

1. - Presentazione -

Nelle memorie da me depositate in sede di passati giudizi sui rendiconti generali dello Stato, sono state indicate le ragioni giuridiche e quelle funzionali su cui poggia l'intervento dell'organo requirente della Corte nei procedimenti che, ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, reggono la verifica del conto consuntivo annuale dello stesso Stato e il connesso documento di referto che, contestualmente alla decisione adottata, viene indirizzato dalle SS.RR. della Corte al Parlamento.

Tali ragioni, peraltro da tempo universalmente conosciute e riconosciute, risultano oggi confermate, sia sul piano giuridico-processuale che su quello strettamente contabile, dall'attuale indirizzo assunto dall'Ordinamento, in particolare dopo la riforma del titolo V della Costituzione, che vede l'assetto istituzionale e costituzionale della Repubblica muoversi verso un più accentuato decentramento politico e amministrativo, in vista di altre soluzioni in chiave federalista.

A questo si aggiunge la continua evoluzione del diritto vivente che, sotto la spinta della forza delle cose, ha portato, non solo nel settore pubblico, ma anche in quello privato, alla riscoperta della cultura del controllo e della responsabilità, nei trascorsi decenni da certi indirizzi culturali troppo frettolosamente discriminati rispetto ad altri valori. Ciò, di fatto, ha posto nella giusta posizione di rilievo la Corte dei conti, le cui funzioni di controllo e giurisdizionali, per sua naturale predisposizione e per attitudine istituzionale, vengono sempre più indirizzate a garantire a tutto campo la buona gestione delle pubbliche risorse, quali che siano le strutture chiamate ad amministrarle. In tal modo, la Corte viene a collocarsi nell'Ordinamento come l'unico organo di raccordo del sistema di vigilanza della spesa pubblica.

In questo quadro, trova precisa ed essenziale caratterizzazione il presente giudizio sul rendiconto generale dello Stato, che ha per oggetto quella parte della gestione dell'attività finanziaria delle pubbliche risorse ancora centralizzata.

In altre sedi, con altri metodi e con specifiche finalità, invece, si articola il controllo sulle regioni, sugli enti locali, sugli enti istituzionali e sulle S.p.A. a partecipazione pubblica.

Ciò nell'irrinunciabile compito di rendere un servizio al Parlamento nazionale, nell'adempimento di una necessaria funzione che nessuna soluzione di tipo federalistico ragionevolmente potrà obliterare, ma solo opportunamente integrare.

Infatti, come ho già ricordato in precedenti giudizi, l'attività che la Corte dei conti è chiamata a svolgere, anche nell'ambito del presente procedimento, è preordinata dalla Costituzione e dalla legge ordinaria a far sì che, nella materia, il Parlamento nazionale, nella sua posizione di centralità costituzionale, possa essere sempre aggiornato sullo stato della gestione della cosa pubblica, in tutte le articolazioni in cui questa si attua: in tal modo la Corte dei conti pienamente esercita la sua funzione di magistratura finanziaria, organo neutrale dello Stato comunità, anzi, più propriamente, della Repubblica.

* * *

Questa Procura generale, nell'ambito del presente giudizio, ha depositato una prima memoria l'8 del corrente mese, prima che si fossero completate le operazioni contabili previste dall'art. 39 del citato R.D. 1214 del 1934. E' stata presentata, poi, una seconda memoria, in data 21 giugno, allorché si erano esauriti gli "aggiustamenti" resisi necessari, perché divenissero definite le cifre esposte nel rendiconto formalmente presentato il 31 maggio scorso.

Ancora una volta si è costretti a rilevare come quello dell'identificazione dei dati definitivi nel rendiconto ben dopo la prescritta data del 31 maggio, sia un fenomeno antico, ma pur sempre fortemente anomalo, che, oltre tutto, è incomprensibile, non solo agli occhi del comune cittadino, ma anche a quelli degli

operatori del diritto e degli studiosi delle scienze finanziarie. Non si capisce, infatti, come le moderne tecniche amministrative e contabili, sostenute da mezzi e procedure di avanzata informatizzazione, (il garante della privacy ha parlato di corsa impetuosa delle tecnologie), non riescano ancora ad eliminare tale disfunzione.

E se, sul punto, come sembra, esistono ragioni di ordine tecnico che oggi costringono ad accettare questi termini allungati, ciò comunque imporrebbe che, nell'ambito di una modernizzazione e razionalizzazione del sistema, da realizzare in tempi di non lunga durata, il problema venga affrontato e possibilmente risolto, anche nel senso di una anticipazione temporale, con apposita legge, dei tempi di presentazione del rendiconto. Ne deriverebbe quella razionale attualità della verifica di regolarità dei conti dello Stato che appare essenziale per una puntuale e tempestiva azione del Parlamento e anche del Governo.

Ciò sinora non ha impedito, ma sicuramente ha reso difficile, l'attività di referto al Parlamento da parte delle SS.RR. della Corte, le quali anche anticipando, con istruttorie mirate, i tempi a loro disposizione, hanno sempre, in passato, puntualmente redatto e trasmesso al Parlamento e al Governo il referto richiesto dall'art. 41 del citato R.D. n. 1214, che formalmente è "unito" alla delibera sul rendiconto. La puntualità della presentazione di tale referto è tanto più importante in quanto ha come contenuto, oltre che l'indicazione dei visti con riserva apposti nell'anno, anche "le osservazioni intorno al modo col quale le varie amministrazioni si sono conformate alle discipline di ordine amministrativo e finanziario e, in più, l'esposizione delle "variazioni o delle riforme che (la Corte) crede opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico denaro".

