

REQUISITORIA ORALE

DEL PROCURATORE GENERALE PRESSO LA CORTE DEI CONTI

SALVATORE NOTTOLA

NEL GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

ESERCIZIO 2012

(UDIENZA DEL 27 GIUGNO 2013 - PRESIDENTE LUIGI GIAMPAOLINO)

REQUISITORIA ORALE

DEL PROCURATORE GENERALE PRESSO LA CORTE DEI CONTI

SALVATORE NOTTOLA

NEL GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

ESERCIZIO 2012

(UDIENZA DEL 27 GIUGNO 2013 - PRESIDENTE LUIGI GIAMPAOLINO)

REQUISITORIA ORALE

del Procuratore Generale presso la Corte dei conti nel giudizio sul Rendiconto Generale dello Stato (Esercizio 2012)

Il giudizio che si celebra oggi davanti alle Sezioni Riunite della Corte dei conti, che ha per oggetto l'accertamento della conformità del Rendiconto generale dello Stato alle leggi del bilancio, è anche occasione per la Corte - quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario e della corretta gestione delle pubbliche risorse e come prescritto dalla legge – di esporre le proprie osservazioni sulla capacità che l'ordinamento e l'azione amministrativa hanno di assicurare il soddisfacimento dell'interesse pubblico.

Il procuratore generale, il cui intervento è necessario in tutti i giudizi davanti alla Corte quale organo deputato alla tutela dell'ordinamento finanziario e degli interessi generali e indifferenziati della collettività, ha in questo giudizio un rilievo particolare, che gli deriva dalla sua posizione di osservatore non solo dei fenomeni di scostamento delle gestioni pubbliche dai parametri di legalità e di regolarità ma anche delle criticità e delle patologie dei sistemi economici ed amministrativi.

Coerentemente, nella memoria scritta, depositata il 20

giugno u.s., oltre ad esporre le fondamentali evidenze contabili della gestione del bilancio dello Stato e del patrimonio nell'esercizio 2012, la Procura Generale ha messo in rilievo i fenomeni che caratterizzano il sistema economico ed influiscono sugli equilibri finanziari nonché le aree d'intervento e le linee di tendenza, mostrando come questi profili incidano – favorevolmente o meno - sulla crescita dell'economia, su una sana gestione delle pubbliche risorse e sulla creazione di strutture amministrative adeguate.

Si è dunque evitato di fare riferimento ai temi della cattiva gestione, degli illeciti e degli sprechi – materia attinente all'istituto della responsabilità amministrativa, e quindi oggetto della giurisdizione contabile – ma sono state indicate le patologie e le criticità del sistema, che trovano la loro origine non nei comportamenti devianti dei singoli ma nella insufficienza dell'ordinamento a raggiungere gli scopi fissati e nella mancanza di conformità degli apparati alle regole di legalità, economicità, efficienza. Ciò, anche se alcune fattispecie di illeciti e di sprechi, per la loro estensione e dimensione (si pensi alla corruzione e all'evasione fiscale) si elevano a sistema.

La valutazione dei risultati economico-finanziari non può che essere articolata: se è vero che gli indici relativi all'esercizio 2012 hanno mostrato un parziale miglioramento di alcuni saldi, che ha consentito di pervenire alla chiusura della procedura per disavanzo eccessivo aperta nel 2009 nei confronti del nostro Paese, se l'indebitamento netto è sceso al 3 per cento del prodotto interno lordo, se è migliorato l'avanzo primario (del 2,5 per cento, + 1,3 punti percentuali rispetto al 2011), è anche vero che il PIL ha registrato una flessione del tasso di crescita del 2,4%, e il debito pubblico ha raggiunto la cifra di 1988,66 miliardi, pari al 127% del PIL.

A margine delle considerazioni generali sul bilancio, una notazione particolare dev'essere dedicata all'incidenza degli strumenti finanziari derivati sui conti e, in particolare, sul debito pubblico.

In occasione dell'apertura dell'attuale anno giudiziario, osservammo come il ricorso a questi strumenti finanziari – nell'ambito della finanza locale, mettesse in serio pericolo la stabilità dei bilanci degli enti. Anche la finanza derivata di competenza statale merita un'attenta considerazione, presentando analoghe problematiche.

