

INTERVENTO ORALE DEL PROCURATORE GENERALE

PRESSO LA CORTE DEI CONTI

CLAUDIO DE ROSE

NEL GIUDIZIO

SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

ESERCIZIO 2006

INDICE

- <i>Presentazione</i>	<i>pag. 1</i>
- <i>Il dato dell'emergenza nella finanza pubblica e nelle pubbliche gestioni</i>	<i>1</i>
- <i>Prospettive di superamento dell'emergenza</i>	<i>2</i>
- <i>Le entrate pubbliche in generale</i>	<i>3</i>
- <i>Le entrate ottenibili dalla gestione o cessione di beni immobili</i>	<i>4</i>
- <i>La gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata</i>	<i>5</i>
- <i>Le entrate tributarie</i>	<i>6</i>
- <i>Il contenimento della spesa corrente</i>	<i>7</i>
- <i>La riduzione dei costi della politica</i>	<i>8</i>
- <i>Le spese d'investimento pubblico</i>	<i>9</i>
- <i>L'indebitamento, il debito pubblico e le "cartolarizzazioni" delle Regioni</i>	<i>9</i>
- <i>Le eccedenze di spesa</i>	<i>11</i>
- <i>L'organizzazione della Pubblica Amministrazione e la spesa del personale</i>	<i>11</i>
- <i>Le emergenze gestionali</i>	<i>12</i>
- <i>La corruzione nei pubblici apparati</i>	<i>14</i>
- <i>Irregolarità e frodi nell'utilizzo dei fondi comunitari</i>	<i>15</i>
- <i>Attività contrattuale della Pubblica Amministrazione</i>	<i>16</i>
- <i>Violazioni del diritto comunitario</i>	<i>17</i>
- <i>Trasferimenti ai settori produttivi</i>	<i>18</i>
- <i>Necessità del ripristino dei controlli di legalità e di un raccordo tra controlli esterni e controlli interni</i>	<i>19</i>
- <i>Conclusioni e richieste</i>	<i>20</i>

Presentazione.

Rivolgo alle Autorità e Personalità intervenute ed a tutti i presenti il mio saluto ed il mio ringraziamento per aver voluto assistere a questo importante rito, attraverso il quale la Corte dei conti rende annualmente il suo giudizio sul rendiconto generale dello Stato.

Un giudizio *super partes* e a pieno titolo perché, come ribadito di recente dalla Corte costituzionale, essa è una magistratura dotata in tutte le sue componenti di indipendenza, un organo terzo al quale è affidata la tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica.

Vorrei soggiungere, in relazione a recenti polemiche, che l'indipendenza è prerogativa anche dei 39 Magistrati della Corte di nomina governativa, posto che, come chiarito dalla Corte costituzionale con riferimento alla sua stessa composizione.

Il dato dell'emergenza nella finanza pubblica e nelle pubbliche gestioni.

Su questi presupposti, e rinviando per approfondimenti alla memoria scritta, va messo in evidenza che la finanza pubblica e le pubbliche gestioni appaiono tuttora percorse da un diffuso stato di emergenza, che persiste nonostante le buone intenzioni dei Governi che si succedono.

Le pur ben meditate strategie di bilancio e di gestione non sono sin qui bastate ad assicurare né stabilità né crescita, cioè nessuna delle due condizioni di comune benessere cui tende il Patto vigente nell'area dell'euro.

I dati della finanza pubblica per il 2006 sembrano confermare lo stato di precarietà e di stallo del settore pubblico, del che si duole per più versi anche il settore privato, che vi ravvisa ostacoli per la ripresa economica.

E' vero, infatti, che al tirar delle somme, i conti pubblici sono migliorati rispetto agli esercizi precedenti, in fatto di disavanzo e di indebitamento netto, ma questo risultato positivo ed inatteso nella sua entità si è verificato, per una parte non trascurabile, nel segno della straordinarietà delle drastiche misure di contenimento della spesa pubblica e per effetto di evenienze favorevoli

impreviste e probabilmente irripetibili, quali la sopravvenienza di un maggior gettito tributario ed il conseguente formarsi di un accumulo di disponibilità attive.

A loro volta, anche i dati delle pubbliche gestioni continuano ad essere contrassegnati dall'emergenza e dalla provvisorietà di misure e rimedi, e da condizioni di efficacia, di efficienza e di economicità mediamente precarie o inadeguate - nonostante un miglioramento pressoché generalizzato della dirigenza pubblica e dei supporti tecnici e amministrativi - mentre permane alto il tasso di illegalità, che si concreta in sperperi, sprechi ed illecite appropriazioni ai danni dell'Erario.

Non desta meraviglia, dunque, che alle deficienze croniche si siano via via affiancate altre sacche di emergenza, quali quelle afferenti all'ambiente, ai rifiuti, alle riserve idriche, allo stato del territorio, all'ordine pubblico, all'istruzione che va scadendo pericolosamente, alla giustizia che rischia la paralisi, alle condanne della Corte di giustizia europea per infrazioni a norme comunitarie o per aiuti di Stato non consentiti, alla ricerca scientifica che resta sottodimensionata.