Orbene, questa Procura Generale anche quest'anno, come nel passato, si è inserita nei procedimenti tecnici necessari per la redazione di questo rapporto e, per farlo in tempo utile, ha ritenuto ancora una volta di dover anticipare con la predetta prima memoria alcune proprie osservazioni sulle due citate materie dell'art. 41, con ciò ribadendo le ragioni esposte, a sostegno della legittimità del suo intervento, nelle memorie depositate e nelle requisitorie pronunciate in sede dei giudizi sui rendiconti degli ultimi cinque anni. Con la seconda memoria, inoltre sono state espresse le richieste di quest'organo requirente sulla materia del presente giudizio, con ciò realizzando il formale contraddittorio richiesto dalla natura giurisdizionale del giudizio.

2. - Temi trattati. -

I temi trattati nelle due memorie come sopra ricordate verranno ora da me ripresi, in termini peraltro di estrema sintesi, così come la natura e le esigenze di un intervento orale impongono. Tuttavia, per i particolari e per le più approfondite argomentazioni, rinvio ai predetti atti scritti.

Tali temi riguardano alcune considerazioni di ordine globale sull'andamento della gestione del bilancio dello Stato per il 2003 e, poi, secondo criteri di scelta di materie e di livello di approfondimento dettati da ragioni di attualità e di importanza, saranno affrontati gli argomenti riguardanti le entrate, la gestione del patrimonio dello Stato, il processo di trasformazione della Pubblica Amministrazione, il personale, l'attività contrattuale, le connessioni con il bilancio comunitario, la Sanità, la Previdenza, e i trasferimenti ai settori produttivi pubblici, con particolare attenzione alle disfunzioni e sprechi riscontrati in sede di esercizio della funzione giurisdizionale di responsabilità.

A) CONTO DEL BILANCIO

1A) La gestione del bilancio nell'esercizio 2003.

La gestione del bilancio dell'esercizio 2003 si è svolta in una congiuntura segnata dal perdurare, certamente oltre le prospettive e al di sotto delle speranze, di una situazione di stagnazione economica europea, prima ancora che nazionale, resa oltre tutto più evidente e preoccupante dal confronto con il contemporaneo e

netto aumento del PIL della media mondiale.

In particolare, la congiuntura italiana è stata caratterizzata da un arretramento dei consumi, da un calo della produzione e delle esportazioni, dalla debolezza della domanda interna e degli investimenti, cui si sono aggiunti gli effetti negativi di clamorosi crack finanziari privati, perniciosi anche e specialmente sul piano psicologico e morale. Tali scandali sono stati autorevolmente indicati come causa di una frazionale diminuzione dell'incremento del PIL.

Ne è derivato un appesantimento dei parametri di crescita posti a base delle iniziali previsioni del bilancio.

Ciò non poteva non avere precisi effetti, in senso peggiorativo, sul rendiconto generale dello Stato oggetto del presente giudizio, le cui cifre riassuntive attestano comunque gli sforzi posti in essere dal Tesoro e dalle autorità monetarie, specialmente con provvedimenti straordinari, al fine di difendere l'equilibrio contabile, nel rispetto del patto di stabilità e dei rigorosi parametri indicati dagli organi dell'Unione Europea e dal Fondo Monetario Internazionale.

Questi sforzi trovano la loro concretizzazione in alcune essenziali cifre del rendiconto stesso, là dove, in termini di competenza, emergono miglioramenti, rispetto al 2002, nel risparmio pubblico, nel saldo netto da finanziare, nell'indebitamento netto, nell'avanzo primario.

Peraltro, sempre in termini di competenza, la dinamica dell'incremento, ugualmente rispetto al PIL, delle spese (eccetto quelle per interessi) risulta maggiore di quella delle entrate.

Diverso, invece, è il discorso in termini di cassa, i cui dati esprimono risultati peggiori rispetto a quelli del 2002.

I dati predetti appaiono, in prospettiva, meritevoli di essere tenuti in particolare attenzione, anche se la sempre minore rappresentatività del bilancio statale impone - per un giudizio affidabile sull'andamento della finanza pubblica - di guardare al più ampio aggregato delle Amministrazioni pubbliche, il cui conto è rilevante per le verifiche europee.

Nel 2003 i risultati di sintesi di quest'ultimo conto mostrano ancora qualche preoccupante segnale di peggioramento, sia per l'indebitamento netto che, soprattutto, per l'avanzo primario. Questi segnali, proiettati sul 2004, richiedono una verifica degli obiettivi programmatici, anche in vista di una eventuale manovra correttiva. Tuttavia, si può rilevare come, in questo momento, si evidenzia qualche segno di ripresa dell'economia, il che potrebbe portare ad una correzione, in senso migliorativo, dei conti di fine 2004.

