolabili.

Sarebbe opportuno invece investire maggiori risorse per la prevenzione dei rischi, con politiche territoriali mirate alla sicurezza del patrimonio edilizio privato e pubblico, nonché delle infrastrutture di servizio. Sviluppare una "cultura della prevenzione" significa non solo salvare vite umane ma, in termini economici e finanziari, conseguire un risparmio di scala, accompagnato dal miglioramento della qualità della vita degli stessi cittadini.

Tale orientamento trova un suo puntuale riscontro nel Documento di economia e finanza (DEF) approvato in questi giorni dalle Camere, là dove si fa un esplicito riferimento alla sostenibilità ambientale e sociale nella crescita economica.

Quanto alla pubblica amministrazione, si deve preliminarmente rilevare che le politiche restrittive in materia di assunzioni hanno determinato un significativo incremento dell'età media dei dipendenti pubblici, che ha superato i cinquanta anni, con valori significativamente più elevati in alcuni comparti, quali quello dei Ministeri.

Il forte invecchiamento del pubblico impiego sta producendo effetti negativi sulla propensione alla innovazione e al cambiamento.

La scuola, la sanità, le forze di polizia e militari, gli enti locali, l'amministrazione statale costituiscono le principali articolazioni della complessiva area pubblica, area dai confini di per sé variabili.

Lo Stato si fa direttamente carico di alcune di queste aree. In particolare, la scuola, dove permangono sacche di precariato e dove il numero dei docenti resta complessivamente stabile, con variazioni annuali di poche unità.

Anche in questo comparto ha perso di importanza il concetto di "organico di diritto" in una visione dinamica degli assetti organizzativi in generale e della provvista del personale in particolare.

Non può non essere dato rilievo ad una diffusa disaffezione del personale scolastico che, pur nella assoluta maggioranza, portatore di professionalità non secondarie, è costretto ad operare in contesti difficili e senza il riconoscimento stipendiale che sarebbe appropriato rispetto ai livelli di qualità offerti al servizio.

Lo Stato si è fatto carico di un articolato programma in materia di edilizia scolastica: molti sono stati gli edifici interessati. Molto però è ancora da fare per mettere in sicurezza le scuole ed è sintomatica la circostanza per cui, in caso di eventi calamitosi, i primi a rimanere danneggiati o a crollare sono proprio gli edifici scolastici.

Quanto alla sanità, nel corso del 2017 la spesa sostenuta dal servizio sanitario nazionale è stata pari a 117,472 miliardi, in crescita dell'1,34 per cento rispetto all'esercizio precedente, quasi interamente ricoperta dal gettito

tributario (IVA e accise in primo luogo e quindi IRAP e addizionale regionale IRPEF), con una incidenza del 6,85% sul PIL.

La spesa pro capite è stata di euro 1.939 (1912 nel 2016).

Circa 40 miliardi di euro sono stati impiegati per l'acquisto di beni e servizi, fra i quali i prodotti farmaceutici (per i quali si rileva una limitata progressione) e i dispositivi medici in incremento.

Fra le voci "minori" merita di essere ricordata la dinamica della spesa per vaccini.

Sostanzialmente immutato il costo complessivo del personale, si deve purtroppo registrare la contrazione della spesa per investimenti infrastrutturali e tecnologici, il che determina e aggrava il significativo tasso di obsolescenza delle tecnologie a disposizione delle strutture.

Secondo dati del Ministero della Salute, circa un terzo delle apparecchiature è operativo da più di dieci anni ed ha bisogno di frequenti manutenzioni che le rendono indisponibili per lungo tempo.

Permangono forti differenze nella qualità e nella disponibilità dei servizi fra le varie Regioni e questa situazione di diseguaglianza viene intercettata dalla crescente incidenza della mobilità sanitaria. Ad esempio, la Regione Calabria ha una mobilità passiva in uscita del 21,3% (a fronte di una mobilità attiva del 2,5%), la Sicilia ha rispettivamente percentuali del 7,1 e dell'1,8.