Il tema è di estremo interesse per la finanza pubblica proprio per le conseguenze, su di essa, della gestione di questi strumenti, peraltro notevolmente aleatori, come ha recentemente osservato anche la Corte costituzionale (sent. 70 del 2012), e come è stato dimostrato dal caso della chiusura anticipata del contratto stipulato dal Tesoro con la Morgan Stanley che ha comportato l'esborso di 2,6 miliardi di euro;

lo stesso caso della Morgan Stanley dimostra che è indispensabile assicurare la massima trasparenza sul portafogli complessivo in strumenti derivati, sulla struttura dei contratti e le controparti, sui valori di mercato;

poiché, fra l'altro, non c'è una normativa specifica sugli obblighi di informativa e trasparenza, tutto ciò comporta la necessità, per mettere al riparo i conti da inaspettate perdite e per evitare dannose manovre speculative, che la materia sia valutata nelle sedi politiche competenti.

Sul versante dell'economia il leggero ottimismo indotto dalla situazione finanziaria si ridimensiona: infatti, la crisi economica, e la conseguente prolungata flessione del reddito, hanno rallentato la domanda interna (-4,8%), il tasso di disoccupazione è cresciuto al 10,7% in media annua, i prezzi al consumo, a fronte di un livello delle retribuzioni pressoché invariato, sono saliti del 3,3%, la propensione al risparmio è scesa all'8,2%, la pressione fiscale si è attestata al 44% del prodotto (e, come ha rilevato il presidente della Corte in una recente audizione alla Camera dei Deputati, quella effettiva è oggi molto maggiore).

La spesa primaria corrente si è ridotta, rispetto al 2011 (-0,5%) a causa della contrazione dei redditi da lavoro e dei

consumi intermedi. Le spese in conto capitale si sono ridotte anch'esse dello 0,6% rispetto all'anno precedente a causa della netta diminuzione degli investimenti (-6,3% rispetto al 2011). La spesa per interessi è aumentata rispetto al 2011 di poco più di 8,3 miliardi di euro; la sua incidenza rispetto al PIL è passata dal 5,0 al 5,5%. La spesa complessiva al netto degli interessi si è ridotta rispetto al 2011 dello 0,5%; tuttavia, a causa della contemporanea contrazione del prodotto, l'incidenza della spesa totale sul PIL non si è ridotta ma è addirittura aumentata (+0,8%).

Insomma le manovre di correzione dei conti pubblici per il 2012 hanno sì consentito il miglioramento di alcuni saldi (peraltro solo di alcuni e in misura minore di quanto ci si sarebbe potuto attendere) ma hanno generato anche effetti depressivi su un'economia, come quella italiana, già in difficoltà e in forte recessione.

D'altronde, le aride cifre dei dati di bilancio fanno intravedere una realtà socio-economica ben conosciuta: la disoccupazione in aumento, l'impoverimento di sempre più estesi strati di popolazione, la chiusura di piccole e medie imprese, la mancanza di sviluppo.

Né le prospettive future appaiono migliori ove si consideri che secondo le previsioni più aggiornate, riportate nelle considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia all'Assemblea dei soci del 31.5.2013, anche quest'anno si chiuderà con un forte calo dell'attività produttiva e dell'occupazione: la stessa fonte osserva che ciò potrebbe essere evitato con "l'attuazione di politiche economiche adeguate" ed auspica una ricomposizione della spesa a favore di quella più produttiva, possibile "perseguendo recuperi capillari di efficienza e di risorse".

È esattamente ciò che i dati di bilancio, come diremo in seguito, dimostrano.

Del resto, considerazioni non diverse facevamo anche noi lo scorso anno, in occasione della parifica del rendiconto 2011, osservando che i risultati positivi in termini finanziari, ottenuti con pesanti sacrifici dei cittadini, mentre non apparivano sufficienti ad invertire il processo recessivo, rischiavano anche di essere annullati per la mancanza di una politica di sviluppo e di crescita economica.

Sempre in quella occasione, si osservava che erano mancati – o erano insufficienti o in ritardo – i previsti interventi correttivi strutturali, i quali avrebbero dovuto compensare in parte i sacrifici dei contribuenti non solo sotto i profili della riduzione della spesa e dell'incremento dei fattori di sviluppo ma

anche sotto quello, altrettanto importante, del miglioramento generale delle condizioni di vita e di quello della stessa vita pubblica.

