

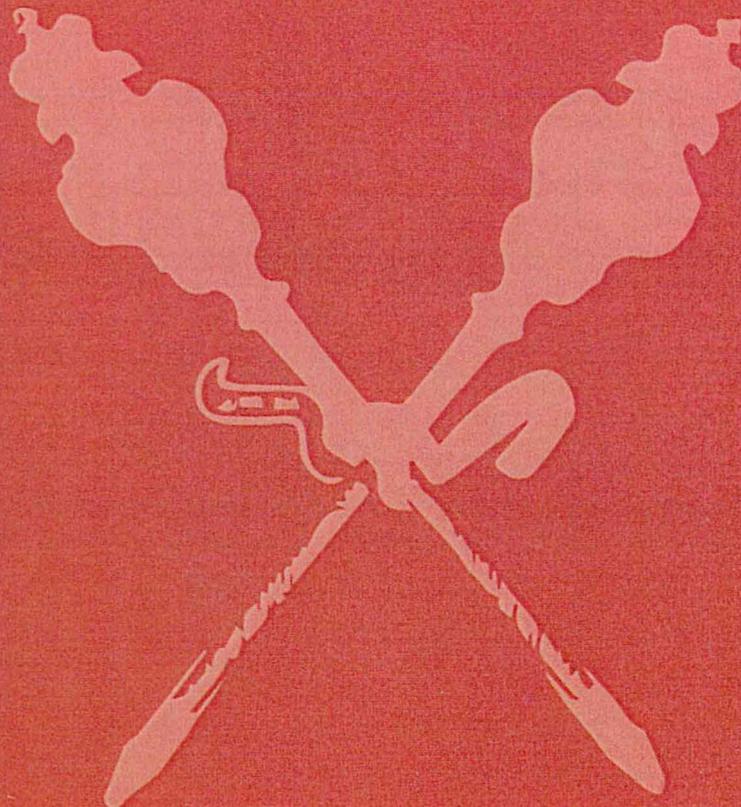


**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONI RIUNITE**

**GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE  
DELLO STATO  
2015**

Requisitoria orale  
del Procuratore generale Martino Colella



**UDIENZA DEL 23 GIUGNO 2016 - PRESIDENTE RAFFAELE SQUITIERI**



# **CORTE DEI CONTI**

---

**SEZIONI RIUNITE**

## **GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2015**

**Requisitoria orale  
del Procuratore generale Martino Colella**

**UDIENZA DEL 23 GIUGNO 2016 - PRESIDENTE RAFFAELE SQUITIERI**

**Requisitoria orale**  
**del Procuratore generale presso la Corte dei conti nel**  
**giudizio sul rendiconto generale dello Stato**  
**(esercizio 2015).**

E' noto che il requirente contabile partecipa al giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, sia esprimendo le proprie motivate conclusioni in merito alla conformità dei risultati del rendiconto con le leggi di bilancio che manifestando le proprie valutazioni, anche con proposte di modifica dell'ordinamento, sulle modalità con cui si è svolta la gestione del bilancio statale.

Il coinvolgimento del P.M. nei giudizi di parifica, sia dello Stato che delle Regioni, costituisce ulteriore rappresentazione di quel necessario raccordo fra uffici di procura e di controllo che, nell'assoluto rispetto dei principi che regolano i rispettivi campi di azione, è sicuramente utile ad indirizzare il sistema controllo-giurisdizione, intestato alla Corte dei conti, verso quella funzione di "stimolo" alla buona amministrazione, sottolineata dalla Corte Costituzionale fin dalla sentenza n. 371 del 1998.

L'impianto della memoria della procura generale per il presente giudizio, cui si fa rinvio per l'analisi di dettaglio, tiene conto proprio dei due momenti del giudizio di parifica: quello dell'analisi contabile del rendiconto e quello valutativo e propositivo.

Prima di procedere ad una rapida rappresentazione dei dati desumibili dal rendiconto generale dello Stato, occorre premettere che

anche grazie, negli ultimi anni, a vari interventi del legislatore, che hanno maggiormente responsabilizzato gli organismi pubblici o equiparati, l'astratta virtuosità del principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici - di rilevanza costituzionale - ha cominciato a produrre, non senza difficoltà attuative ed incoerenze, i primi frutti ed altri si spera possano derivare dall'attuazione delle riforme riguardanti la pubblica amministrazione, le società a partecipazione pubblica, la disciplina dei contratti stipulati dalle amministrazioni pubbliche, oltre che i servizi e la finanza degli enti locali.