L'andamento della gestione è stato continuamente mantenuto sotto osservazione dalla Corte dei conti, oltre che mediante l'ordinaria funzione di controllo, anche attraverso il momento di ravvicinata verifica rappresentato dalla stesura, di sua competenza, delle relazioni quadrimestrali, indirizzate direttamente al Parlamento, il quale pertanto, così come voluto dalla legge, è stato costantemente informato dell'evolversi, nell'anno, della conduzione del bilancio.

A ciò hanno assai utilmente contribuito le ricorrenti audizioni rese dinanzi alle Commissioni parlamentari, l'ultima delle quali, in tema di monitoraggio della spesa pubblica, si è svolta in data 25 febbraio u.s., dinanzi al Comitato per la spesa pubblica presso la Commissione Bilancio della Camera.

In tale audizione, sono stati comunicati dati e giudizi che, nella loro sostanza, possono ritenersi riferibili anche al più specifico oggetto costituito dal rendiconto di cui al presente giudizio.

Si ritiene qui di sottolineare, infatti, che tra le osservazioni in tale sede effettuate, appaiono particolarmente attuali quelle riguardanti la prevedibile tendenza della politica finanziaria europea, che si mostra sempre più orientata a non derogare dalle più volte indicate finalità del contenimento del debito pubblico e della sostenibilità di medio termine dei conti pubblici. Ne deriva che il perseguimento di tali finalità costituisce ora, e continuerà a costituire in prospettive

anche a breve, un impegno arduo, ma necessario.

Tanto più in quanto il margine di efficacia delle pur opportune misure correttive temporanee, più volte adottate negli ultimi esercizi, per forza di cose si ridurrebbe in caso di ulteriore replica ravvicinata.

Ancor più attuali appaiono le notazioni critiche riguardanti la necessità dell'adozione, per le rilevazioni statistiche di finanza pubblica, di criteri di contabilizzazione più vicini a quelli adottati nella contabilità aziendale: a questo riguardo sarà utile la già avviata elaborazione, da parte dell'ISTAT, dei conti trimestrali delle Amministrazioni pubbliche. In analoga prospettiva, va ancora una volta denunciata l'inadeguatezza delle informazioni tecniche di tendenza della finanza pubblica, presenti nei documenti programmatici, in particolare nel DPEF.

Tra le iniziative adottate dal Governo per tenere sotto controllo la spesa, spicca l'emanazione del c.d. "decreto taglia-spesa" n. 194 del 6 settembre 2002, convertito nella legge n. 246 del 31 ottobre successivo.

Sulle critiche che, in chiave politica, sono state sollevate in merito alla natura, al contenuto e alla scelta di tale strumento, questa Procura generale non può, né vuole, soffermarsi, esulando la questione dalla sua competenza tecnica e dai suoi compiti istituzionali.

Tuttavia, al riguardo, sotto l'aspetto giuridico-costituzionale e sotto quello giuridico-contabile, alcune considerazioni non solo appaiono consentite, ma sono anche doverose.

Innanzitutto, sotto il primo di tali aspetti, è fin troppo banale rilevare come rientri nello spazio di decisione e di proposta normativa consentito al Governo, in forza dell'art. 77 della Costituzione, ricorrere, allorché si verificano casi di necessità e di urgenza, a provvedimenti provvisori con forza di legge, con la condizione, a pena di perdita di efficacia sin dall'inizio, di dover essere, entro 60 giorni, convertiti in legge dal Parlamento.

Orbene, ragionevolmente non si potrà contestare la necessità e l'urgenza di adottare un siffatto provvedimento per dare un colpo di freno all'assunzione di spese pubbliche e cioè in una materia di assoluta impellenza, in relazione anche alle pressioni delle autorità comunitarie. E, al riguardo, va annotato che, secondo calcoli operati dalla Ragioneria Generale dello Stato, con tale decreto sono stati risparmiati 6,4 miliardi in termini di cassa. Il che ha prodotto l'effetto apprezzabile di far rimanere, nel 2003, encomiabile esempio in Europa, il rapporto tra indebitamento e PIL al di sotto del fatidico 3% fissato in sede europea. Né, può sostenersi che una siffatta iniziativa del Governo abbia prodotto un affievolimento della potestà di controllo che il Parlamento costituzionalmente ha sulla gestione del bilancio: in tutta evidenza, infatti, nel caso di specie, le Camere non solo sono state informate della scelta governativa, ma, entro sessanta giorni dall'emanazione del decreto, hanno avuto la possibilità di modificarlo, come in effetti è stato, e, nel caso, di respingerla.

Sotto l'aspetto, strettamente giuridico-contabile, poi non posso che concordare con il parere da Lei espresso, Signor Presidente, in una recente audizione dinanzi alla competente commissione della Camera dei deputati, nella quale ha dato un giudizio positivo su alcuni aspetti della riforma. In ispecie sulla finalità perseguita dal decreto, sulle norme che riducono i termini per la conservazione in bilancio dei residui di stanziamento e vietano agli uffici di bilancio ministeriali di ricevere atti di impegno oltre il 31 dicembre, sulle misure correttive da adottare con la legge finanziaria per fornire di copertura spese obbligatorie oltre la capienza dei relativi capitoli.

