



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

GIUDIZIO SUL RENDICONTO
GENERALE DELLO STATO
2020

**Requisitoria orale del Procuratore generale
Angelo Canale**

UDIENZA DEL 23 GIUGNO 2021
PRESIDENTE GUIDO CARLINO



CORTE DEI CONTI

Signor Presidente della Corte e signori componenti del Collegio,

mesi fa, in occasione dell'inaugurazione del corrente anno giudiziario, dissi che la Corte dei conti non rappresenta solo un presidio di legalità, ma anche un presidio di democrazia, posto che la Magistratura contabile, attraverso l'esercizio delle funzioni di controllo e giurisdizionali, e attraverso le sue pronunzie, intende garantire ai cittadini, ai contribuenti, la conformità alla Legge dell'impiego delle risorse pubbliche.

Oggi, in occasione del Giudizio sul Rendiconto Generale dello Stato, voglio richiamare le parole del primo Procuratore generale della Corte dei conti:

(il Rendiconto generale dello Stato) ... *“fa pubblicamente conoscere lo stato della gestione dei vari dicasteri e della generale amministrazione finanziaria durante l'intero esercizio, ..(e) ..porge dal canto suo alla nazione la migliore assicuranza (assicurazione, ndr) e (con riferimenti ai conti, ndr) il maggiore appagamento possibile intorno alla loro regolarità e precisione,somministrando al Parlamento gli elementi necessari per adempiere alla propria missione.....”*.

Ho evocato parole antiche, ma esse rispecchiano principi e valori senza tempo e quindi sempre attuali: la Corte dei conti, nel rispetto delle proprie tradizioni e della propria lunga storia, è da sempre attenta a preservare quegli elementi di continuità istituzionale che consentono di affrontare le sfide della

modernità e della complessità politica, sociale ed economica del nostro tempo.

In tale contesto, la necessità di controllare l'impiego che il potere esecutivo fa delle pubbliche risorse è un principio immanente del nostro ordinamento, oggi reso ancora più significativo dalla sua dimensione costituzionale, nella quale la Corte dei conti si rivela organo al servizio dello Stato – comunità, che attraverso la rappresentanza politica compie le decisioni di allocazione delle risorse e che ha il diritto di esigere il relativo *'redde rationem'*.

Nelle parole pronunciate dal primo Procuratore generale della Corte dei conti riconosciamo quindi, ancora oggi, i caratteri, le finalità, la persistente attualità del giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato.

Va detto che, di norma, i "media" riservano ampia attenzione al bilancio di previsione – ove si esprimono la progettualità e gli obiettivi della politica - ma è il "rendiconto" - sia a livello statale che regionale - che consente di verificare nel concreto quanto di ciò che era stato previsto è stato poi nei fatti realizzato.

La misura della capacità di amministrare, di governare la complessa macchina della pubblica amministrazione, di tradurre progetti in realizzazioni, di trasformare l'indirizzo politico in fatti concreti, la si coglie nei risultati effettivamente conseguiti, che si rispecchiano a volte positivamente, a volte impietosamente con risultati di segno opposto, nei dati consuntivi, cioè attraverso l'esame e il giudizio sul Rendiconto.

La valutazione del Parlamento in merito all'attuazione da parte del Governo dell'indirizzo politico amministrativo esige per l'appunto anche la "rendicontazione" delle risorse pubbliche impiegate, che, contabilmente, assume le forme del Rendiconto generale: questo è sottoposto alla "parificazione" da parte della Corte dei conti, (parificazione) che è momento formale, conclusivo dell'attività di controllo effettuata nell'esercizio di riferimento dall'organo di rilevanza costituzionale – la Corte dei conti, appunto - che è garante, nell'interesse della comunità nazionale, della sana e corretta gestione delle pubbliche risorse.

La Parificazione è il presupposto necessario e ineludibile per l'approvazione del Rendiconto da parte del Parlamento.

La Corte che procede alla Parifica si inserisce pertanto nel rapporto tra Governo e Parlamento, in posizione di terzietà e indipendenza rispetto ad entrambi: in questo senso, operando essa nell'esclusivo interesse del "popolo", in nome del quale è pronunciata la decisione di Parifica, la Corte costituisce, come si è detto nell'*incipit* di questo breve intervento, un irrinunciabile presidio di democrazia e un cardine del corretto bilanciamento degli equilibri fra i poteri costituzionali.