\* \* \*

Anche relativamente al 2015, il rapporto deficit/PIL è stato ricondotto entro la soglia del 3 per cento, rispettando i vincoli fissati a livello europeo. Detto rapporto si assesta, nel corrente anno, al 2,6% (42,4 miliardi di euro, 6,5 in meno dello scorso anno).

Nel 2015, come risulta dal rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica delle sezioni riunite della Corte, i principali saldi di finanza pubblica hanno registrato un quasi completo allineamento alle stime contenute nella nota di aggiornamento del DEF 2015. L'indebitamento delle pubbliche amministrazioni è sceso a 43 miliardi, in presenza di un saldo primario di oltre 25 miliardi, un avanzo corrente di 16,3 miliardi ed un disavanzo in conto capitale di circa 59,5 miliardi.

L'indebitamento è tornato a ridursi dopo tre anni di stabilità, anche se è noto che il debito pubblico italiano rimane uno tra i più alti dei Paesi europei e la stessa commissione europea ha, recentemente,

rilevato come ciò costituisca una delle maggiori fonti di vulnerabilità dell'economia nazionale.

I dati di consuntivo 2015 rivelano una minore crescita dei consumi intermedi, delle prestazioni sociali e degli interessi, mentre risultano in aumento le altre uscite correnti e la spesa in conto capitale.

\* \* \*

Riguardo alla spesa pubblica, nella citata relazione, le sezioni riunite della Corte hanno rilevato come l'obiettivo di assicurare l'equilibrio di bilancio ha determinato, negli anni, una gestione della stessa più attenta al conseguimento di targets quantitativi che ad un maggior grado di efficienza. Pertanto, la c.d. revisione della spesa pubblica è stata, sostanzialmente, rivolta a ridurre i livelli della spesa pubblica, utilizzando, al minimo, criteri di selettività, con ricadute, spesso, negative sulla qualità dei servizi pubblici e sull'azione di sostegno della crescita economica. La Corte ha sottolineato, in proposito, la riduzione degli investimenti in infrastrutture pubbliche e nei settori, come l'istruzione, la ricerca, i trasporti ed il sostegno all'economia, che rappresentano gli impieghi più orientati a favorire un ampliamento della capacità produttiva del Paese. Ad avviso della Corte, occorrerebbe, pertanto, che, oltre alla prosecuzione di una qualificata politica di selezione della spesa, si proceda ad un attento ripensamento delle condizioni e dei confini dell'intervento pubblico.

\* \* \*

Circa le entrate, la Corte ha rilevato come risultino inferiori alle previsioni della nota di aggiornamento sia quelle tributarie dirette che quelle in conto capitale.

Il gettito delle imposte indirette e delle entrate contributive è stato, invece, superiore alle attese. In merito, non possono non condividersi le precisazioni delle sezioni riunite della Corte, che hanno rilevato come l'auspicabile prospettiva di una riduzione della pressione fiscale su famiglie ed imprese ripropone la necessità di una revisione strutturale dell'intero sistema tributario ed un impegno in tre direzioni: un ampliamento della base imponibile, una rivisitazione degli obiettivi redistributivi assegnati al sistema di prelievo e la ricerca di un effettivo coordinamento della leva fiscale fra i livelli di governo.

\* \* \*

È tradizione che le valutazioni e le proposte che costituiscono, come detto, l'altro aspetto del giudizio di parifica, non meno importante rispetto a quello sui dati di bilancio, si appuntino sullo stato generale dell'amministrazione statale, con uno sguardo anche alle principali novità normative.