Condivido, peraltro, le osservazioni da Lei stesso fatte sui limiti di validità della riforma, come strumento per ridurre l'indebitamento. Bisogna distinguere infatti, tra effetti congiunturali, indubbiamente positivi e quelli permanenti. Trattasi, infatti, di misure straordinarie che non incidono sull'esigenza della spesa, che permane immutata, ma ne impongono soltanto il rinvio agli anni successivi.

Nella seconda memoria, che questa Procura Generale ha qualche giorno fa depositato, ci si è soffermati sugli aspetti particolari della gestione del bilancio 2003.

In questo primo capitolo del mio intervento, ritengo di indicare quelli che sono i "nodi" di più evidente emergenza di tale gestione. Essi sono:

- il fenomeno, potenzialmente rilevante, dei c.d. "riconoscimenti di debito", la cui regolamentazione dettata dal predetto D.L. n. 194, svilupperà più compiutamente i suoi effetti sul bilancio 2004;
- i problemi nascenti, in sede di coordinamento della finanza pubblica, dalla finanza regionale;
- i problemi dell'evasione fiscale;
- i problemi, ad un tempo finanziari, contabili e sociali della spesa sanitaria, in continua ascesa, e di quella pensionistica, in atto e in prospettiva gravida di problemi;
- la troppo lenta riduzione, in realtà appena percettibile, del debito pubblico rispetto al PIL, ancora il più alto in sede europea, imponente remora al risanamento della finanza pubblica e all'equilibrio del bilancio: ciò anche se il reale peso finanziario del debito, come del resto quello dei vari "deficit", va "corretto" tenendo conto degli effetti del tasso di inflazione, così come rilevato da illustri economisti;
- le difficoltà di contenimento della spesa corrente e della pressione fiscale.

* * *

Un dato positivo si è riscontrato nel rendiconto in esame: in esso, per la prima volta, è stato registrato un notevole decremento per le eccedenze accertate sui residui, peraltro compensate da un significativo aumento di quelle accertate in conto competenza e cassa. Al riguardo, tuttavia, va segnalata la messa a punto da parte della Ragioneria generale dello Stato di una nuova procedura informatica che, secondo le previsioni, dovrebbe conseguire maggiori effetti nel corso del presente esercizio.

2 A) in particolare: le entrate

Negli atti scritti mi sono a lungo occupato del tema delle entrate, di cui ho dato le cifre più significative con i relativi commenti.

Ora, in estrema sintesi, richiamo i problemi connessi all'assenza di un valido sistema di monitoraggio, al troppo frequente ricorso a condoni e all'ancora troppo diffusa evasione. A quest'ultimo riguardo, incrociando i dati derivati dalle denunce fiscali con quelle dell'Istat, si riscontrano preoccupanti anomalie, anche territoriali.

Queste anomalie emergono anche dal contenzioso di responsabilità, che ha offerto, nel 2003, un ampio e variegato quadro di eventi e di comportamenti causa di danno erariale. Nel settore, quindi, con l'ausilio della Guardia di Finanza, si è registrato un incremento dell'attività istruttoria delle Procure regionali della Corte.

B) - CONTO GENERALE DEL PATRIMONIO

Sempre nella materia degli aspetti contabili del presente giudizio, anche quest'anno la Procura generale, in questo procedimento, ha riservato, nello scritto, una particolare attenzione all'esame del conto. L'estensione e l'articolazione della materia mi inducono, in questa sede orale, ad accennare solo ad alcuni dei problemi nascenti dal programma di dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli enti pubblici, secondo un piano la cui finalità non sta solo nella contingente esigenza di reperire entrate, ma anche, in più lunga prospettiva, a sollevare in futuro i bilanci pubblici da spese e oneri derivanti da gestioni raramente attive. Accennerò solo che tale disegno si è svolto nell'anno attraverso le due imponenti operazioni, definite SCIP 1 e SCIP 2. Per quest'ultima, peraltro, si prospetta l'eventualità che l'andamento delle cessioni continui a segnare il passo, con la conseguenza che i tempi prefissati possano non essere rispettati.

La gestione dei beni culturali si è recentemente giovata dell'entrata in vigore del c.d. "codice dei beni culturali e del paesaggio" (D.L.vo n. 41 del 2004), nel

quale sono stati felicemente accolti suggerimenti provenienti da più parti.

La Procura generale, da parte sua, ha seguito in modo particolare la gestione del settore, un settore, che da sempre presenta necessità e problemi delicatissimi, in relazione non fosse altro che per l'enorme valore di tale patrimonio, prezioso come lo è il patrimonio boschivo ed ecologico.

In conclusione, si può affermare che la vigilanza degli organi di Procura sull'intero patrimonio mobiliare e immobiliare dello Stato continua a rappresentare, non solo sotto l'aspetto sanzionatorio, ma anche e specialmente sotto quello della deterrenza, un utile presidio per gli interessi pubblici, presidio che potrà affiancare la giusta applicazione del detto codice, con l'ausilio, sempre prezioso, peraltro, dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e della Polizia.

C) - IN TEMA DI COMPORTAMENTO TENUTO DALLE AMMINISTRAZIONI

All'inizio del mio discorso ho accennato alla funzione referente che la Procura annualmente svolge, in questo procedimento, nei confronti di codeste SS.RR. nella materia del c.d. comportamento delle amministrazioni, così come questo, nell'anno, è emerso dalle istruttorie e dalle iniziative giudiziarie aperte dagli organi requirenti.