Infatti la pur meritoria – e sostanzialmente riuscita - opera di risanamento dei conti pubblici si è basata essenzialmente sulla manovra fiscale e sulla riduzione della spesa ma da un lato la prima ha avuto principalmente l'effetto di ulteriormente comprimere i redditi medio bassi ed aumentare il divario con quelli alti, riducendo ulteriormente i consumi, dall'altro la seconda, oltre ai negativi effetti sull'offerta di servizi pubblici, non ha raggiunto molti settori che pesano notevolmente sulla spesa pubblica (si pensi ai costi degli apparati politici e delle rappresentanze istituzionali, agli effetti della corruzione, alla pratica delle consulenze, agli ostacoli che una opprimente burocrazia crea allo sviluppo ed all'impresa).

Talché, il segnale indubbiamente positivo di inversione di tendenza, ossia l'opera di risanamento portata avanti nell'anno 2012, lasciava senza risposta un quesito essenziale: come essa, non accompagnata da altre strategie, potesse assicurare la ripresa dell'economia, la crescita dello sviluppo, il miglioramento delle condizioni di vita delle famiglie.

Nella stessa occasione, osservavamo – peraltro non

pretendendo di essere originali - che era mancato il riferimento alle vere, grandi risorse del Paese, alla cultura, all'ambiente, all'arte, allo spirito d'iniziativa ed alla capacità imprenditoriale, ed alla possibilità che questi fattori, opportunamente valorizzati, avessero non soltanto di migliorare il livello morale dei cittadini ma di incentivare lo sviluppo e la crescita economica. Insomma, la cultura, l'arte, il paesaggio, la natura, visti come fattori economici.

È con soddisfazione che notiamo – ed è il secondo segnale positivo - che anche per questo versante c'è una inversione di tendenza e che questi concetti non sono più soltanto idee di studiosi e di intellettuali, magari troppo sognatori, ma entrano a far parte di una strategia politica.

Nel suo discorso della "fiducia", avanti alla Camera dei Deputati, il Presidente del Consiglio si è infatti riferito alle due "grandi risorse" del Paese, i giovani e il territorio, definendole "risorse per la crescita". "Giovani" significa istruzione, cultura, quindi scuola, ricerca, possibilità di impiego; "territorio" significa ambiente, opere d'arte, paesaggio, quindi turismo.

Nella relazione scritta si è dato conto della situazione di questi settori con riferimento alla politica di bilancio: se essi infatti devono essere "aree d'intervento" per una politica di sviluppo e di crescita economica, è importante che siano conservati e valorizzati.

Prima di trattarne, in sintesi, accennerò ad altri fattori che caratterizzano il sistema e lo condizionano essendo spesso, con le loro disfunzioni ed anomalie, una causa di freno proprio per lo sviluppo.

Uno di questi è il settore delle società a partecipazione pubblica, quale modello di organizzazione dello Stato (sia amministrazione centrale sia territoriale), che ha assunto una rilevante dimensione. L'istituzione ed il funzionamento di questi enti ha infatti un impatto significativo sui conti dello Stato, per i costi che a vario titolo sostiene il soggetto pubblico partecipante per gli assetti strutturali e per il personale delle società, non sempre compensati dagli utili conseguiti.

Le principali problematiche che presenta il settore sono la mancanza di un quadro di rappresentazione del fenomeno completo, organico ed aggiornato¹; la frammentarietà degli interventi legislativi che lo regolino, ne limitino gli effetti economici pregiudizievoli, ed assicurino un efficace controllo

-

¹ Le notizie relative, invero frammentarie e riguardanti principalmente gli enti locali, si traggono da varie fonti, una delle quali, forse la più aggiornata è il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica redatto dalla Corte dei conti: qui vediamo (edizione 2013) con riferimento al 2012 e ai soli Comuni, che da una rilevazione basata su questionari, risulta l'esistenza di 4800 enti partecipati, mentre, a fine 2012, le società partecipate erano 3063).

sulle gestioni²; l'insufficienza di un organico sistema di reazione dell'ordinamento nelle ipotesi, possibili e purtroppo frequenti, di scostamento delle gestioni dai parametri di regolarità, legalità ed efficienza.