Un passo importante verso l'auspicata modernizzazione del settore pubblico è stata l'approvazione, ad agosto 2015, della legge delega di riforma della Pubblica Amministrazione (legge n. 124/2015). L'ambizioso obiettivo riformatore investe varie aree d'intervento: la semplificazione delle procedure amministrative e dei procedimenti di autorizzazione per cittadini ed imprese, la digitalizzazione dei servizi, la riorganizzazione dello Stato sul territorio attraverso l'accorpamento

degli uffici e delle camere di commercio, la razionalizzazione degli enti e delle partecipate pubbliche, la disciplina della dirigenza pubblica, la semplificazione normativa. A ciò si aggiunge il più volte auspicato riordino delle varie tipologie di giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei conti.

La legge delega sarà destinata a riempirsi di contenuti concreti solo con l'adozione dei previsti decreti legislativi di attuazione, che consentiranno di valutare l'effettiva portata innovativa della riforma. E' però possibile svolgere sin da ora qualche considerazione sull'impatto finanziario della stessa, quale aspetto di interesse in questa sede.

La Corte, in proposito, ha rilevato (si veda la delibera n. 15 del 2015 delle sezioni riunite) come permangono non pochi dubbi sia sulla prevista "neutralità" degli oneri finanziari derivanti dalla sua attuazione che sull'entità degli attesi risparmi di spesa.

In attuazione della delega in discorso è stato recentemente emanato il decreto legislativo 97/2016 recante "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza". Con tale positivo provvedimento il Governo ha inteso approntare ulteriori strumenti per prevenire la commissione dei reati contro la pubblica amministrazione, tramite la sempre più ampia attuazione del principio della trasparenza dell'azione pubblica, garantendo, nel contempo, con maggiore incisività, al cittadino, l'accesso ad ogni informazione in possesso delle amministrazioni pubbliche, fatta salva la tutela della privacy e della sicurezza nazionale.

Circa le modalità di attuazione della complessa operazione riformatrice in discorso, se la citata legge delega mira ad un cambiamento profondo nell'amministrazione pubblica del Paese, appare evidente come la sua delicata fase di attuazione debba essere rispettosa dei tempi e dei criteri imposti dalla stessa, con la semplificazione del quadro normativo, in modo da prevenire contrasti interpretativi e contenziosi.

Gli obiettivi di razionalizzazione degli enti pubblici statali e di riduzione dei loro costi di funzionamento sono targets ormai, da anni, ricorrenti.

A partire dal 2001, le leggi finanziarie annuali, e, da ultimo, anche quella relativa al 2016, hanno, sistematicamente, introdotto disposizioni per il riordino degli enti pubblici e per il conseguimento di risparmi di spesa in materia, con risultati non sempre soddisfacenti. Lo stesso dicasi riguardo all'attuazione dei numerosi interventi normativi, diretti al contenimento dei costi dell'ampia platea delle società a partecipazione pubblica. Ciò, soprattutto a causa dell'ampia discrezionalità, lasciata agli enti pubblici partecipanti, nelle decisioni riguardanti la possibilità di costituire e mantenere in vita imprese pubbliche, anche palesemente antieconomiche o non rispondenti ad oggettive finalità di interesse pubblico.

Queste ultime ammontavano, nel 2013, secondo il rapporto 2016, sul coordinamento della finanza pubblica, delle sezioni riunite della Corte, a 10.964 ed impiegavano 953.100 addetti. E' auspicabile

che l'attuazione del testo unico in materia, in corso di perfezionamento, possa incidere sulla razionalizzazione del sistema.

Rimane comunque aperto il noto problema della giurisdizione in caso di danni causati da amministratori al patrimonio sociale ed indirettamente a quello dell'ente partecipante. In particolare, l'art. 12 del testo unico, pur richiamando principi fissati dalla Suprema Corte in materia, trascura di disciplinare espressamente la responsabilità degli amministratori delle cc.dd. società *in house*, pacificamente attribuita al giudice contabile.

In definitiva, l'attuale ipertrofia di enti e strutture (comprese le cc.dd. autorità indipendenti) che, al di là della qualificazione formale, si reggono, dal punto di vista finanziario, esclusivamente grazie a contributi o partecipazioni pubbliche, richiede, più che l'avvicinarsi di generiche e, spesso, contraddittorie, previsioni di riduzione o razionalizzazione, la cui attuazione è sostanzialmente lasciata, come detto, alla mera discrezionalità, se non all'arbitrio, delle amministrazioni centrali o locali interessate, che si attivi una concreta attività di sfoltimento degli stessi, partendo dai casi in cui più evidente è la duplicazione delle competenze e la sostanziale mancanza di un interesse pubblico attuale alla loro sopravvivenza.