E v'è perfino l'emergenza della ricerca a spese dello Stato degli Italiani che si avventurano all'estero in zone di guerra o di crisi.

Prospettive di superamento dell'emergenza.

Il superamento dell'emergenza implica un'inversione di tendenza, il che significa che, per poter parlare di successo delle strategie e di stabilità dei risultati conseguiti, occorrerebbe un'attenta revisione degli strumenti normativi, delle manovre finanziarie e dei moduli strutturali e gestionali in atto.

Le entrate pubbliche in generale.

Cominciando dall'emergenza finanziaria, per superare la precarietà e l'episodicità delle entrate e contare su flussi di gettito soddisfacenti si può pensare a varie misure, ma i Governi in genere pensano principalmente, se non unicamente, alle misure fiscali.

Capita così molto spesso di dimenticarsi delle entrate diverse da quelle

tributarie. Non sempre, ad esempio, ci si ricorda del reddito che possono dare il demanio pubblico ed i patrimoni pubblici.

Un tempo, neanche tanto lontano, molti comuni montani o rurali si autofinanziavano in buona parte con i tagli boschivi e con i canoni d'uso dei terreni di loro proprietà mentre quelli urbani censivano, aggiornavano e riscuotevano i canoni locativi immobiliari e i proventi delle opere c.d. "*profit*"; e molte opere pie – le prozie delle attuali ASL - godevano un tempo di rendite agrarie e di redditi agricoli non indifferenti. Che ne è di tutto questo? E che ne è dei canoni del demanio pubblico, anche di quello marittimo?

Per quel che mi concerne, su tutto questo sono in corso iniziative dei Procuratori regionali di questa Corte.

Ma c'è di più: chi ha detto che le società pubbliche, cioè quelle con partecipazione di capitale pubblico non debbano dare mai profitti? O, ancora, chi può affermare che sia fisiologico che esse stiano in perdita o addirittura sull'orlo del fallimento o della cessione con l'acqua alla gola, come in taluni attualissimi casi? Ed è proprio così azzardato od utopistico sperare che questi modernissimi modi di essere dell'organizzazione pubblica diano lauti profitti ed ottimi dividendi per il socio pubblico, non diversamente da quanto accade per l'imprenditoria privata?

La risposta naturalmente non può che essere nel senso della tendenzialità al profitto almeno delle società pubbliche aventi finalità economiche e certamente di quelle quotate in borsa, tenuto conto degli elevatissimi compensi percepiti dai loro managers. Se così non fosse, come spiegare - ciononostante - il loro estesissimo proliferare, a livello di Stato e di Autonomie locali? E come spiegare quei compensi? Se non ci fosse risposta a queste domande, anche a non voler seguire tesi preconcepite sulle finalità non strettamente aziendali quanto piuttosto clientelistiche ed *extra ordinem* delle società pubbliche, ci sarebbe ugualmente da chiedersi perché mai gli enti pubblici ne sottoscrivano in tutto o in parte il capitale e siano pronti a ripianarne le perdite, con aggravii notevolissimi per la finanza pubblica e nuovi motivi di emergenza per la stessa.

Non può dunque dirsi a priori che le entrate tributarie siano le uniche su

cui possano contare con un minimo di continuità e di certezza le pubbliche amministrazioni ed i pubblici enti.

Le entrate ottenibili dalla gestione o cessione di beni immobili.

Qualche dubbio sul piano della continuità e della certezza può nutrirsi, forse, per le cessioni dei grandi patrimoni immobiliari, alle quali si procede una volta che l'Ente abbia stimato l'opportunità di rinunciare a gestirli e a ricavarne i canoni di locazione, in quanto non sufficienti a ripagare i costi di manutenzione e di gestione; e a rinunciare, altresì, ad utilizzarli per i propri uffici e servizi.

Pochi anni or sono, lo Stato prese questa decisione nei confronti del suo cospicuo patrimonio immobiliare, confidando di trarne vantaggi tali da contenere la pressione fiscale ed il ricorso all'indebitamento. Le indagini di questa Corte, e le Relazioni del Ministro dell'Economia e Finanze pongono in rilievo che solo in parte è stato conseguito il risultato atteso, anche in considerazione della mancanza a monte di un'accurata analisi dei costi/benefici della scelta di procedere alla cartolarizzazione degli immobili e delle operazioni che li concernono.

E' noto, del resto, che le dismissioni immobiliari, nei criteri contabilistici comunitari, hanno caratteristiche di misure temporanee, agli effetti del rispetto dei parametri del Patto di stabilità, con la conseguenza che, dal punto di vista finanziario, si tratta pur sempre di entrate straordinarie anche nei casi - non frequenti - in cui il prezzo realizzato dalla vendita dei c.d. "gioielli di famiglia" è il massimo che ci si possa attendere dai valori di mercato.

La gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

Sempre in tema di entrate possibili, andrebbe entro certi limiti considerata anche la gestione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali, ma essa si sta rivelando un compito alquanto scomodo. Si tratta di immobili (fabbricati e terreni) e di aziende. I primi sono destinati per lo più ad essere ceduti a Regioni, Province e Comuni, che, a loro volta, possono cederli o concederli a fini socio-assistenziali ovvero trattenerli nel proprio patrimonio a

fini di reddito o di utilizzo. Tuttavia, in non pochi casi non ci si è riusciti e non ci si riesce tuttora per una congerie di ragioni, che vanno dall'occupazione ostruzionistica da parte dei soggetti confiscati e/o dei loro familiari all'occupazione abusiva dei senza tetto, dall'incompletezza della procedura di confisca alle rivendicazioni di terzi sulla proprietà e simili. Altrettanto difficile risulta la gestione delle aziende, le quali in più riservano talvolta l'amara sorpresa di esistere solo sulla carta per essere state mere coperture ovvero società di comodo, secondo i canoni classici della malavita organizzata.

La situazione, ben nota al Parlamento e al Governo, andrebbe affrontata con misure adeguate, a parte l'accertamento di eventuali ipotesi di illecito penale e contabile. Si tratterà, indubbiamente, di misure di difficile individuazione e di ancora più ardua attuazione, ma irrinunciabili ed urgenti per almeno tre ordini di motivi: perché i costi di gestione sono elevati, perché l'istituto della confisca è comunque valido e se ne invoca l'applicazione anche in sede di cooperazione giudiziaria europea per un'efficace lotta contro i maggiori reati a livello internazionale e contro le frodi ai danni della Comunità e, infine, perché non è possibile che lo Stato soccomba in questa dura sfida che osano portargli le mafie.

Le entrate tributarie.

Passando alle entrate tributarie, nessun dubbio sulla loro attitudine a produrre gettito con continuità. Tuttavia, non v'è al momento attuale alcuna certezza che, a fini di maggior gettito, sia praticabile l'inasprimento della pressione fiscale, la quale dal 40,6 per cento del PIL nel 2005 è salita al 42,3 per cento nel 2006, per cui è già prossima ai livelli massimi degli anni novanta e superiore dello 0,6 per cento a quella media dell'area dell'euro (fonte Banca d'Italia).

D'altro canto, la manovra tributaria non può ignorare i livelli della contribuzione previdenziale, con la quale forma il c.d. "cuneo fiscale", che grava pesantemente sulle imprese e sulla loro propensione alla crescita. Esso nel 2006 è stato pari al 45,2 per cento del PIL (al netto dell'IRAP) e quindi inferiore alla Francia (50,2%) e alla Germania (52,5%), la quale, peraltro, ha

annunziato una forte riduzione dell'aliquota sui redditi societari, ma, nettamente superiore alla Spagna (39,1%) e al Regno Unito (33,9%), oltre che alla media dell'area dell'euro (43,0%).

Il divario dagli altri Paesi è maggiore in termini di prelievo effettivo, posto che quest'ultimo in Italia non è ben distribuito in quanto pesa di più – a parità d'aliquota – nelle zone dove il PIL è più basso e, in ogni caso, pesa solo sui contribuenti in regola con gli obblighi fiscali, a fronte dell'elevato spessore dell'economia sommersa e delle aree di evasione e di elusione a vario titolo.

La lotta all'evasione e all'elusione fiscale resta dunque lo strumento più praticabile anche se non sempre con i successi attesi o sperati, il che indubbiamente scoraggia i contribuenti onesti. Probabilmente andrebbero rivisitati gli strumenti di tale lotta, dai controlli relativi alla fase di accertamento a quelli relativi alla fase della riscossione, passando per la verifica dell'efficienza delle Agenzie fiscali e della Riscossione S.p.A.. E' importante che esse si raccordino sempre di più con la Guardia di finanza, che colgo l'occasione di ringraziare per l'ottima collaborazione che presta a questa Corte.

Un'attenzione particolare va rivolta anche al contenzioso tributario e alle sue potenzialità di risolvere in tempi brevi le vertenze, con vantaggio della giustizia tributaria ma anche della certezza dell'entrata.

Inoltre, andrebbero sperimentati altri accorgimenti, ad esempio l'accesso alle contribuzioni e sovvenzioni pubbliche (anche comunitarie), a ogni tipo di concessione o autorizzazione, dovrebbe essere condizionato alla dimostrazione di essere in regola con le imposte, come persona, come socio, come imprenditore o professionista.

Il contenimento della spesa corrente.

Il contenimento della spesa pubblica è indubbiamente una pratica di buon governo, se e quando sia finalizzato all'attuazione di strategie di riordino degli apparati, degli uffici e dei servizi nel medio e lungo periodo, mentre resta un provvedimento di emergenza se dettato da esigenze straordinarie di riduzione del fabbisogno.

