



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2021

**Requisitoria orale del Procuratore generale
Angelo Canale**

UDIENZA DEL 24 GIUGNO 2022
PRESIDENTE GUIDO CARLINO



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2021

**Requisitoria orale del Procuratore generale
Angelo Canale**

UDIENZA DEL 24 GIUGNO 2022
PRESIDENTE GUIDO CARLINO



Signor Presidente, signori del Collegio,

la Corte dei conti giunge all'annuale impegno del giudizio sul Rendiconto generale dello Stato, in un momento caratterizzato dalla concomitanza di due straordinari eventi di rilievo mondiale: la Pandemia e la Guerra entro i confini geografici dell'Europa.

Gli effetti di questi due eventi hanno peggiorato sia le prospettive di crescita dell'economia mondiale, come giorni fa ci ricordava il Governatore della Banca d'Italia, sia più specificamente quelle dell'area dell'euro, sia, infine, le prospettive di ripresa della nostra economia.

Il delineato quadro congiunturale alimenta le preoccupazioni per la nostra finanza pubblica, anche se esso non ha riflessi nel rendiconto in esame, essendo questo afferente all'esercizio finanziario 2021: ma non v'è dubbio che con gli effetti della sfavorevole congiuntura dovremo fare i conti negli anni a venire.

Non è, però, scontato che vi saranno nel medio-lungo periodo effetti esclusivamente negativi, come le premesse sembrerebbero prospettare, atteso che la nostra storia nazionale ci ha mostrato che le energie sorte dopo i periodi più difficili sono state quelle che hanno espresso il massimo del

vigore e della tenacia, il massimo della resilienza, il massimo della operosità.

Alla fine della Seconda guerra mondiale, i nostri porti erano tutti distrutti, come pure le linee ferroviarie, i ponti, le strade; le rovine dominavano il paesaggio, le campagne erano abbandonate, le industrie erano macerie.

Solo pochi anni dopo il paesaggio era completamente diverso, ferveva ovunque la ricostruzione, ovunque si aprivano cantieri; le strade, le ferrovie e i porti tornavano a unire il Paese. L'Italia risorgeva.

E non è stato solo il c.d. Piano Marshall, che oggi qualcuno accosta alle risorse del *Next Generation EU*, a permettere la ricostruzione: quella dipese soprattutto dal frutto del lavoro dei nostri genitori – per i più giovani, dei loro nonni –, dalla creatività, dal coraggio e dalla tenacia di tanti imprenditori, da una amministrazione pubblica che non temeva le responsabilità e non ravvisava nei controlli un freno, semmai uno stimolo a far meglio, da una classe politica lungimirante.

Il momento attuale è difficile, ma non paragonabile ai drammatici lontani eventi: soprattutto abbiamo oggi nel Piano nazionale di ripresa e

resilienza la bussola che indica la strada da percorrere, ispirata da una nuova e, per certi versi, inedita strategia di modernizzazione e innovazione.

E allora affrontiamo le difficoltà che verranno con determinazione, con lo stesso spirito e la stessa fiducia di chi ci ha preceduto e ha reso questo Paese quel grande Paese al quale in termini di tradizioni giuridiche, cultura, arte e civiltà si guarda con rispetto.

Espressione di civiltà e soprattutto di democrazia è anche il presente giudizio.

Questo racchiude la sintesi del controllo svolto dalla Corte sui conti dello Stato, nel trascorso 2021, in ossequio alla Costituzione e alle leggi.

La sintesi si esprime con le conclusive valutazioni che la Corte, con la relazione e la connessa pronuncia, rassegna al Parlamento, indirizza al Governo e rende note alla pubblica opinione, con ciò attuando quel principio di democrazia che permea il nostro ordinamento, anche quello contabile. Il procedimento di formazione delle valutazioni conclusive della Corte non pecca, infatti, in alcun modo di autoreferenzialità, essendo preceduto da un confronto tra le Sezioni Riunite e le Amministrazioni pubbliche, con l'intervento necessario del Pubblico Ministero.