Il giudizio sul Rendiconto generale dello Stato si svolge davanti alle Sezioni Riunite, secondo le forme della giurisdizione contenziosa della Corte dei conti, il che implica l'applicazione, tra gli altri, del principio del contraddittorio.

In adesione a tale principio, nel presente giudizio è chiamato a trarre le proprie considerazioni e conclusioni il Pubblico Ministero.

Questi, infatti, personifica nel Giudizio di Parifica la parte pubblica, intesa sia come Stato-ordinamento, per la tutela della legalità, sia come Stato-comunità, per la tutela dell'interesse della comunità nazionale, cui in linea teorica si contrappone, nella particolare dialettica di questo giudizio, lo Stato-amministrazione.

All'esito del complesso procedimento che caratterizza l'attività del magistrato del Pubblico ministero in questo "giudizio", il Procuratore generale, con l'ausilio di tutti i magistrati in servizio presso la Procura generale, ha predisposto e depositato una memoria scritta, nella quale, prima delle conclusioni formali sulla Parifica, sono racchiuse osservazioni su di una serie di temi che si rispecchiano nelle risultanze del Rendiconto. Ha poi depositato una memoria aggiunta.

Nella prima e più articolata memoria sono trattati temi di carattere generale che, in questa contingenza storica, hanno tutti il comune riferimento alla normativa emergenziale e agli effetti della pandemia sulla gestione del bilancio dello Stato : è un "filo conduttore" che percorre e attraversa questioni come il problema del risanamento degli enti locali, le peculiarità del rapporto di lavoro nell'emergenze sanitaria, lo smart working, la manovra economica, il DEF e le politiche fiscali, la

giurisprudenza della Corte di giustizia europea in materia di appalti pubblici, il codice dei contratti e gli effetti dell'emergenza Covid sugli stessi, gli incentivi per la valorizzazione e il recupero edilizio e per gli interventi di efficientamento energetico, il debito commerciale in Sanità, il processo di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica.

Nella memoria aggiunta il *focus*, sulla base delle analisi delle Sezioni Riunite, è sulle Entrate e sulle Spese: temi di particolare delicatezza, che hanno risentito più di altri degli effetti della Pandemia e della legislazione emergenziale.

Alla memoria scritta e alla successiva memoria aggiunta, pertanto, si rinvia per una più completa analisi delle anzidette tematiche nei loro riflessi economici e non solo economici.

I magistrati del Pubblico Ministero hanno, inoltre, seguito le camere di consiglio che si sono svolte dinanzi alle Sezioni Riunite della Corte, in vista della odierna decisione.

All'esito di tale attività si possono ora evidenziare alcuni temi di carattere generale che, ad avviso della Procura generale, meritano una sottolineatura in occasione dell'intervento orale.

1. Un primo tema riguarda l'accertato ritardo con il quale, mediamente, la pubblica amministrazione paga i propri debiti commerciali.

Il debito commerciale pur non essendo incluso – tranne una minima parte - nella definizione di debito pubblico rilevante per il rispetto delle regole europee, ha tuttavia, un fortissimo impatto sull'economia reale, considerando il grave disagio che il ritardo dei pagamenti arreca alle imprese fornitrici di beni e servizi alle pubbliche amministrazioni.

Ed infatti, le imprese che vantano crediti dalle pubbliche amministrazioni, oltre a patire la crisi generale a causa dell'attuale emergenza sanitaria, devono pure sostenere l'ulteriore difficoltà di non riuscire a recuperare nei tempi pianificati le risorse già investite per onorare i contratti con la pubblica amministrazione.

Il tema del persistente ritardo nei pagamenti – soprattutto in ambito sanitario – è di immediata rilevanza nel giudizio di parificazione del Rendiconto dello Stato per duplice motivo:

- lo Stato centrale ha già subito una condanna per inadempimento dei termini fissati dalla direttiva n. 2011/7/UE. La condanna si basava sui dati 2017 ma è costante il monitoraggio sulle annualità successive che, dai dati disponibili, non mostrano segni di miglioramento (v. relazione Bankitalia del 31 maggio scorso, che riferisce di un debito commerciale che ha raggiunto i 47 mld, in crescita rispetto ai 44 mld dello scorso anno);
- Lo Stato centrale, aderendo al programma europeo “Next generation”, sta

mettendo mano a obiettivi sfidanti in termini di aumento del PIL e di impulso alle imprese operanti nei vari settori economici; obiettivi, questi, che rischiano di essere depotenziati nella misura in cui alle stesse imprese vengano negate le risorse finanziarie che spettano loro di diritto. Sulle cause dei ritardi – notoriamente generati da inefficienze gestionali stratificate negli anni – vale la pena richiamare talune incertezze nella recentissima normativa sul divieto (prorogato) di azioni esecutive e sull'operatività del Fondo di garanzia debiti commerciali.