Anche questa materia ha trovato ampia trattazione nelle memorie scritte già depositate.

Ora, in estrema sintesi, indugherò in brevi osservazioni riferite ai vari settori di gestione delle amministrazioni dello Stato.

1c. - Profili tendenziali nei processi di trasformazione della Pubblica Amministrazione.

Di tali profili, dettagliatamente trattati nelle memorie, ne esporrò uno solo, quello del decentramento amministrativo, così come in una prospettiva federalista, si intende attuare.

Il tema si colloca nell'ambito del riparto di competenza tra Stato e Regioni, sul quale codeste SS.RR. hanno avuto occasione, riferendosi alla legge n. 131 del 2003, di suggerire "massima prudenza". Tale cautela appare rivolta a far sì che i processi di decentramento avvengano senza che si verifichino, nei diversi livelli coinvolti, effetti di rimodulazione o accrescimento, con aumento di apparati organizzativi e, quindi, di crescita della spesa pubblica: così come è paventato da importanti esponenti anche del mondo imprenditoriale. Questo pericolo potrà essere evitato se lo Stato e le autonomie territoriali, specie le Regioni, sapranno individuare gli stretti, reciproci limiti delle rispettive competenze, strutturali e funzionali, e limitare al massimo il fenomeno, in modo colorito definito "buro-privacy", del ricorso ad affidamenti esterni di servizi o attività, se non addirittura di funzioni.

Fenomeni di tal genere possono e devono essere intercettati dall'azione dissuasiva, oltre che promozionale, verso "buone pratiche" amministrative, svolta da efficienti controlli interni.

Diversamente, il presidio ultimo si sposterà inevitabilmente sul fronte della giurisdizione di responsabilità, cui rimane demandato il compito di garantire il perseguimento di finalità di legge, attraverso il metodo preventivo della deterrenza e quello successivo dell'azione risarcitoria.

In definitiva, sembra essere oggi più che mai viva l'esigenza di evitare asimmetrie tra le regolazioni normative, le rilevazioni statistiche, di monitoraggio o documentali (a fini di verifica e controllo) sugli andamenti di spesa ed i modelli operativi-comportamentali disegnati per l'esercizio dell'azione amministrativa.

Tutti questi fattori concorrono a tenere sotto controllo l'andamento della spesa pubblica.

* * *

2c. - La gestione del personale

La lunga marcia per un nuovo e migliore assetto della Pubblica Amministrazione, nei sensi che ho detto, e in quelli più generali, passa ovviamente attraverso la gestione del personale, anche nella finalità di una diminuzione della

spesa corrente. In tale direzione si sono mosse da tempo sia la legislazione del settore, che l'attuazione che di essa è stata data.

Ne è derivata solo una lieve stabilizzazione del numero dei dipendenti del pubblico impiego, ridottasi, tra il 2001 e il 2002, dello 0,07%, mentre il costo è aumentato di oltre il 5%.

Anche nel 2003, sono emersi, nel settore, comportamenti delle pubbliche amministrazioni che hanno aperto la strada a possibili responsabilità amministrative, connesse specialmente ad avanzamenti di carriera verificatasi "in massa" a seguito di procedure c.d. di "riqualificazione" o di reinquadramento, fondate, in sostanza, sulla sola base dell'anzianità di servizio.

Permane, quindi, nella materia, un quadro di notevole disagio, nel quale necessità di bilancio ed esigenze di tipo sociale e sindacale stentano a trovare un soddisfacente equilibrio, al quale si aggiunge il permanere, anzi l'accentuarsi, di uno stato di malcontento del personale, che molto spesso diventa disaffezione. Ciò in relazione anche alle generalizzate accuse di essere causa dell'antico e deplorabile fenomeno della "burocrazia".

"Burocrazia" e pubblico impiego, infatti, nell'immaginario collettivo, ma pure nella concezione di alcuni specialisti, sono due locuzioni talvolta assimilate sino a sovrapporsi, quasi fossero sinonimi.

Ciò può spingere ad identificare in esse l'origine prevalente delle disfunzioni dell'amministrazione pubblica e non solo pubblica, la causa degli ostacoli, dei rallentamenti, degli inceppamenti e, in definitiva, degli eccessi di spesa e dei disagi per tutti i cittadini.

In realtà, già in senso etimologico siffatta visione appare inesatta, perché il pubblico impiego, eccetto casi di anomala interferenza in funzioni intestate al vertice politico, non esercita il "*kràtos*", cioè ha ben poco "potere di governo".

Più spesso, disfunzioni e disagi albergano dentro un malefico meccanismo, i cui molteplici ingranaggi sono costituiti, nell'ordine, da legislazioni non idonee o non più idonee, da eccessi di produzione normativa o da stratificazioni di fonti, da troppe competenze ripetitive o sovrapposte, da procedure ossessive, da forme non razionali di garanzie e, solo come ultima concausa, da carenze professionali del personale che dà corpo al pubblico impiego.