Anche in tal modo sarà realisticamente possibile l'auspicato contenimento della pressione fiscale.

In materia, spetta, perciò, al legislatore statale l'assunzione di decisioni, espressioni di responsabilità politica, facendo leva su un più incisivo esercizio delle funzioni di coordinamento della finanza

pubblica, che la Costituzione gli attribuisce, anche nei confronti delle regioni ed enti locali.

Nel settore del pubblico impiego, occorre riconoscere che il rapporto tra la spesa per redditi da lavoro ed il prodotto interno lordo vede l'Italia collocata tra i Paesi dell'Unione Europea maggiormente virtuosi. In linea con la media dei Paesi dell'Unione, si colloca anche il rapporto tra il numero dei pubblici dipendenti e la popolazione residente, nonché quello tra spesa di personale e spesa corrente. Le ripetute misure di contenimento della spesa nel settore hanno prodotto effetti finanziari superiori alle attese ed hanno contribuito a riportare sotto controllo una variabile che rappresenta il 23,7 per cento della spesa primaria corrente delle pubbliche amministrazioni.

Nondimeno, va detto che le disposizioni, in materia, del decreto-legge n. 78 del 2010 e delle successive leggi di stabilità, ispirate ad analoghe finalità, che, sia pur in un contesto di moderato andamento dell'inflazione, hanno bloccato per un periodo, pari a due tornate contrattuali triennali, qualunque ipotesi di crescita della retribuzione dei pubblici dipendenti, cristallizzata ai valori in godimento nel 2010, oltre a porsi in contrasto con i principi di equa retribuzione delle prestazioni lavorative, costituzionalmente garantiti, hanno, sotto altro profilo, nella sostanza, impedito la ristrutturazione del complessivo assetto retributivo, prefigurato dall'art. 40, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, diretta ad un utilizzo del salario accessorio quale ausilio al miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione e quale

incentivo alla valorizzazione del merito individuale, come evidenziato nell'ultima relazione della Corte sul costo del lavoro pubblico.

La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 178 del 2015, ha sottolineato come, per i pubblici dipendenti, il contratto collettivo concorre a dare concreta attuazione al principio di proporzionalità della retribuzione e costituisce fattore propulsivo della produttività e del merito.

\* \* \*

Ritornando all'ambito delle valutazioni circa le riforme in atto in settori dell'ordinamento di rilevante impatto sulla spesa pubblica e sulla qualità dei servizi pubblici resi ai cittadini, va manifestato apprezzamento per la recente adozione del nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs n. 50/2016), che si propone di coniugare la più ampia apertura al mercato, la verifica della qualità degli operatori del settore, la flessibilità e semplificazione burocratica, con la tutela dei valori di trasparenza e di lotta alla corruzione.

Si auspica che alcune previsioni del codice possano porre un freno anche ai frequenti casi di danni erariali in materia. Faccio riferimento, in particolare, all'articolo 21 del codice, che prevede una programmazione pluriennale dei lavori pubblici e l'emanazione di un decreto del ministro delle infrastrutture, riguardante i criteri e le modalità per favorire il completamento delle opere incompiute, che potrebbe porre un argine a tale fenomeno patologico; all'articolo 23, che prevede vari livelli di progettazione delle opere pubbliche ed all'articolo 26, che prescrive una stringente verifica preventiva della

progettazione delle opere pubbliche: adempimenti che dovrebbero contenere entro ambiti fisiologici il fenomeno delle sospensioni dei lavori.

Occorre, però, dire che il nuovo codice dei contratti pubblici non è intervenuto sui controlli esterni intestati, in materia, alla Corte, tranne che con la previsione di un ufficio della stessa addetto al controllo anche preventivo dei contratti cc.dd. secretati.

In materia, sarebbe necessario un intervento organico del legislatore, per consentire alla Corte un effettivo controllo di economicità dei contratti pubblici, sia nel caso di controllo preventivo che successivo sulla gestione. Tale necessità potrebbe accentuarsi a seguito del previsto più ampio utilizzo nelle gare pubbliche del sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che richiede particolari competenze tecniche per la sua valutazione in concreto.