Ne deriva che il debito commerciale della pubblica amministrazione e, segnatamente, delle Regioni e delle aziende sanitarie, gioca un ruolo essenziale ai fini del raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del sistema Paese: la sua riduzione è fattore di crescita.

2. Un altro tema riguarda la transizione ecologica. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) le attribuisce un rilievo centrale all'interno della strategia nazionale per la ripresa dell'economia: le risorse destinate alla missione 2 "rivoluzione verde e transizione ecologica" rappresentano oltre il 30% delle risorse complessive del PNRR.

A fronte di ciò, è noto il perdurante problema, nel Ministero per la transizione ecologica, delle carenze di organico e soprattutto di professionalità tecniche, le difficoltà del progetto di riorganizzazione delle strutture ministeriali,

il persistere di procedure lunghe e farraginose.

Il Ministero, per il rilievo strategico che gli assegna il PNRR, deve essere messo in condizioni di operare con una propria adeguata struttura: presto e con la migliore efficienza possibile. In relazione a tutto ciò, il recentissimo decreto-legge che autorizza l'assunzione di unità di personale non dirigenziale ad elevata specializzazione tecnica va esattamente nel senso auspicato.

3. Criticità si sono registrate nel 2020 anche con riferimento al Ministero delle Infrastrutture e Mobilità Sostenibile (già Ministero Infrastrutture e Trasporti). Si tratta di un Ministero sul quale gravano grandi responsabilità nell'attuazione del PNRR.

Nel corrente anno sono stati varati interventi normativi (es. il DL 59/2021) finalizzati a potenziare il ruolo e le capacità del Ministero.

In questo quadro si segnala l'irrisolta questione del mancato adeguamento della concessione in essere tra il MIT (ora Ministero delle infrastrutture e delle Mobilità sostenibili) e ANAS: è questione che si trascina da tempo e non è secondaria perché si riflette anche sul conto del patrimonio del Gruppo Ferrovie dello Stato. A parte ciò, le ragioni dell'inclusione di ANAS nel perimetro societario del Gruppo Ferrovie dello Stato non sono mai state sufficientemente chiarite, ma il tema, nel quale si registra anche una possibile sovrapposizione di competenze tra il Ministero e il Gruppo Ferrovie dello Stato, è nella responsabilità

del decisore politico.

4. Un accenno alla questione, solo dal punto di vista della razionalizzazione della spesa, delle intercettazioni telefoniche. Nel decennio trascorso la spesa annua è stata mediamente superiore ai 200 milioni di euro, con una punta di 280 milioni.

La materia negli anni è stata oggetto di vari interventi normativi e bisogna dare atto che negli ultimi anni, compreso il 2020, i costi per la fornitura del particolare servizio, gravanti sul capitolo 1363 del Ministero della Giustizia, si sono ridotti nel quadro di una razionalizzazione dell'intero sistema.

Il dato è positivo, ma resta sullo sfondo la mancata attuazione, prevista dalla legge finanziaria del 2008, di un sistema unico nazionale, che probabilmente avrebbe recato ulteriori economie e auspicabilmente un più alto livello di riservatezza.

5. Un tema che non perde attualità è quello delle società pubbliche.

Il d. lgs. 19 agosto 2016 n. 175 (Testo Unico Società Pubbliche) ha rafforzato le misure per il contenimento del fenomeno della partecipazione pubblica, con l'intento di garantirne efficienza e minori costi. Aspetto primario risultava essere la riduzione delle partecipazioni, da attuarsi mediante motivata ricognizione finalizzata all'individuazione delle partecipazioni da dismettere.

In merito la Corte dei conti ha rilevato casi di ritardo ed omissione nell'approvazione dei provvedimenti di ricognizione, ovvero carenze di motivazione in ordine alla valutazione dei parametri normativi richiesti per il mantenimento di partecipazioni.