Un fattore di grande interesse, anche per il suo impatto sulla sensibilità sociale, soprattutto in tempo di crisi economica, è quello dei costi della politica, i costi che derivano dal funzionamento degli apparati rappresentativi correlati agli apparati politici.

Recentemente c'è stata una notevole svolta nel sistema: la riduzione della metà dell'ammontare delle risorse pubbliche destinate annualmente al funzionamento dei partiti politici, la istituzione di un controllo sui finanziamenti ricevuti e sulle spese sostenute da partiti e movimenti politici ammessi alle contribuzioni³ (legge n. 96/2012), e l'istituzione di un riscontro contabile sui rendiconti dei gruppi consiliari presenti nei Consigli regionali, attribuito alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (decreto legge n. 174 del 2012, convertito in legge n. 213 del 2012).

² Gli interventi sono stati molteplici, molti dei quali incisivi (si ricordano le norme contenute nel decreto legge 174 del 2012 che fissano rigorosi parametri di vigilanza degli enti locali sugli enti partecipati da essi costituiti e controllati) ma si tratta ancora di interventi insufficienti di fronte alla vastità del fenomeno e per giunta non organici.

³ Da parte di una apposita commissione composta da cinque magistrati, designati dai vertici delle massime magistrature.

A margine, è d'uopo segnalare che nella "Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali", istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente Napolitano in data 12 aprile 2013, si auspica *l'uniformità* dei soggetti deputati al controllo ed regolamentazione dello stesso. che assicuri l'esternità l'indipendenza dei soggetti e definisca l'oggetto e i criteri del controllo stesso.

Non si è dato invece corso, entro la fine del 2012 come previsto, alla norma contenuta nel c.d. "decreto salva Italia" (D.L. n. 201/2011 conv. in legge n. 214 del 22.12.2011) che, nel piano generale di soppressione ed accorpamento di enti, prevedeva il trasferimento delle funzioni delle provincie ai comuni ricadenti nel territorio⁴.

Il tema dei rapporti con il bilancio comunitario, è di grande rilevanza per la finanza pubblica e per la politica del nostro Paese in ambito europeo.

Rilevante è altresì l'aspetto dei flussi finanziari fra Italia e Unione: nel 2012 l'Italia ha partecipato al finanziamento del bilancio UE con una quota pari al 12,90%, con 16.443 milioni di euro, risultando il terzo contribuente dopo la Germania (19,95% per 25.770 milioni) e la Francia (16,38% per 21.409 milioni).

_

⁴ Il numero complessivo di persone impegnate nell'attività degli apparati rappresentativi, centrali e territoriali, nell'anno in esame è di 143.936, con compensi complessivamente pari a € 1.901.727.827.

Nello stesso 2012 l'Italia continua a mantenere una posizione di contribuente netto nei confronti dell'Unione, versando una somma superiore ai 16 miliardi di euro, contro un totale di rientri, mediante l'utilizzo dei vari fondi, per quasi 10 miliardi, pur con una diminuzione del 1,5% dei versamenti ed un aumento dei rientri dell'11,5% rispetto al 2011.

Importante è il tema dei contributi ricevuti dall'Unione per la politica europea di coesione socio-economica: un aspetto positivo è l'incremento, registrato nel corso del 2012, sia per quanto attiene agli impegni (pari a circa il 73% del contributo totale) che per quanto attiene ai pagamenti.

Questo dato positivo nasconde tuttavia un'insidia: l'importo di quasi il 30% finora non utilizzato dovrà essere impegnato entro il 31 dicembre 2013, in quanto è previsto il raggiungimento del 100% degli impegni entro tale data anche se la spesa certificata (pagamenti) potrà perfezionarsi fino al 31 dicembre 2015. Ne consegue che durante l'anno in corso dovrà realizzarsi detto obiettivo, pena la perdita definitiva delle risorse non impegnate.

Nella politica agricola comune, si è di massima raggiunta una buona percentuale di spesa, con l'eccezione delle Regioni economicamente più svantaggiate, per le quali si rilevano ancora alcune difficoltà nel raggiungimento degli obiettivi di spesa prefissati.