Molto spesso, infatti, il contenimento della spesa si tramuta in ulteriore indebitamento, e quindi in ulteriore emergenza, a causa dell'impossibilità di rinunciare o di rinviare una notevole parte delle spese oggetto dei tagli, il che dà luogo o ad empiriche integrazioni degli stanziamenti o, come più spesso accade, a riconoscimenti di debito con aggravii di interessi e spese.

Non a caso quest'ultimo fenomeno, vietatissimo dalle leggi e dalle buone regole di bilancio, si è intensificato negli ultimi esercizi, proprio a causa dei tagli indiscriminati.

A voler approfondire le ragioni dei riconoscimenti di debito, in taluni casi si può anche pervenire ad addebitare all'Amministrazione interessata, di non averle evitate, attenendosi a criteri di priorità effettiva. Resta tuttavia il fatto che la fenomenica dei riconoscimenti di debito nel suo complesso, con le sue pesanti incidenze finanziarie oltre che sull'immagine dell'amministrazione, dovrebbe essere tenuta presente in una valutazione ponderata e selettiva dei tagli da apportare.

Un'altra esigenza, di cui i tagli dovrebbero tener conto, è costituita dalle spese della giustizia e dell'ordine pubblico, che, a parte le dovute cautele di chi le gestisce, non dovrebbero essere assoggettate a riduzioni indiscriminate che disarmano lo Stato e paradossalmente favoriscono la corruzione e il malaffare.

In definitiva, può anche convenirsi sul fatto che la spesa corrente presenta ancora margini di riduzione, soprattutto quella relativa ai c.d. consumi intermedi, ma questi margini andrebbero scandagliati con prudenza, secondo un disegno programmatico e d'intesa con le Amministrazioni e Istituzioni interessate.

La riduzione dei costi della politica.

In tema di tagli di spesa si parla anche di riduzione dei costi della politica.

In realtà non sempre è possibile distinguere tra costi dell'amministrazione e costi della politica. Si suole distinguere tra spese proprie della politica, che essa in un certo senso impone alla pubblica amministrazione, e spese improprie, che discendono dalle direttive d'indirizzo politico all'azione

amministrativa e che restano nella sfera dell'Amministrazione interessata.

Secondo quest'ultima tesi, soltanto le spese proprie corrisponderebbero ai costi della politica, ma detto tipo di spese è di difficile individuazione.

Norme di questo tipo potrebbero essere considerate quelle contenute nella finanziaria per il 2007, in tema di contenimento dei compensi agli amministratori ed ai collaboratori delle società a partecipazione pubblica, ma sostanzialmente si tratta pur sempre di spese di pubblici apparati.

Sembrerebbe perciò opportuno attendere il preannunciato disegno di legge, che sarebbe rivolto ad attuare in tempi brevi principi di conoscibilità, trasparenza ed etica della gestione (in particolare di quelle delle amministrazioni elettive regionali e locali), a ridurre la moltiplicazione delle cariche negli enti locali e revisionarne gli organici, a contenere al massimo le consulenze, a intervenire sui costi delle campagne elettorali nonché a sopprimere gli enti inutili e a porre un freno al proliferare delle società pubbliche anche a capitale misto.

Le spese d'investimento pubblico.

La spesa in conto capitale del settore statale si è ulteriormente ridotta (-4,4% nel 2006 rispetto a -2,9% del 2005), a conferma che gli investimenti pubblici segnano il passo.

L'indebitamento, il debito pubblico e le "cartolarizzazioni" delle Regioni.

L'indebitamento netto è stato pari al 4,4% del PIL nel 2006 e, secondo le stime del Governo, dovrebbe ridursi nel 2007. Nelle previsioni di medio periodo, il Governo punta anche alla riduzione del debito pubblico, contenendone la crescita, nei prossimi anni, attraverso i tagli di spesa e la manovra fiscale, in modo da cominciare ad avvicinarlo alla media europea, che si è assestata al di sotto del 70% in rapporto al PIL.

Tutto ciò è ampiamente meritorio, ma ancora una volta, non si può non tener conto dell'emergenza, che insidia le buone intenzioni.

E'innegabile, infatti, che l'attuale consistenza del debito sia in crescita

(106,8% in rapporto al PIL nel 2006 rispetto al 106,2% del 2005) e tale crescita preoccupa in sé, in quanto la consistenza in valore assoluto è da capogiro (1.575.447 milioni di euro circa nel 2006) e quindi ogni centesimo di punto in più equivale ad una manciata di miliardi. Preoccupano altresì alcune delle ragioni di tale incremento.

Ad esempio, mentre le Amministrazioni centrali hanno fatto registrare un calo del debito complessivo rispetto allo scorso anno (99,4% contro il 99,9% del 2005), il debito delle Amministrazioni locali si è portato dal 6,3% al 7,3%, confermando la tendenza in aumento degli ultimi anni.