\* \* \*

Nella presente sede non ci si può limitare che a qualche accenno a quelle spese statali, spesso incidenti in maniera non trascurabile sul bilancio, che dipendono direttamente da una non appropriata azione dell'amministrazione, di cui spesso è possibile almeno ridurre il rischio di verifica.

Questa Procura generale ha, più volte, espresso le proprie valutazioni sull'incidenza dei contratti derivati, stipulati dal Tesoro, sul bilancio dello Stato.

Già nella memoria presentata in occasione del *Giudizio di parifica del Rendiconto Generale dello Stato 2014*, l'Ufficio di Procura

Generale auspicava che il Ministero dell'Economia e delle Finanze, in un'ottica di trasparenza circa le modalità di perseguimento dell'obiettivo di equilibrio dei conti pubblici, si attivasse per rendere disponibile in via sistematica un'informativa puntuale sull'andamento dei derivati.

In effetti, dal punto di vista della trasparenza, l'anno 2015 ha fatto registrare significativi passi in avanti, perché presso la Commissione VI Finanze della Camera si è svolta un'*Indagine Conoscitiva sugli Strumenti Finanziari Derivati*, che ha portato alla luce la complessità e criticità che la gestione di detti strumenti presenta.

In particolare, nel mese di marzo 2015, il Ministero ha deciso di pubblicare, sul proprio sito istituzionale, un "*Focus*" sui derivati dello Stato. In continuità con tale iniziativa, si auspica che, con carattere di periodicità, venga pubblicata, su detto sito, la situazione aggiornata del portafoglio derivati del Tesoro, con distinta evidenza delle nuove operazioni e/o delle rimodulazioni intervenute.

Secondo le ultime tavole di notifica, pubblicate dall'ISTAT il 21 aprile 2016, ai sensi del *Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE)*, nel 2015, i derivati su debito dello Stato hanno generato flussi netti per interessi pari a 3,19 miliardi di euro ed altre poste di aggiustamento sul debito connesse a passività finanziarie nette in strumenti derivati pari a 3,56 miliardi di euro.

\* \* \*

Degno di attenzione, per i riflessi negativi che ha sul bilancio statale, è anche il contenzioso dell'Italia con le Corti sovranazionali di Strasburgo e Lussemburgo.

In materia, l'anno 2015 segna, per la prima volta, un'inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti, in quanto i giudizi definiti, che hanno riguardato l'Italia, passano da 44 a 24 e le condanne inflitte sono state 20 per un ammontare complessivo di euro 1.935.694,51. La casistica delle violazioni affianca, a quelle più tradizionali (in materia di espropriazioni, di divieto di leggi retroattive, di salvaguardia del principio di legalità in materia penale), alcune nuove tematiche in materia di ampliamento delle garanzie del giusto processo (quali l'obbligo per il giudice nazionale di ultima istanza di motivare la scelta di non sollevare rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di giustizia UE), che aprono scenari meritevoli di approfondimento circa gli obblighi incombenti sul legislatore ed sul giudice nazionale per rispettare i principi della Convenzione.

Per quanto attiene alle procedure di infrazione in materia ambientale, l'Italia ha visto ridotto il numero delle stesse, passando complessivamente da 89 a 83.

Non indifferente incidenza negativa sul bilancio statale hanno anche le rettifiche finanziarie adottate dalla Commissione europea.

Infatti, nei sei anni, dal 2007 al 2013, sono state adottate da quest'ultima, nei confronti dell'Italia, decisioni di rettifica finanziaria per un ammontare di complessivi euro 928.578.590.

Per quanto attiene all'ambito più generale delle frodi, realizzate a seguito dell'illecito uso di fondi comunitari, l'Italia continua a essere il Paese con il maggior numero di casi segnalati.

Tuttavia, anche grazie all'azione delle Procure regionali contabili, risultano accertati e perseguiti molti illeciti in materia.

\* \* \*

Sig. Presidente e Signori componenti delle Sezioni Riunite, a conclusione di queste considerazioni, chiedo di emettere pronuncia di regolarità del Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2015, con le eccezioni specificate nelle memorie depositate.

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

