



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2016

Requisitoria orale
del Procuratore generale Claudio Galtieri



REQUISITORIA ORALE
DEL PROCURATORE GENERALE PRESSO LA CORTE DEI CONTI
NEL GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO
(ESERCIZIO 2016)

In questa requisitoria orale eviterò di riproporre dati numerici ampiamente esposti nella relazione delle Sezioni Riunite e in alcuni paragrafi della relazione scritta, che racchiude le riflessioni tematiche svolte dai colleghi della Procura generale.

Intendo soffermarmi, piuttosto, su alcuni degli aspetti che appaiono essere tra i più rilevanti della gestione svolta dagli apparati amministrativi dello Stato, fatta oggetto dei riscontri contabili compiuti sulle risultanze finanziarie dell'esercizio 2016.

Degli esiti di detti accertamenti l'Ufficio del Pubblico Ministero dà atto anche al fine di indicare, come previsto dalle norme sul giudizio di parificazione, eventuali “variazioni o riforme” repute “opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico denaro”.

L'anno 2016 è stato caratterizzato, per i profili finanziari, dalla prosecuzione dell'attività di revisione della spesa iniziata da circa 5 anni, e

per quelli normativi, dall'avvio della riforma della pubblica amministrazione disegnata dalla L. n. 124 del 2015.

Sul fronte dei rapporti con l'U.E. ha trovato conferma la tendenza, già manifestatasi negli anni precedenti, che fa assumere all'Italia la posizione di contribuente "netto", cioè di Stato membro la cui contribuzione è quantitativamente più elevata rispetto alle risorse che riceve dal bilancio dell'Unione.

Riguardo a tali fondi è stata, peraltro, intensificata l'azione diretta ad utilizzarli integralmente, anche attraverso procedure in parte innovative.

Permangono, piuttosto, criticità per il mancato utilizzo delle risorse nei tempi previsti, con conseguente adozione, da parte della Commissione UE di procedure di rettifica finanziaria e la conseguente attività di recupero dell'Amministrazione centrale nei confronti delle Regioni interessate, attività alla quale si affianca, sul fronte delle irregolarità e delle frodi, l'azione delle Procure regionali che nel corso degli ultimi anni hanno conseguito rilevanti risultati.

Per quanto attiene alla revisione della spesa, che negli esercizi passati, è stata in larga parte caratterizzata dai c.d. tagli lineari, l'apprezzamento dei positivi risultati raggiunti sotto il profilo finanziario non può essere disgiunto dalla considerazione che lo scarso utilizzo di criteri selettivi – già posto in

rilievo con riferimento all'esercizio 2015 – dovrebbe finalmente essere superato a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 163 del 2016, sul contenuto della legge di bilancio, che ha posto le basi per un nuovo, più virtuoso circuito.

Infatti, in base alle nuove disposizioni, da un lato il disegno di legge del bilancio si deve riferire ad un periodo triennale, così imponendo una visione programmatica di più ampio orizzonte, dall'altro lato, ciascun Ministero è chiamato a formulare proposte di modifica della legislazione vigente utili per conseguire l'obiettivo di risparmio definito da ciascuna amministrazione.

In questo quadro viene, quindi, implicitamente e significativamente valorizzato il ruolo della dirigenza amministrativa, che è chiamata ad una più intensa e rilevante collaborazione, non più soltanto come soggetto attuatore delle scelte politiche di allocazione delle risorse, ma, in via addirittura primaria, come soggetto che, con le proprie proposte che trovano fondamento nell'esperienza professionale, contribuisce alla definizione degli obiettivi di una revisione qualitativa "strutturale" e "permanente" della spesa, nel segno di una maggiore efficienza e di un più marcato orientamento dell'amministrazione all'efficacia della propria azione.

Occorre al riguardo considerare, inoltre, che le Amministrazioni centrali dello Stato – come già osservato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti nel rapporto sul coordinamento della finanza pubblica presentato ad aprile di quest’anno – stanno assumendo un nuovo ruolo, in quanto il realizzato decentramento delle funzioni operative in favore degli Enti territoriali in ambiti di spesa particolarmente rilevanti determina l’esigenza del rafforzamento delle attività di pianificazione, controllo e vigilanza, per garantire in concreto quei principi di eguaglianza e parità di trattamento tra i cittadini che la diversità delle condizioni economiche e sociali nelle differenti aree geografiche mette a forte rischio.

Così è in maniera evidente per i profili dell’assistenza sanitaria, con i LEA, ma anche, in maniera meno evidente, con la realizzazione di un sistema razionale delle infrastrutture e con l’efficientamento del sistema dei trasporti, anche locali, che renda e faccia sentire meno isolate zone anche estese del territorio nazionale.

Non si può fare a meno, però, di notare anche come il cammino della riforma della pubblica amministrazione sembra scontare una serie di incertezze di fondo su taluni temi cruciali ed a valenza strategica, quali quelli delle società partecipate e della dirigenza, incertezze che hanno determinato un andamento non lineare non solo delle modalità e dei tempi del processo

riformatore, ma anche, per taluni aspetti, della stessa filosofia innovativa su cui la riforma si deve fondare.

La mancata definizione nel tempo di alcuni aspetti rilevanti della gestione delle società, infatti, quali quelli della possibilità di costituzione di società “a cascata” - da cui consegue un’evidente perdita sostanziale della *governance* delle società di secondo o terzo livello, o dell’obbligo di applicazione delle regole dell’evidenza pubblica nell’attività contrattuale, da cui consegue un’altrettanto evidente limitazione all’apertura del mercato - hanno determinato situazioni i cui effetti negativi incidono fortemente sia sull’assetto complessivo del sistema, sia sull’efficienza economica delle singole società.