Quali poli di attrazione per i cittadini che decidono di ricevere le cure in aree diverse da quelle di residenza spiccano Lombardia e Veneto al Nord, Emilia Romagna, Toscana e Umbria al centro.

I numerosi interventi in tema di razionalizzazione della spesa si sono abbattuti nel comparto sanitario con tagli spesso troppo lineari. Tuttavia bisogna riconoscere che il sistema sanitario nazionale ha saputo proporre scelte e metodologie organizzative profondamente innovatrici, in grado di preservare i livelli qualitativi di servizi resi ai cittadini.

Alcune Regioni hanno dato migliore prova, accentuando ancora di più la divaricazione fra i vari territori regionali, che tuttora caratterizza il comparto.

Di grande impatto trasversale si configura il tema del funzionamento della pubblica amministrazione. Da autorevoli ed obiettivi sondaggi emerge da parte dei cittadini – e, soprattutto, delle imprese – la percezione della inadeguatezza dell'amministrazione, percezione che in molti casi può sviluppare dinamiche emotive e superare le stesse criticità nella loro dimensione reale.

Fra le cause che ostacolano il buon andamento dell'amministrazione un posto particolare può essere riservato alla congerie di norme e regolamenti che ne condizionano l'attività. Questa congerie è stata oggettivamente aggravata dal diritto europeo con il fiume dei suoi regolamenti e regole di esecuzione.

Attualmente il sistema presenta uno spiccato carattere multilivello, dove non è facile orientarsi nemmeno in termini di gerarchia delle fonti.

Hanno visto la luce vari tentativi di semplificazione, tutti però con risultati poco apprezzabili. È fondamentale porre mano al riordinamento settoriale e al coordinamento di sistema in tempi brevissimi, nella consapevolezza che ci vorrà molto tempo per raggiungere l'obiettivo.

La "riconquista" della fiducia dei cittadini nella pubblica amministrazione e nelle istituzioni in genere deve costituire un obiettivo strategico primario, indispensabile per assicurare e garantire la stessa democrazia nel nostro Paese.

La "riconquista" della fiducia deve accompagnarsi al recupero della cultura della legalità, del rispetto delle regole. Regole non solo propriamente giuridiche, ma anche sociali, di educazione e di rispetto.

La condivisione del sistema delle regole rappresenta un valore essenziale, imprescindibile, per qualunque comunità, che non voglia perdere la propria identità, andando ad infrangersi sui poderosi e perniciosi scogli della divisione e della disarticolazione.

La nostra comunità nazionale ruota attorno al concetto di cittadinanza, che esprime appartenenza e condivisione. Un concetto tutt'altro che astratto.

Ogni volta che alla cittadinanza si associa un nuovo diritto non si può non esprimere soddisfazione. Il nuovo diritto la irrobustisce e corrobora.

Così è anche per il diritto al reddito di cittadinanza.

Al di là delle questioni di copertura della spesa – questioni che il Parlamento sovrano risolverà al meglio nella sua saggezza – un diritto importante a sostegno delle fasce maggiormente colpite dalla recente prolungata crisi occupazionale. Un diritto che il Documento di economia e finanza ha voluto scervo da inutile e deleterio assistenzialismo, ancorato invece al mondo del lavoro; dunque, un arricchimento con un nuovo diritto della cittadinanza, un significativo contributo a renderne partecipi anche le fasce di popolazione maggiormente in difficoltà

Forse, però, sarebbe bene ricordare a tutti anche l'esistenza – altrettanto importante quanto sovente dimenticata – dei doveri di cittadinanza.

Nel rivolgermi, in conclusione, al Sig. Presidente ed ai Sigg. magistrati componenti codesto Collegio, chiedo di emettere pronuncia di regolarità del Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2017, con le eccezioni specificate nella parte conclusiva della relazione scritta.