Dal monitoraggio effettuato dal Dipartimento del Tesoro nel 2019, è emerso che su circa n. 32.427 partecipazioni, sono state indicate dalle PP.AA. come oggetto di dismissione circa n. 7.845 partecipazioni. Il processo di razionalizzazione risulta dunque essersi di fatto quasi arrestato, vanificando gli obiettivi di maggiore efficienza e minori costi, che il Legislatore si era posto.

6. Sul “conto generale del patrimonio” si registrano elementi di criticità.

Il patrimonio dello Stato è stimato in 62 miliardi di euro e non genera reddito, mentre si segnala la mancata registrazione di gran parte del compendio immobiliare archeologico e storico, che non risulta quotato. Anche il demanio marittimo, consistente in circa 135mila cespiti a fronte dei 30mila del demanio terrestre, non risulta partitamente registrato e valutato.

Sempre con riferimento al demanio marittimo, manca ancora un censimento attendibile – che dovrebbe essere svolto dalle Regioni! - ed è ancora irrisolta la questione del rinnovo delle concessioni demaniali marittime, la cui previsione era contenuta nella legge di bilancio 2019: da molto tempo, e per ultimo con il decreto “rilancio”, si prosegue con generalizzate proroghe

“automatiche” (l’ultima, sino al 2034), modalità che per il vero è in contrasto con le regole eurounitarie, ed è stata già oggetto di censura da parte della Corte di Giustizia EU e del Consiglio di Stato.

Le dismissioni immobiliari segnano il passo e su di esse pesano e peseranno anche le conseguenze della Pandemia.

Si guarda infine con favore, nell’ambito dei progetti dell’Agenzia del demanio, alla prospettiva di valorizzazione del patrimonio pubblico attraverso forme di partenariato (pubblico/pubblico o pubblico/privato). Le prevedibili ricadute economiche della valorizzazione del patrimonio pubblico ben potrebbero motivare, al fine di sostenere i progetti dell’Agenzia, la destinazione di specifiche risorse per contrastare degrado e sottoutilizzazione.

I temi delle Entrate e delle Spese, per la loro complessità, sono trattati nella memoria aggiunta.

7. Un’ultima riflessione critica voglio riservare al tema del “personale”. Va subito detto che la spesa per le retribuzioni del personale della pubblica amministrazione non presenta criticità ed è nella media europea.

Desta invece preoccupazione – nel momento in cui ci si appresta a tradurre il PNRR in azioni - il progressivo scadimento della capacità amministrativa del personale: la c.d. paura della firma, tema che ogni tanto riemerge, non credo sia

il più importante fattore di criticità, ma è suggestivo e ha purtroppo l'effetto di distogliere l'attenzione da altri più concreti temi, come la necessità , attraverso una formazione continua, di elevare le competenze e di rafforzare l'efficienza e l'efficacia della Pubblica Amministrazione. Come molto ben segnalato dalle Sezioni Riunite, e come auspicato da autorevoli esponenti politici, c'è una fortissima necessità di “ringiovanire” la P.A., c'è quindi bisogno di un ricambio generazionale, con tutti i conseguenti benefici in termini di energie, nuove idee, entusiasmo, voglia di fare; c'è bisogno di individuare nuovi processi di lavoro basati in larga misura sulla digitalizzazione; di legare effettivamente le retribuzioni , principali ed accessorie, al merito; di mettere da parte certe logiche che hanno permesso a troppi dipendenti pubblici di accedere a ruoli di rilievo e responsabilità attraverso “progressioni interne”, senza adeguate formazione e preparazione professionale: chissà che la paura della firma non abbia anche questa causa.

Infine, sia permesso un particolare apprezzamento per il complesso lavoro svolto dalle Sezioni Riunite, da tutti i relatori: dalle loro approfondite analisi ho tratto le riflessioni che ho appena espresso. Riflessioni che sono pervase dalla consapevolezza del momento difficile, ma anche dalla fiducia nel futuro, che è una pre-condizione per la ripresa.

Nel rivolgermi in conclusione al signor Presidente della Corte e ai componenti di codesto Collegio, chiedo di emettere pronuncia di regolarità del Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2020, con le eccezioni specificate nella parte conclusiva delle memorie scritte.

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