Dalla Relazione della Banca d'Italia in data 31 maggio 2007 risulta che una delle principali ragioni di tale incremento sarebbe costituito dal fatto che le Regioni hanno fatto ampio ricorso a operazioni di cartolarizzazione di crediti di soggetti privati nei confronti di enti del settore sanitario, per cui il loro debito conseguente è salito da 2,8 miliardi di euro del 2005 a 5,5 miliardi di euro alla fine del 2006.

Duole dover ricordare che nella memoria dello scorso anno, questa Procura Generale aveva espresso forti perplessità nei riguardi di tali operazioni, sotto il profilo della compatibilità degli impegni che per le cartolarizzazioni le Regioni assumono, con il divieto di cui all'art. 119 Cost., in base al quale esse possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento e non anche mere spese di funzionamento.

Ricordo che in relazione a tale divieto, sancito dalla Costituzione, il legislatore ordinario ha previsto apposita sanzione per chi, pubblico amministratore o dipendente, disattenda il divieto stesso: una sanzione che, ai sensi dell'art. 30 comma 15, della legge 27 dicembre 2002 n. 289 (legge finanziaria 2003), viene inflitta dalla Corte dei conti in sede giurisdizionale su iniziativa del Pubblico Ministero contabile. Si pone dunque l'esigenza di un approfondimento delle fattispecie attraverso le quali le Regioni sono pervenute alle suddette operazioni di cartolarizzazione.

Le eccedenze di spesa.

Anche nel rendiconto 2006 risultano ingenti eccedenze di spesa, rispetto agli stanziamenti definitivi di assestamento del bilancio, per la competenza, per

i residui e per la gestione di cassa. Il fenomeno è fortemente più accentuato rispetto agli anni scorsi e, specialmente per quel che concerne gli esuberi di cassa ed i residui, non trova alcuna spiegazione.

Ma anche per gli altri esuberi, non sembra che di un fenomeno di così larga portata possa parlarsi in termini di inconveniente fisiologico, tenuto conto che il meccanismo si ripete ad ogni esercizio.

Non è ammissibile che non vi sia rimedio in sede previsionale o di assestamento ed anche se ogni anno, a fronte della mancata dichiarazione di regolarità da parte di questa Corte, interviene la sanatoria legislativa, si deve rilevare che quest'ultima si risolve, sotto il profilo finanziario, in una sostanziale riapprovazione di esercizi già chiusi, con aumento del rispettivo disavanzo.

Non può escludersi del tutto che la pratica susciti dubbi presso la Commissione europea in rapporto ai criteri del Patto di stabilità e crescita: devo quindi, ancora una volta, segnalare la necessità che la pratica stessa venga evitata per l'avvenire o quanto meno contenuta in limiti fisiologici.

L'organizzazione della Pubblica Amministrazione e la spesa del personale.

Il riordino dei Ministeri costituisce una sfida interessante, ancora in corso, per cui si potrà esprimere un giudizio sullo stesso, solo dopo che sarà completato: si vedrà quanto in modernità e funzionalità avranno guadagnato i Ministeri.

Anche per l'Agenzia della formazione, prevista dalla legge finanziaria per il 2007, occorre attendere il regolamento di attuazione per verificare il punto di equilibrio tra la concentrazione dell'assetto organizzativo voluta dal legislatore e le capacità di risposta che la nuova istituzione sarà in grado di dare alle diversificate esigenze formative presenti nei diversi comparti dell'Amministrazione.

Quanto alla spesa del personale pubblico (che nel 2006 si è incrementata dei nuovi CC.LL. della dirigenza, siglati a fine esercizio), la massa di norme intesa alla riduzione della stessa per il 2007 dovrebbe sortire i suoi effetti, anche nei riguardi degli enti territoriali, ma c'è sempre il *quid* derogatorio,

come l'aumento dello *staff* di collaborazione dei Ministri, Vice Ministri e Sottosegretari, che potrebbe rendere meno omogeneo il risultato, fermi restando il blocco delle assunzioni ed il contenimento delle forme flessibili di personale temporaneo.

Le emergenze gestionali.

Dopo quelle finanziarie vengono in rilievo le emergenze gestionali. Sin dalla costituzione della prima struttura per la gestione delle emergenze, il Servizio nazionale di protezione civile venne inteso come un generalizzato potere di deroga, anche in caso di emergenza non così fatalmente grave ed imminente da non poter essere fronteggiata con i mezzi dell'amministrazione ordinaria. Di qui una continua *escalation* degli interventi straordinari, dei relativi poteri esercitati *extra ordinem*, soprattutto in deroga alle norme di contabilità pubblica, con controlli assai ridotti. Una caratteristica ricorrente è stata l'avvicendamento continuo dei Commissari straordinari con più Vice e Subcommissari, il che non ha giovato alla continuità dell'azione amministrativa e, nella maggior parte dei casi, non è stato supportato da un formale passaggio di consegne fra le vecchie e le nuove gestioni.