Le conclusioni, poi, sono il frutto della pronuncia collegiale delle Sezioni Riunite e in questa collegialità si esprime anche la garanzia di terzietà delle valutazioni conclusive, espresse da una Magistratura – questa magistratura – che ha nel proprio DNA, sin dalla sua istituzione (1862), il principio di legalità e l’obiettivo di garantire, attraverso le sue attribuzioni costituzionali, la sana e corretta gestione delle pubbliche risorse.

°

Come ho accennato, l’Ufficio del Pubblico Ministero ha seguito, direi passo passo, lo svolgersi del procedimento davanti alle Sezioni Riunite, che si conclude oggi con la pronuncia di parifica.

Lo ha fatto intervenendo quando ha ritenuto necessario svolgere puntualizzazioni o formulare richieste, sempre nel pieno rispetto delle Sezioni Riunite, che si caratterizzano non solo per la già richiamata terzietà, ma anche per la serietà e la professionalità.

Il Procuratore generale ha ritenuto di racchiudere in un articolato atto scritto, alla cui redazione hanno partecipato tutti i magistrati della Procura generale – dal Procuratore generale aggiunto a tutti i Vice procuratori generali – le proprie osservazioni e considerazioni, alle quali rinvia.

In sede orale ritengo, prima di formulare le richieste di rito, richiamare invece solo alcune questioni, che l'esame e l'analisi del rendiconto hanno evidenziato.

Voglio però premettere una considerazione di carattere generale.

Proprio l'attuale situazione, ma più ancora la stessa attuazione del PNRR, riafferma **la centralità dei problemi della finanza pubblica**: trasparenza, significatività, verità e completezza delle rappresentazioni contabili, rigorosa osservanza del precetto costituzionale di cui all'art. 81 della Costituzione, oculata e responsabile gestione da parte dei centri di spesa e contrasto agli oneri latenti e alla formazione di residui, duro contrasto all'evasione fiscale, ma anche alla dissipazione di risorse pubbliche, imprescindibile necessità della semplificazione legislativa, speciale attenzione verso gli organi di controllo, interni ed esterni. Tutti elementi che devono necessariamente concorrere, per realizzare quella cornice di finanza pubblica solo all'interno della quale il PNRR potrà realizzare i propri obiettivi. La corretta gestione della finanza pubblica è condizione necessaria per il buon esito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

o

Il Rendiconto in esame non presenta criticità di particolare rilievo e nel complesso fornisce una rappresentazione corretta ed attendibile dei dati contabili.

La sua analisi suggerisce, tuttavia, alcune riflessioni su specifici temi.

Relativamente alle Entrate dello Stato, anche per il 2021, il titolo I delle entrate tributarie presenta una netta prevalenza sugli altri titoli, attestandosi all'84% del totale.

Le entrate finali sono aumentate, rispetto all'anno precedente, invertendo la tendenza negativa dell'esercizio 2020, dovuta ai provvedimenti assunti per contrastare la diffusione della pandemia e alla sospensione o riduzione dei carichi fiscali da riscuotere a seguito della conseguente crisi economica. In correlazione, sono aumentati i residui di competenza.

Si è inoltre registrata, nell'esercizio 2021, una diminuzione dei controlli, causata dalla pandemia ma protrattasi anche nell'esercizio in esame, con la sensibile riduzione dei controlli da remoto, lo scarso utilizzo dell'anagrafe dei rapporti finanziari e degli accertamenti sintetici, in

contraddizione con il loro ampio utilizzo nell'ambito della verifica dei requisiti ISEE. Si è osservato, relativamente all'esercizio 2021, un arretramento anche delle attività di accertamento, a causa della ridotta attività degli uffici, non compensata da un adeguato utilizzo dei controlli documentali mediante incroci di dati, anche a causa della difficoltà di condivisione da remoto dei sistemi informatici dell'Agenzia delle entrate con i propri dipendenti.

È stato rilevato che la riduzione dell'evasione fiscale attraverso la fatturazione elettronica non ha raggiunto i risultati sperati e, più in generale, nel contrasto all'evasione perdurano criticità. Su questo fronte, quello dell'evasione fiscale, si può e si deve fare di più, il che verosimilmente consentirebbe di ridurre la pressione fiscale, che oggi è attestata al 41%, un dato oggettivamente elevato.