Permangono tuttavia, in generale, carenze nel sistema di gestione e controllo nel settore delle erogazioni in agricoltura che hanno determinato conseguenze economiche per le rettifiche finanziarie venute a definizione nel corso del 2012, circa 200 milioni di euro cui vanno aggiunti oltre 485 milioni di euro per la conferma di precedenti decisioni di rettifica.

Ingenti sono ancora le risorse europee che continuano a essere sottratte alle finalità programmate a causa di irregolarità e frodi. A parte la perdita economica, un effetto è anche e soprattutto la mancata realizzazione delle attività finanziate. Il fenomeno, per la sua estensione e rilevanza e per i suddetti effetti, costituisce quasi una patologia sistemica.

È stato calcolato che per il 2012 gli importi da recuperare sono complessivamente pari a 62,4 milioni di euro, di cui il 66,1% è relativo ai Fondi strutturali e il resto ai Fondi in materia agricola (FEAGA/FEASR). Di tali somme 30,4 milioni di euro si riferiscono all'ambito regionale (48,8% del totale), di cui il 72,5% alle Regioni del Sud, destinatarie di rilevanti risorse europee ed influenzate dalla particolare situazione socio-economica locale, caratterizzata da vari fattori negativi connessi con la presenza sul territorio della criminalità organizzata e con un più marcato ritardo nella crescita economica rispetto alle altre aree.

Altro fattore critico per il bilancio è costituito dall'alto numero di condanne subite in ambito europeo per violazioni della convenzione sui diritti umani (settore giustizia e regime carcerario) e per infrazioni.

Per le prime, nel 2012, l'Italia è stata condannata a pagare indennizzi per 120 milioni di euro, la somma più alta mai pagata da uno dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa.

Quanto alle procedure d'infrazione, il nostro Paese detiene anche il primato dei ricorsi presentati dalla Commissione dal 1952 al 2012, pari a 633 (seguito dalla Francia (419) e poi dagli altri Stati).

È di questi giorni la notizia dell'apertura della procedura d'infrazione per il superamento delle quote latte, con la richiesta di pagamento di multe per 1,42 miliardi di euro, nonché del deferimento alla Corte di giustizia dell'Unione per le inadempienze nella gestione dei rifiuti in Campania.

Un'area d'intervento che richiede un forte impegno di risorse è la sanità. Gli aspetti critici di questo tema sono tanto numerosi e complessi che, per ragioni di tempo, sono costretto a rinviare alla diffusa trattazione scritta.

Non si può fare a meno di sottolineare però che nonostante l'ingente impegno finanziario (l'incidenza sul PIL si conferma al 7,3%) – in parte pubblico ma essenzialmente a carico dei cittadini – le criticità del sistema sanità sono tali che esso non riesce a fornire un servizio soddisfacente.

Permangono irrisolte infatti le problematiche relative alle liste d'attesa; al funzionamento dei pronti soccorso, spesso in difficoltà; alla sostenibilità di elevati livelli di compartecipazione di spesa (tickets); alle ancor pur numerose fattispecie di danni erariali; alla renitenza delle assicurazioni ad impegnarsi nel settore; ai rapporti con gli enti privati, spesso sbilanciati a danno del pubblico.

L'istruzione pubblica, i beni culturali e l'ambiente dovrebbero costituire, come si diceva prima, fattori strategici di sviluppo e di crescita, economica oltre che morale.

Peraltro questi settori non sono stati finora destinatari di particolare attenzione nelle scelte di governo talché si assiste ad un progressivo loro degrado.

Ciò è dimostrato, quanto all'istruzione, dal modesto livello dell'impegno finanziario (nel 2012, il 4,70% del PIL a fronte di una media UE del 5,44%; la spesa pubblica è al 9%, ultimo posto tra i paesi UE, la cui media è pari al 13%; la revisione di spesa

varata nel 2012 sottrae a scuola ed università un ulteriore 5,2% sul finanziamento attuale) con conseguente degrado delle condizioni degli edifici scolastici ed impoverimento dell'offerta didattica; dalla partecipazione delle famiglie alla spesa scolastica (contributi volontari nella scuola dell'obbligo, aumento delle tasse scolastiche tanto nell'istruzione secondaria che in quella terziaria: circa 8 miliardi, cioè più dello 0,5% del PIL, ed indicativamente 10 volte di più dello stanziamento statale per spese di funzionamento amministrativo-didattico), dagli interventi limitati alla riduzione della spesa, dall'arretratezza dell'istruzione terziaria e della ricerca.