La tipologia degli interventi è ampia e variegata, a cominciare dagli eventi alluvionali, in relazione ai quali stupisce constatare che ogni anno eventi meteorologici ricorrenti determinano situazioni di emergenza, il cui superamento richiede tempi molto lunghi, come nel caso della Campania, che, a distanza di circa dieci anni, ancora non trova soluzione.

Gravi sono anche per assenza di previsioni e di interventi preventivi i dissesti idrogeologici, cui di sovente si accompagnano movimenti franosi, ponendo in evidenza *deficit* strutturali di progettazione e carenti nozioni geognostiche.

Particolare attenzione merita l'emergenza rifiuti, alla quale la Corte, nella sede del controllo, ha dedicato un approfondito studio approvato con deliberazione n. 6/2007, nel quale il fenomeno viene analizzato nei suoi punti cruciali, che possono così riassumersi: una spesa totale di 1,8 miliardi di euro, il 21% dei quali per stipendi e funzionamento delle sedi; impianti in buona

parte non realizzati; disfunzioni e sprechi; mancanza di campagne di sensibilizzazione ed educazione ambientale; infiltrazioni malavitose come conseguenza dell'affidamento di lavori ad imprese spesso non competitive e inefficienti.

Una situazione di estrema gravità il cui tratto più generale è costituito da una struttura organizzativa *ad hoc*, che non si giustifica più con gli originari caratteri della eccezionalità e si configura invece come una complessa e duratura organizzazione *extra ordinem*, che si affianca a quella ordinaria, bloccandone l'operatività.

Ulteriori caratteristiche del complesso fenomeno sono:

- raccordi tra imprenditoria deviata e burocrazia corrotta per lo smaltimento selvaggio dei rifiuti senza preoccuparsi delle conseguenze deleterie per l'ambiente, con illecito vantaggio sulle imprese corrette per le quali lo smaltimento dei rifiuti costituisce un elemento di costo;
- enti pubblici che, per assicurare ai propri cittadini l'eliminazione dei rifiuti, non vanno troppo per il sottile in fatto di appalti e di tutela dell'ambiente, con vantaggio per imprese che provengono dal nulla, senza storia, senza mezzi, senza professionalità e che presentano offerte governate da accordi preconfezionati;
- regia occulta delle proteste popolari contro impianti o progetti di impianti per porre in risalto, puntualmente, ad ogni piano ad ogni proposta di soluzione di gestione integrata del rifiuto, la questione della scelta del sito della discarica, dell'inceneritore termovalorizzatore, dell'impianto di compostaggio, che anima la resistenza locale e vanifica la pianificazione su vasta scala;
- un coinvolgimento politico intuibile, ma di difficile identificazione.

Per i profili di illecito erariale, le Procure regionali competenti hanno in corso le relative istruttorie.

La corruzione nei pubblici apparati.

Nella tematica tortuosa della gestione delle emergenze e di quella dei rifiuti in particolare, la corruzione nei pubblici apparati ha un ruolo

determinante, ma, rispetto al resto dell'Italia, è pur sempre un momento, ancorché significativo, di un fenomeno generalizzato e diffuso, che meriterebbe forse più articolata attenzione.

Va dato atto, comunque, all'Alto Commissariato per la corruzione di aver avviato un importante discorso sul tema, approfondendo i profili di illegalità, la sua diffusione, e le manifestazioni del fenomeno a livello internazionale, in virtù della dinamica della crescita economica e dei suoi processi di globalizzazione, dai quali non restano estranei gli interessi politici.

La percezione dell'esistenza in Italia di alti livelli di corruzione, intesi come propensione di talune componenti degli agenti pubblici ad accettare e sollecitare dazioni corruttive per svolgere o non svolgere le proprie funzioni, distorcendo le regole della competitività – e quindi in un certo senso duplicando il danno alla collettività e ai dipendenti onesti – è confermata dai dati che è possibile rilevare, oltre che dal rapporto dell'Alto Commissario contro la corruzione, anche dall'ambito di osservazione proprio dei controlli e della giurisdizione della Corte dei conti e specificamente di questa Procura Generale.

Si tratta, purtroppo, di un ambito limitato a causa dei ridotti mezzi umani e finanziari, di cui dispongono gli uffici centrali e regionali della Corte, con la conseguenza che restano inesplorate sacche di corruzione che di tanto in tanto emergono anche a livello di amministrazioni locali, favorite dalla minore sensibilità per i controlli di legalità propriamente detti.

Va quindi ribadito con forza che l'effetto della scelta legislativa, complessivamente riduttiva delle potenzialità che la Carta Costituzionale riconosce alla Corte, combinato con la scarsità di mezzi umani e finanziari di cui la Corte stessa dispone, merita un'attenta riflessione da parte del Parlamento e del Governo.

Irregolarità e frodi nell'utilizzo dei fondi comunitari.

Permangono, nei settori di erogazione dei fondi comunitari, rilevanti fattispecie di irregolarità e frodi e situazioni di criticità con riguardo al recupero di risorse corrisposte indebitamente per le quali, nell'ambito delle misure di prevenzione e contrasto sviluppate in sede comunitaria e nazionale, deve

annoverarsi anche la configurabilità di ipotesi di danno all'Erario nazionale e comunitario.