Al personale è legittimamente chiesto di far bene, con diligenza ed onestà il proprio lavoro, ma non può essere imposto, al fine di accelerare i tempi dell'azione amministrativa, di ignorare una legge, di interpretarla in modi non corretti, oppure di omettere un adempimento o la cura di una procedura: ne deriverebbero sanzioni disciplinari e penali, e l'insorgere di responsabilità amministrative.

Ebbene se è vero - come è vero - che la *burocrazia* è una "piaga", questa va innanzi tutto sanata attraverso attenta e accurata bonifica dell'immenso tessuto normativo, con la semplificazione delle competenze, con la chiarezza della loro distribuzione, con il rafforzamento delle garanzie, non per moltiplicarle improduttivamente, ma per renderle serie e mirate.

Compiuta la bonifica, sarà giusto e ragionevole operare, anche pesantemente, sulle strutture e sulle funzioni degli uffici pubblici, nonché sul comportamento dei singoli dipendenti.

Né cura o rimedi possono essere quelli di attribuire a privati le funzioni pubbliche, pena il vedere sottratto agli organi di indirizzo politico il controllo strategico sulla gestione, il far sorgere sospetti di favoritismi, l'assistere al lievitare del costo dei servizi, così come, in molti casi, è emerso dal contenzioso di responsabilità innanzi a questa Corte.

3c. - Attività contrattuale

Nel corso del 2003 di peculiare rilievo è stata l'evoluzione della disciplina normativa in tema di forniture di beni e servizi. E' stata infatti attuata una radicale revisione del sistema di centralizzazione degli acquisti imperniato sulla CONSIP S.p.A., con un suo sostanziale ridimensionamento, che tuttavia ha mantenuto buoni

marginari di convenienza finanziaria.

La Corte dei conti aveva evidenziato criticità del sistema (relazione n. 26/2003/G in data 20 giugno 2003), essendo in particolare emerse:

- la rilevante difficoltà da parte delle amministrazioni, di procedere ad una quantificazione dei risparmi di spesa effettivamente ottenuti;
- l'insufficienza di sondaggi condotti esclusivamente dalla stessa CONSIP;
- la permanente possibilità che gli elevati importi delle gare inducano ad intese limitatrici della concorrenza;
- la prassi delle Amministrazioni in alcuni casi evidenziate di utilizzare i risparmi conseguiti, a motivo del ricorso agli acquisti centralizzati o di misure di razionalizzazione delle spese adottate per l'acquisto di maggiori quantità di un certo prodotto-servizio, non è in linea con le manovre di finanza pubblica fin qui programmate e con gli obiettivi di rientro dal deficit.

Il legislatore ha preso atto della non risolutività del metodo di totale esternalizzazione delle funzioni di stazione appaltante rispetto alle amministrazioni; tuttavia non si può omettere di considerare come la finalità di semplificazione e accelerazione delle procedure e di contenimento della spesa sia tuttora presente e che pertanto non potranno che valorizzarsi i processi di migliore programmazione, monitoraggio e comparazione dei costi in seno a ciascuna amministrazione. Ne consegue la necessità di piena responsabilizzazione della dirigenza, di completa attuazione dei meccanismi di controllo interno di cui al d.lgs. 286/99 e di utilizzazione degli strumenti di informazione di cui all'art. 28 della legge 289/2002.

In tema di generale attività contrattuale della P.A. i profili di criticità emersi in sede giurisdizionale riguardano danni conseguenti a violazioni procedurali in materia di opere pubbliche, a transazioni dell'amministrazione con il terzo danneggiato, all'applicazione della revisione prezzi in anticipo sui tempi contrattuali; all'esecuzione di variante inutile; ad occupazioni appropriative; a indebite contabilizzazioni di opere non eseguite; ad illegittima stipulazione di polizze assicurative relative alla responsabilità amministrativo-contabile; ad oneri connessi all'ordinazione regolare di spese; a corruzione e concussione in contratti di fornitura e connessi profili di danno all'immagine; a danni per interessi derivanti da comportamenti integranti responsabilità precontrattuale; a ritardati pagamenti di materiali per opere pubbliche; a danni connessi ad incongruo corrispettivo stabilito in una convenzione; a ritardato pagamento di fatture varie; a realizzazione di opere non utilizzabili; ad erogazione di corrispettivi non dovuti causa di collaudo solo apparente; ad acquisto di immobile con costi spropositati rispetto alla consistenza delle finanze comunali; ad indebita prestazione di fideiussione; a liquidazione di una parcella per progettazione non risultata completa; ad omessa disdetta dei contratti di locazione di immobili locati ad equo canone e contestuale mancata stipula di contratti in deroga; a conferimento a trattativa privata di appalto di servizio di sgombero neve a prezzo palesemente eccessivo; a locazione finanziaria di un sistema informatico rimasto inutilizzato; ad omessa vigilanza circa la regolare esecuzione di contratto.

4c. - Azioni collegate al bilancio comunitario

Il quadro complessivo dei flussi finanziari tra l'Italia e la UE per l'anno 2002 presenta un saldo negativo, sotto il profilo meramente contabile di 1.864,4 milioni di euro, il più elevato fra quelli registrati negli ultimi sette anni: fenomeno da attribuire anche a carenze nella gestione dei fondi comunitari da parte delle Amministrazioni italiane.