Quanto all'istruzione terziaria, oltre alla esiguità delle risorse si registra la mancanza di una relazione stabile e finanziata con il mondo dell'impresa e del lavoro (e tanto vale anche per la ricerca), un deficit di fiducia verso la formazione pubblica e verso la tenuta e la validità del modello economico-sociale del Paese. Si aggiunge l'arretratezza dell'assetto organizzativo, l'inadeguatezza delle riforme, ed il gap di competitività con le omologhe istituzioni comunitarie ed internazionali.

Non dissimile è la situazione dei beni culturali, di cui il nostro Paese è più che ricco. L'attenzione di cui il settore beneficia è scarsa e ciò provoca un progressivo ma inarrestabile impoverimento del patrimonio artistico-culturale.

In un decennio, il Ministero competente ha perso il 36,4% del bilancio, al settore viene destinato lo 0,4% del PIL (contro lo 0,8 della Francia e lo 0,6 della Spagna), gli investimenti sono passati dallo 0,39% del 2001 allo 0,19% del 2011.

Questa situazione ha riflessi, oltre che sul mantenimento del patrimonio, anche sulla capacità del settore di produrre ricchezza e di favorire quindi lo sviluppo dell'economia: ad esempio, incide negativamente sul settore del turismo, con le conseguenze facili da immaginare.

Se consideriamo anche l'ambiente come patrimonio "culturale", e come fonte di sviluppo economico, vediamo che i guasti ad esso causati, ad esempio con la cementificazione selvaggia, con l'abusivismo edilizio, e con l'influsso di organizzazioni criminali, mettono a repentaglio non soltanto il territorio ma anche un complesso di risorse.

In particolare per l'ambiente, l'impegno dello Stato, per la sua tutela e per l'uso e la gestione delle risorse naturali consiste, nel 2012, nello stanziamento dello 0,41% della spesa primaria complessiva del bilancio. Vi è stata una sensibile riduzione rispetto al 2011.

Anche l'Europa rivolge la propria attenzione – non benevola – all'Italia in materia di ambiente: risultano attualmente aperte contro l'Italia n. 31 procedure di infrazione per il settore ambiente. Di rilievo appare la pendenza di sette procedure relative al tema dei rifiuti già

oggetto, in passato, di decisioni sfavorevoli all'Italia da parte della Corte di giustizia UE.

Mi avvio alla conclusione.

Dalle considerazioni fatte, emerge che fra le condizioni per lo sviluppo e la crescita dell'economia rilevanti se non uniche sono la selezione degli interventi, individuando i settori che costituiscono vere quanto ignorate risorse, la razionalizzazione dei costi, combattendo quelli che sono gli sprechi sistemici, la verifica delle situazioni d'inefficienza nei servizi pubblici.

Insomma proprio l'esiguità delle risorse riconducibili sia alle spese d'investimento che alle spese di funzionamento delle amministrazioni deve imporre una strategia diretta a qualificare la spesa ed a rafforzarne la capacità.

Ciò consentirebbe di fornire servizi più efficienti con risparmi di spesa e di garantire un efficace utilizzo dei fondi a disposizione per gli investimenti.

Uno dei problemi dunque, forse il primo, ancor prima di trovare ulteriori risorse per investimenti, di difficile realizzazione in relazione alle esigenze di conseguire l'obiettivo del pareggio del bilancio, è quello di riuscire a garantire un sufficiente livello di efficienza ed efficacia nella realizzazione degli stessi, altrimenti qualunque ulteriore risorsa a disposizione corre il rischio di non essere sufficientemente produttiva.

Sig. Presidente e Signori componenti delle Sezioni Riunite, a conclusione di queste mie considerazioni, chiedo di emettere la pronuncia di regolarità del Rendiconto Generale dello Stato con le eccezioni specificate nelle memorie depositate.