Si richiamano al riguardo le "rettifiche" cioè i recuperi forzosi che la Commissione ha inflitto al nostro Paese il 28 aprile 2006 (85 milioni di euro) ed il 3 ottobre 2006 (317,3 milioni di euro), per omessa applicazione o carenze nei controlli relativi ad erogazioni effettuate e non andate a buon fine a causa di procedure scorrette o di malversazioni e truffe.

I recuperi in questione - altri sono all'esame della Commissione - si concretano in un duplice danno per l'Erario: da un lato, il venir meno del cofinanziamento comunitario per interventi già programmati e per i quali v'è stata esposizione di spesa da parte delle nostre amministrazioni per la parte di loro competenza e, dall'altro, la minore disponibilità di importi comunitari per i nuovi interventi programmati.

Opportuna, a tale riguardo, la disposizione del comma 1215 della legge finanziaria 2007, che prevede la potestà dello Stato di rivalersi sugli altri enti dell'importo delle suddette regolazioni finanziarie (o rettifiche) a carico dell'Italia da parte della Commissione, qualora le stesse siano imputabili agli enti medesimi.

Questa Procura Generale ha sottoscritto un protocollo d'intesa con l'OLAF, organismo europeo per la lotta alle frodi ai danni della Comunità, per fare fronte unico nell'accertamento delle irregolarità e delle frodi che portano alle predette conseguenze.

Sono seguite ulteriori iniziative per estendere detta sinergia non solo agli uffici di controllo della Corte, ma anche alla magistratura penale ed a tutte le pubbliche amministrazioni interessate, tanto centrali che regionali.

Pure in questo settore hanno un peso rilevante la malavita organizzata e la corruzione, ma i mezzi di lotta sono più agguerriti e si avvalgono anche della cooperazione degli organismi comunitari.

La speranza è che si riesca ad ottenere effetti tangibili, il che incoraggerebbe ad estendere il modulo sinergico anche ad altri settori amministrativi, tra cui quelli sui quali mi sono prima soffermato.

Attività contrattuale della Pubblica Amministrazione.

E' continuato nel 2006 e continua tuttora lo stillicidio della "rateizzazione" dell'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici, mentre va consolidandosi il principio che gli affidamenti *in house* sono consentiti soltanto nei riguardi di società a capitale interamente pubblico, sì da essere certi dell'esistenza di un controllo pubblico pregnante.

Importante la declaratoria di incostituzionalità della legge della Provincia Autonoma di Bolzano che aveva reintrodotto l'istituto della revisione prezzi negli appalti: la Corte Costituzionale ne ha rilevato il contrasto con la legge 109/94, intesa come norma fondamentale di riforma economico-sociale, con conseguente vincolatività nei confronti delle competenze regionali.

Sempre molto articolata la giurisprudenza della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa da aggiudicazione od esecuzione degli appalti sia per fattispecie colpose sia per fatti dolosi, con percezione di tangenti.

Violazioni del diritto comunitario.

L'obbligo di osservanza della normativa comunitaria sta assumendo dimensioni sempre più ampie e coinvolge anche gli enti diversi dallo Stato, anche se è sempre quest'ultimo a risponderne nei confronti della Commissione.

E' perciò da condividersi la preoccupazione del legislatore della finanziaria per il 2007 di introdurre il potere dello Stato di sostituirsi agli enti predetti in caso di loro inadempienza e di rivalersi nei loro confronti degli esborsi cui fosse costretto a causa delle loro violazioni (commi da 1213 a 1222).

Si tratta di un grosso deterrente, che avrebbe avuto valore anche più pregnante se si fosse lasciata la versione originaria, che prevedeva il possibile vaglio della Corte dei conti sul fondamento e le ragioni del diritto di rivalsa.

Una parte rilevante delle recenti condanne subite dall'Italia riguarda gli aiuti di Stato illegittimi, e le decisioni stesse da un lato fanno sorgere un credito dell'amministrazione verso il percettore, dall'altro la mancata esecuzione delle decisioni di recupero può esporre lo Stato alla procedura di infrazione.

L'Italia appare particolarmente esposta a questo tipo di rischi, per cui è

ancora una volta da auspicare una esatta osservanza da parte dello Stato dell'obbligo preventivo di notifica di tutte le misure di aiuto, anche da parte di altri enti pubblici, che posseggano i requisiti di cui all'art. 87 CE, e non siano esentati dall'obbligo di notifica.

Trasferimenti ai settori produttivi.

A monte di molti dei trasferimenti ai settori produttivi non c'è mera attribuzione di fondi, bensì attribuzione di funzioni pubbliche ai privati, come dimostrano gli incrementi delle forme di concessione e di istituzione di società miste.

E come dimostra anche il fatto che in base a varie leggi il CIPE non è più soltanto organo di programmazione ma organo deliberante in determinati settori sui quali incide secondo una logica decisionale e di partenariato pubblico-privato, in cui sembrano prevalere gli aspetti privatistici.