L'ammontare, di detto sbilancio, seppur rilevante, va peraltro valutato alla luce dei valori politici dell'adesione alla Comunità, nonché quelli di natura sociale ed economica collegati alle finalità di coesione nello sviluppo alla base dell'Unione.

Oltre ai profili di andamento generale sull'utilizzo dei fondi comunitari, l'attenzione della Corte attiene alle specifiche difficoltà di gestione con riguardo al tema delle frodi e delle irregolarità.

L'attività di recupero delle somme indebitamente erogate riveste particolare rilievo e in essa l'Italia continua a permanere in una posizione critica, specie se rapportata alla media europea, come i dati statistici dimostrano.

Tale situazione risulta particolarmente significativa, in quanto evidenzia una peculiare difficoltà di attuazione dei recuperi, verosimilmente dovuta alla eccessiva lentezza delle procedure amministrative e giudiziarie.

Anche nel corso del 2003 le sezioni giurisdizionali della Corte dei conti hanno emesso sentenze relative a fattispecie correlate ad indebito uso di fondi comunitari, con particolare riguardo al settore della formazione professionale e a quello degli aiuti all'agricoltura.

E' stato attivo il rapporto di comunicazione con il Comando generale della Guardia di finanza e con il Comando dei carabinieri in materia di politiche agricole, per l'invio delle comunicazioni afferenti vicende riguardanti le frodi comunitarie, al fine di promuovere le relative attività di indagine da parte delle Procure regionali.

A questo riguardo, sta maturando una iniziativa di grande importanza, che intendo particolarmente segnalare.

E' in corso di elaborazione, infatti, un protocollo di intesa fra la Procura Generale della Corte dei conti e l'Ufficio europeo di lotta antifrode (OLAF), diretto a promuovere forme di collaborazione - cooperazione nello svolgimento delle attività di specifica competenza, anche con riguardo all'assistenza in tema di misure cautelari.

5c. - La Sanità

A distanza di venticinque anni dalla riforma, il sistema sanitario italiano dimostra di non aver ancora risolto le evidenti contraddizioni nelle quali si dibatte da tempo.

Da questo settore continuano a pervenire segnali che rivestono una valenza doppiamente negativa, sia sotto il profilo oggettivo, per il loro intrinseco contenuto, sia per il riflesso di mettere in ombra e far passare quasi sempre sotto silenzio quegli aspetti positivi, che pure esistono, grazie al quotidiano impegno, profuso spesso tra mille difficoltà, dai suoi addetti, ma che quasi sempre stentano a manifestarsi con la stessa rilevanza dei primi.

Non sempre la dinamica di questa spesa, invero di difficile controllo, sembra seguire una coerenza facilmente riscontrabile, anzi è ormai certo che talvolta su di almeno parte di essa influiscono logiche interessate e meramente mercantili.

Va aggiunto, poi, che continuano a verificarsi episodi di danno erariale, connessi specialmente a fatti di organizzazione e a insufficiente utilizzazione di macchinari e di personale.

Devo comunque ribadire quanto osservato in passato: seppur importante e necessario, in questo settore l'equilibrio dei conti è un obiettivo di tendenza, cioè da raggiungere e mantenere, ma non può rappresentare l'unica linea guida dell'intervento pubblico, considerato l'alto valore sociale espresso dalle esigenze cui si cerca di rispondere in questo ambito.

Come sempre, l'analisi dei vari fenomeni accaduti nello scorso anno offre un panorama della sanità nazionale molto variegato ed articolato, quale naturale conseguenza della sua ampia regionalizzazione, che sottopone l'operato degli amministratori locali all'attenta critica da parte dei cittadini, nella loro duplice veste di utenti e di elettori.

A tale proposito, però, desidero fare mio l'autorevole auspicio formulato dal Capo dello Stato in una recente occasione: pur ampiamente regionalizzata e quindi inevitabilmente differenziata, l'organizzazione sanitaria sappia mantenere uniformità nel livello minimo dei servizi erogati, rispondendo con la stessa efficienza alle istanze degli assistiti su tutto il territorio nazionale ed evitando così tristi ed antistoriche migrazioni dei malati.

Ma l'impegno per una sanità migliore deve cominciare da ognuno di noi, con la maturazione di una sana consapevolezza che eviti inutili o eccessivi ricorsi alle

strutture sanitarie e, in più con l'adozione di virtuosi stili di vita che non espongano troppo a rischi per la salute, con conseguenti, evitabili oneri economici sul sistema.

6c. - La Previdenza

Come è fin troppo noto, quello della previdenza costituisce, non solo da oggi, uno dei più corposi e spinosi problemi nazionali, e ciò sotto l'aspetto politico-sociale, su quello economico e, per quanto riguarda il presente giudizio, su quello contabile.

Nel mio intervento in sede di giudizio sul rendiconto generale dello Stato per il 2002, mi sono soffermato a ricordarne i dati essenziali, tratti dal rapporto ISTAT dell'epoca, che denunciavano, con marcato realismo, la situazione del settore, specie se confrontato con le analoghe realtà europee.

I più recenti dati dello stesso ISTAT confermano impietosamente tale situazione.