La sinteticità, che deve caratterizzare il presente intervento orale, non mi consente di soffermarmi ulteriormente, rinviando per il dettaglio ai documenti scritti.

Ma colgo l'occasione per esprimere parole di apprezzamento alla Guardia di Finanza, che con intensa attività investigativa ha svolto

un'efficace azione di contrasto a numerose fattispecie di frode, in raccordo con la magistratura penale e, nel perimetro della nostra speciale giurisdizione, anche con le procure contabili.

Di rilievo, oltre alle classiche e diffuse frodi “carosello” in tema di IVA, anche quelle collegate al nuovo *bonus* “110 per cento” sotto vari profili (lavori fittizi, plurime cessioni dei crediti, immobili non riconducibili ai beneficiari, lavori edilizi incompatibili con la dimensione delle imprese esecutrici, monetizzazione dei crediti ceduti trasferita all'estero e reinvestita in attività imprenditoriali o in criptovalute).

In questo contesto, la digitalizzazione delle informazioni ha consentito un più efficace incrocio dei dati, come pure positivo è stato l'intenso interscambio con organi esteri e con gli organismi internazionali competenti, attraverso *Task Forces* e *network* di analisi per la collazione dei dati e l'analisi del rischio. La convergenza degli sforzi ha portato un significativo incremento del numero dei controlli e dei risultati finanziari, passati da 32 miliardi del 2020 a 40 miliardi del 2021.

o

Soffermandomi ora sul tema delle Spese dello Stato, premetto che, in alcune amministrazioni, si è riscontrata in generale una **bassa capacità di impegno di spesa**, anche nei settori che richiedono interventi diretti delle medesime, ad esempio nei capitoli che afferiscono alle spese di costruzione e manutenzione di immobili.

Il fenomeno riguarda articolazioni centrali dello Stato, dotate di adeguate strutture amministrative e delle necessarie professionalità.

Se ciò avviene nei casi, per così dire, “ordinari” e presso amministrazioni ben strutturate, non si può sottacere la preoccupazione in vista dello sforzo aggiuntivo che sarà richiesto in sede di attuazione degli obiettivi del PNRR.

Altra criticità rilevata riguarda, in alcune amministrazioni, **l'aumento della formazione dei residui, unitamente alla difficoltà di smaltimento dei residui esistenti.**

L'introduzione del principio della competenza finanziaria potenziata – obiettivo cardine della riforma della contabilità pubblica – mira essenzialmente alla riduzione consistente della mole dei residui, che danno

opacità ai conti pubblici, rendendo incerto il fabbisogno di cassa richiesto dalle manovre di finanza pubblica.

Dalla mappatura del fenomeno emerge, quantomeno, un'applicazione non omogenea per tutte le amministrazioni dello Stato del principio della competenza finanziaria potenziata e tale difficoltà di adeguamento si evidenzia, soprattutto da parte delle Amministrazioni più complesse, anche a livello organizzativo.

Si osservano, quindi, la criticità di acquisire comportamenti in linea con la disciplina dell'impegno pluriennale ad esigibilità (IPE), vigente dall'1.1.2019 (art. 34, l. n. 196/2009 e s.m.i.) e, in generale, le resistenze alla conversione verso una cultura del rafforzamento del ruolo di bilancio di cassa, unitamente al *deficit* di programmazione dell'azione amministrativa.

A fronte di una generalizzata riduzione della formazione di nuovi residui (che passano dal 3,2 % dello scorso anno all'attuale 2,8%), si notano alcuni dati in controtendenza: nella gestione ordinaria del Ministero della salute si registra un aumento marcato di spese impegnate e non pagate (+24,7%). E i residui finali crescono (+57,7%) con un contributo

particolarmente significativo (+71,6%) proprio nella missione “Tutela della salute”, i cui residui per spesa in conto/capitale crescono da 640,1 milioni ad oltre 1.220,5 milioni.