Ed ancora, i trasferimenti non avvengono più attraverso i filtri dei controlli amministrativi e delle Sezioni di tesoreria, bensì, essendo quei controlli ormai soppressi, attraverso le banche. Ma tra queste e il beneficiario del contributo ci potrebbero essere rapporti diretti, e quindi conflitti di interesse, da cliente o da socio o da comunanza di affari.

Andrebbe dunque rivista la triangolazione Stato-banche-imprese, alla luce del prevalente interesse pubblico ad interventi intesi alla crescita e allo sviluppo.

In particolare, dietro i trasferimenti ci dovrebbe essere sempre una ricaduta economica per il sistema pubblico, nazionale e comunitario, ad esempio in termini di maggiore occupazione e non solo nel mero interesse del beneficiario o delle pratiche speculative sul denaro.

Questi miei auspici mi sembrano in linea con l'iniziale impostazione dei rapporti tra pubblico e privato emersa dagli interventi contenuti nelle leggi 248/2006 e 40/2007 (le c.d. leggi Bersani). Essi, infatti, recano una regolamentazione delle attività produttive che, in armonia con i principi comunitari, è intesa a rimuovere o ridurre gli ostacoli alla concorrenza e alla libertà di circolazione di persone, beni, servizi e capitali, senza, peraltro,

perdere di vista la tutela dell'interesse pubblico alla crescita e al benessere comune.

Necessità del ripristino dei controlli di legalità e di un raccordo tra controlli esterni e controlli interni.

Agli aspetti patologici della gestione finanziaria ed amministrativa si contrappongono, nonostante la limitatezza delle risorse umane e finanziarie, le azioni di contrasto esercitate dalla Corte dei conti, tanto nella sede del controllo, quanto in quella giurisdizionale.

Devo a tale proposito porre in evidenza la necessità di un raccordo tra l'attività di controllo e quella requirente della Corte dei conti, nonché tra quest'ultima e i controlli interni, con ripristino delle verifiche di legalità.

La Corte dovrebbe costituire l'Istituzione di raccordo a livello di controlli, tra le esigenze complessive dell'ordinamento e le esigenze delle singole amministrazioni e dei singoli enti, in primo luogo garantendo la certezza dei dati finanziari e contabili.

Gli organi di controllo interno dovrebbero, pertanto, predisporre d'intesa con la Corte stessa, a questa corralità di intenti nel quadro del coordinamento della finanza pubblica, assicurando anche la continuità e l'affidabilità dei dati immessi dall'amministrazione nei sistemi informativi. Su talune gravi disfunzioni di questo tipo getta l'allarme la recente Delibera della Sezione del controllo Stato n. 12/2007/G), in tema di utilizzazione dei finanziamenti per le grandi opere.

Occorre in particolare razionalizzare i controlli interni alle singole Amministrazioni per garantire il rispetto della legalità sostanziale e quindi non solo della lettera, ma anche della *ratio* delle previsioni normative, in modo da evitare elusione delle norme stesse, raggiri e frodi con ricadute negative per la corretta gestione.

Per prevenire tali evenienze occorrerebbe munire i controllori di una vera e propria "mappa dei rischi" cui contrapporre una mappa di controlli integrati a sistema. Peraltro, in tal modo, la funzione di controllo interno verrebbe ad assumere un ruolo determinante per la "creazione di valore aziendale",

attraverso la preservazione dell'immagine dell'Amministrazione e della fiducia dei cittadini nella sua correttezza operativa e gestionale. Essa consentirebbe altresì al *management* di concentrarsi con serenità sul raggiungimento degli obiettivi istituzionali. Un modulo questo che dovrebbe interessare qualunque pubblico apparato, compresi quelli cui viene riconosciuta la massima autonomia.

Solo ove tale correttezza non venisse però realizzata e fosse superata la soglia dell'andamento fisiologico, come nei casi di malgoverno evidente e diffuso, entrerebbe in gioco la funzione giurisdizionale della Corte la quale assurgerebbe ad esigenza primaria per garantire il ritorno alla legalità, attraverso azioni di responsabilità e misure sanzionatorie. Lo stesso termine responsabilità, che ha radici nel diritto romano, esplicita fin dalle origini l'idea della rottura di un equilibrio e di un ordine aventi carattere solenne, cui si deve dare una risposta del pari solenne; ciò per ristabilire i principi di legalità, imparzialità e buon andamento, che costituiscono i canoni fondamentali dell'attività amministrativa, a garanzia degli interessi della collettività.

E così il sistema si ricompatterebbe a conferma della sostanziale unicità del mandato istituzionale conferito alla Magistratura contabile.

Conclusioni e richieste.

A conclusione di queste mie considerazioni, Vi chiedo dunque, signor Presidente, Signori delle Sezioni riunite, una pronuncia di regolarità con le eccezioni specificate nella memoria scritta.