Ce ne è abbastanza perché ribadisca quello che ebbi a dire esattamente un anno fa: cioè che, se non si dovesse ricorrere in un prossimo avvenire a drastici rimedi, il problema previdenziale, già ora assai pesante, non potrà che peggiorare, a danno dei lavoratori attuali e di quelli delle future generazioni, nonché a danno dei bilanci pubblici.

Nella materia, come è noto, il 2 ottobre 2003 sono entrate in vigore nuove disposizioni di legge, contenute nel D.L. n. 269 del 2003, collegato alla legge finanziaria per l'anno 2004 e convertito nella legge 326 del 2003.

Attualmente è in discussione dinanzi al Parlamento un disegno di legge di riforma del settore.

In proposito, va detto che non si può prevedere come certo e assicurato il successo consistente negli ipotizzati incentivi alla scelta di permanere in servizio, in ragione di una serie di variabili, che vanno dalle aspettative di carriera e di conseguente sviluppo della dinamica relativa, alle situazioni geografiche, a quelle della dinamica macroeconomica del Paese e a quella del singolo comparto produttivo, alla situazione reddituale del nucleo familiare e ad altre ancora. A meno che tali incentivi non vengano resi più appetibili.

Due parole debbo riservare ai problemi che oggi pesano sull'attività dell'INPDAP.

Tale istituto, innanzi tutto, non ha ancora una banca-dati unitaria degli iscritti, e ciò malgrado anni di sforzi continui.

Inoltre, la stessa gestione del patrimonio immobiliare, per ammissione dello stesso Commissario straordinario, ha dato luogo a disservizi e disfunzioni, che sarà necessario rimuovere al più presto.

7c. - Il trasferimento ai settori produttivi

Il sistema finanziario nazionale da tempo attraversa una fase tesa ad incrementare la politica di trasferimenti di risorse a settori produttivi retti da strutture private operanti anche con l'intervento di capitoli pubblici.

Ciò nel dichiarato intento di dare la massima snellezza e più libera creatività, specie sotto l'aspetto delle innovazioni tecnologiche, ai fattori della produzione industriale e commerciale e di assicurare un sostegno basato su mirati finanziamenti.

Nel 2003, il riparto del fondo per i progetti di ricerca è stato approvato con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 aprile dello stesso anno, che, appunto, sembra confermare una scelta programmatica indirizzata alla "realizzazione di grandi infrastrutture scientifiche e di distretti tecnologici".

Il che non esime dall'obbligo di esercitare compiutamente e adeguatamente le prerogative ministeriali, almeno sino a quando non saranno maturi i tempi per un reale cambiamento della strategia degli incentivi alle imprese produttive.

Nello scritto ho trattato dettagliatamente la problematica del settore. Ad essa faccio rinvio, non senza qui ricordare che, per far sì che il sistema finanziario

dei trasferimenti statali al mondo produttivo abbia carattere strutturale, e quindi organico, è necessario che sussistano almeno tre condizioni: che vi sia certezza della previsione finanziaria e visibilità degli investimenti; che sia previsto un sistema di garanzia basato su moderne modalità di vigilanza e di accertamento di responsabilità; che vi sia chiarezza ed accessibilità agli atti di indirizzo politico e alle norme procedurali, al fine di garantire l'equità e la giustizia delle contribuzioni.

PERORAZIONE

Signor Presidente,

sono giunto al termine del mio discorso, che non ritengo di dover concludere adottando vuote formule di rito.

Intendo, invece, ancora una volta ricordare quanto essenziale sia la funzione che la Corte dei conti svolge nel garantire una corretta gestione dei bilanci pubblici, in primis quello dello Stato; ciò, innanzi tutto, con i vari tipi di controllo ad essa affidati. Non solo però: in questo senso, la Corte dei conti, con l'azione attribuita agli organi di Procura e a quelli giurisdizionali in materia di accertamento di responsabilità amministrativa, sostanzialmente chiude il sistema. Tutto ciò appare organico, perché non c'è sistema giuridico, specie se contabile, che possa fare a meno di sani controlli e di puntuale vigilanza sulla responsabilità. Dell'una e degli altri, alla fine, se ne giovano inevitabilmente la Repubblica, le Istituzioni che sono al vertice dell'Ordinamento e in definitiva i cittadini.

Su queste funzioni, in particolare, gli organi Parlamentari e di Governo, ciascuno nell'ambito dei propri poteri, possono contare specialmente oggi, in cui ci si trova più che mai a lottare sui due contigui e interconnessi fronti dell'economia nazionale e della finanza pubblica.

L'anno 2003, quello del rendiconto oggetto del presente giudizio, è stato per tali aspetti – come già detto – un anno difficile, come lo è l'anno che stiamo vivendo.

Da più parti, però, in questi ultimi mesi, si segnalano più o meno timidi, più o meno promettenti segnali di ripresa.

In attesa che questa tendenza si consolidi in forme concrete e con effetti tangibili, occorre tenere duro. Dovranno farlo, ciascuno per la propria parte, gli organi rappresentativi, quelli di Governo, le forze sociali, quelle produttive e le istituzioni. Ma dovranno farlo anche e specialmente i cittadini che tanto sono chiamati a dare e ai quali tanto bisogna dare. Sono sicuro che ciò avverrà.

CONCLUSIONI E RICHIESTE

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 nella seconda memoria 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.