Sempre in controtendenza, nel Ministero dell'interno, tra i risultati della gestione di competenza 2021, spicca il dato della generazione di residui in misura doppia rispetto al totale di economia e pagato in conto residui del medesimo esercizio (120% rispetto al 70% registrato nel 2020). Nella stessa amministrazione, emerge il cospicuo aumento dei residui finali, aumentati del 68%, raggiungendo la ragguardevole cifra di 8,42 miliardi (pari a quasi un quarto degli stanziamenti definitivi). Ed è particolarmente significativo il fatto che i maggiori incrementi sono riconducibili alla Missione 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”, dove i residui, da 2,44 miliardi passano a 5,83 miliardi. Si tratta di una sfera di azione consistente, essenzialmente, in una finanza di trasferimento, non interessata da procedure contrattuali, il cui livello di complessità potrebbe forse giustificare la produzione di ritardi.

Le descritte evenienze, sia pure relative ad alcune amministrazioni, si iscrivono nel contesto di un generalizzato rallentamento dell'indicatore di

smaltimento dei residui passivi esistenti, che passa dal 27,7% all'attuale 23,6%. Esse sembrano sintomatiche di un *deficit* di programmazione ovvero riconducibili ad inefficienze nelle procedure di spesa che, nel caso specifico, potrebbero ridondare in una carenza di risorse necessarie agli enti territoriali per assolvere alle funzioni loro intestate sul territorio a beneficio della collettività.

°

Nelle relazioni, scritta e orale, dello scorso anno espressi severe considerazioni critiche relative all'accertato **ritardo nei pagamenti dei debiti commerciali**. Il fenomeno, collegato a quello dell'incremento dei residui, è presente anche nelle rappresentazioni contabili dell'attuale Rendiconto generale.

Infatti, l'indicatore della tempestività dei pagamenti, esposto nelle note integrative allegate al Rendiconto generale (ai sensi dell'articolo 9, comma 8, del d.P.C.M. 22 settembre 2014), offre un quadro disomogeneo della puntualità dell'assolvimento del debito commerciale da parte delle amministrazioni dello Stato.

Per il Ministero dell'interno, a fronte di un importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuate dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. n. 231/2002, pari ad euro 1.268.877.500,30, l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti è di 67,09 giorni. Il dato spicca nel confronto con le altre Amministrazioni, che presentano ritardi meno importanti (tra cui il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali con 42,28 gg., il Ministero della cultura con 20,90 gg., il Ministero dello sviluppo economico con 18,71 gg., fino ai valori negativi del Ministero della transizione ecologica e del Ministero del turismo).

Come già osservato per la capacità di impegno, il fenomeno appare preoccupante trattandosi di articolazioni centrali dello Stato, dotate di adeguate strutture amministrative e delle necessarie professionalità; tali criticità sono poi frequenti in ambito territoriale, dove i persistenti ritardi nel pagamento dei debiti in sanità hanno dato luogo a procedure di infrazione da parte della Commissione europea.

Infatti, con **sentenza del 28.1.2020** (in causa C-122/18), sulla base dei dati disponibili al 16 aprile 2017, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha considerato lo Stato italiano inadempiente agli obblighi discendenti

dall'art. 4 della direttiva 2011/7/UE, configurandoli come “di risultato” e non “di mezzi”, ritenendo la sua responsabilità sussistente anche nei casi in cui le amministrazioni contraenti agiscano al di fuori delle loro prerogative pubblicistiche nell'ambito di una transazione commerciale, non rilevando l'eventualità che l'inadempimento sia imputabile ad un'istituzione costituzionalmente indipendente, come nel caso delle amministrazioni regionali. Nella sentenza è rimarcata, altresì, la necessità di “un passaggio deciso verso una cultura dei pagamenti rapidi”, evidenziandosi, nella prospettiva dei creditori, come gli inadempimenti agiscano *“aggravando i loro problemi di liquidità e rendendo più complessa la loro gestione finanziaria. Tali ritardi di pagamento compromettono anche la loro competitività e redditività quando tali imprese debbano ricorrere ad un finanziamento esterno a causa di detti ritardi nei pagamenti”*. La Commissione europea, in seguito, ha aperto una nuova fase di interlocuzione, chiedendo la trasmissione, con cadenza semestrale, dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni: le risultanze del monitoraggio potranno condurre ad un ulteriore sviluppo del contenzioso dinanzi alla Corte di giustizia.

È, inoltre, palese l'intima contraddizione di uno Stato centrale che, da un lato, mette mano a un obiettivo sfidante in termini di aumento del PIL e di impulso alle imprese operanti nei vari settori economici – aderendo al programma europeo “Next generation UE” e concedendo “aiuti” mirati alle aziende in difficoltà a causa della pandemia al medesimo scopo di sostenere l'economia – e, dall'altro, va accumulando ritardi nei pagamenti, penalizzando quelle stesse imprese “agevolate” dagli interventi nazionali ed eurounitari.

Pertanto, il Governo ha inserito tra le riforme abilitanti del PNRR, in seno alla Missione 1 (“Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura”) e alla Missione 2 (“Rivoluzione verde e transizione ecologica”), quella attinente alla “Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie” (riforma M1C1.11), individuandola come obiettivo prioritario nell'assetto regolatorio a supporto degli investimenti.

È motivo di ulteriore riflessione il fatto che l'incremento della formazione dei residui e i ritardi nei pagamenti dei debiti commerciali si siano registrati anche nei casi eccezionali in cui, per ragioni legate

all'emergenza pandemica, il Legislatore avesse previsto, per le procedure di spesa, una disciplina *ad hoc*, caratterizzata dal venir meno sia del controllo preventivo della Corte dei conti sia degli ordinari controlli interni di regolarità e di legittimità della spesa. Ciò per il combinato disposto dell'art. 5-*quater*, del d.l. n. 18/2020, che autorizzava "*l'apertura di apposito conto corrente bancario per consentire la celere regolazione delle transazioni che richiedono il pagamento immediato o anticipato delle forniture*" e dell'art. 122, comma 8, del d.l. n. 18/2020: entrambi, esoneravano da ogni controllo la spesa gestita dall'organo straordinario.

Relativamente a tale spesa, è emerso che nel 2021, a fronte di complessivi impegni per 5,04 miliardi, i correlati pagamenti sono stati di soli 2,04 miliardi.

In mancanza di ulteriori elementi a corredo (sulla completezza del dato dei pagamenti e dovendo restare escluso l'eventuale definanziamento di alcune poste contabili, già impegnate e, quindi, per definizione correlate ad un'obbligazione giuridicamente perfezionata), il quadro appare stridente con le finalità delle norme emergenziali, che avevano autorizzato una gestione *extra ordinem* svincolata da ogni controllo (nessuna verifica

amministrativa né controlli da parte della magistratura contabile), proprio per ragioni di speditezza nella regolazione delle transazioni: l'allentamento delle maglie dei controlli preventivi, contabili e di legittimità non ha, quindi, portato il risultato atteso. Le “scorciatoie” talvolta si rivelano cammini più accidentati.

Concludendo il presente intervento orale, e rinviando per analisi più approfondite alla memoria scritta, ribadisco ciò che lo scorso anno ebbi modo di sottolineare: la Pubblica Amministrazione ha bisogno di riforme, ma soprattutto ha la fortissima necessità di un ringiovanimento, di un ricambio generazionale, di una nuova formazione, di nuove energie, di nuove idee, di entusiasmo e voglia di fare.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza potrà, anzi dovrà, essere il “volano” per la realizzazione di questo importante obiettivo, che è condizione necessaria per quel positivo cambiamento, per la ripresa e la crescita che tutti auspichiamo e per i quali ognuno, secondo il proprio ruolo e le proprie capacità, ma con eguale determinazione e fiducia, ha il dovere di impegnarsi, per il futuro delle prossime generazioni.

Dobbiamo, infatti, spingere il nostro sguardo verso un orizzonte lontano.

Infine, anche quest'anno esprimo particolare apprezzamento per il complesso lavoro svolto dalle Sezioni Riunite e da tutti i relatori: le loro approfondite analisi esprimono sensibilità istituzionale ed elevata professionalità.

°

Nel rinvolgermi 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 2021, con le eccezioni specificate nella parte conclusiva della memoria scritta.

Roma, 24 giugno 2022

PROCURATORE GENERALE

Angelo Canale

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