E ciò non senza considerare che talune disposizioni normative, imponendo integrazioni degli Statuti meramente confermativa di norme vigenti, in contrasto con i principi di semplificazione, hanno imposto nuovi oneri alle società stesse.

Per le società partecipate con gestione redditizia, quali quelle energetiche od operanti in particolari settori dei servizi pubblici locali, sorte dalla trasformazione di aziende municipalizzate, già quotate in borsa o per le quali tale quotazione può essere decisa, si deve rilevare che, al di là dei profili pur rilevanti relativi alla giurisdizione, la ricerca degli ambiti territoriali

ottimali, sotto il profilo meramente organizzativo od economico-finanziario, fa perdere definitivamente quei collegamenti con la collettività locale che erano stati a suo tempo la ragione stessa della costituzione della struttura, con l'ulteriore conseguenza che l'ente locale proprietario delle azioni considera la propria partecipazione in un'ottica esclusivamente speculativa.

Per quanto riguarda la riforma della dirigenza, già ipotizzata in un disegno normativo poi arrestatosi a seguito di pronuncia della Corte Costituzionale, occorre partire dalla considerazione che le figure dirigenziali assolvono funzioni di incisivo significato in ordine alla strategia complessiva di un potenziamento della qualità e produttività del lavoro pubblico.

Di qui l'esigenza di prendere atto dell'esistenza di talune problematiche da tempo alla ricerca di soluzioni ottimali, quali quelle della flessibilità dei modelli organizzativi con contemporanea salvaguardia di effettiva autonomia nei confronti degli organi politici di vertice; della necessità del possesso di competenze specifiche legate alla conoscenza della complessa normativa di settore, piuttosto che di sole competenze manageriali che, come l'esperienza ha dimostrato, risultano di limitata applicabilità nell'ordinamento amministrativo; del conferimento di una titolarità della funzione a tempo determinato, previa idonea selezione comparativa tra funzionari appartenenti alla categoria più elevata della

carriera amministrativa degli enti interessati; dell'opportunità di introdurre anche nel settore pubblico, la figura professionale dei "quadri" nota al lavoro privato e, in ogni caso, garantire un percorso di carriera ai dipendenti più meritevoli.

Va, comunque, considerato che l'asimmetria retributiva e di trattamento che permane con la dirigenza di talune società partecipate pubbliche, non assoggettata al limite fissato per la dirigenza statale – salve restando ovviamente le pur doverose considerazioni della differente posizione rivestita da chi deve confrontarsi con soggetti che operano nel libero mercato – determina, tra altri effetti non positivi, una minore attrattività delle posizioni nell'amministrazione pubblica, profilo, quest'ultimo che induce, inevitabilmente, la tendenza ad abbandonare tali posizioni in favore di quelle esistenti presso le società partecipate.

Nonostante tali perduranti e non risolte aree di criticità, le modifiche in senso più flessibile, ma al tempo stesso più rigoroso, apportate alla normativa che disciplina il rapporto di lavoro con le amministrazioni pubbliche, contenute nel decreto legislativo n. 75 del 2017 appena pubblicato, sicuramente si muovono lungo una direttrice tesa a restituire a tutti gli operatori del comparto quel senso di dignità e consapevolezza del proprio ruolo – la “vocazione all'interesse pubblico” – inciso negativamente,

con rilevanti profili esterni d'immagine, dai comportamenti illeciti e dall'irresponsabilità di una minoranza di agenti pubblici infedeli.

I temi della revisione della spesa e della riforma della pubblica amministrazione non possono, peraltro, essere considerati disgiuntamente da altri due temi ad essi strettamente connessi: quello dei controlli e quello dell'etica nell'amministrare.

È affermazione tanto comune quanto fondata che il nostro sistema amministrativo è caratterizzato da una pluralità di controlli, intesi in senso ampio, di varia natura, a diverso livello, svolti da soggetti aventi connotazioni assolutamente dissimili.

Controlli interni ed esterni, controlli su atti e su attività e gestioni, controlli preventivi e successivi, controlli di legittimità e dei profili finanziari e contabili, controlli della Corte dei conti e di Autorità indipendenti, spesso aventi ad oggetto gli stessi atti o comunque gli stessi ambiti di attività.

In tal maniera il Sistema si struttura in una nutrita serie di "sottosistemi", a connessione estremamente debole tra di loro, tanto da correre il rischio di essere un "non sistema", al cui costo complessivo non indifferente, anche nell'ottica della revisione della spesa, non corrisponde una proporzionale utilità.

Difatti, proprio per la sua complessità e le sue incongruenze, tale sistema nel complesso non solo risulta scarsamente comprensibile anche agli addetti ai lavori, ma soprattutto è scarsamente efficace per assicurare legalità ed efficienza, e per contrastare quei comportamenti illeciti i cui effetti negativi sulle risorse pubbliche sono, spesso, devastanti.

Come ho già avuto modo di dire, ritengo assolutamente necessario un ripensamento globale e senza pregiudizi di tutti i meccanismi di controllo, per semplificare il quadro normativo, eliminando interferenze e parziali sovrapposizioni, ed innescare quindi tra i rinnovati meccanismi nuove e più proficue sinergie, anche con la previsione di strumenti di raccordo, e con una particolare attenzione ad escludere le pur frequenti situazioni di conflitto di interessi, soprattutto a livello locale.

In questo modo sarebbe più facile raggiungere un duplice obiettivo: dare una spinta all'efficienza della spesa, con positivi effetti anche sul mercato, e contribuire ad aumentare concretamente il livello del contrasto a fenomeni di illecito e di corruzione.

Meccanismi di spesa efficienti, trasparenti e tempestivi, oggetto di un monitoraggio continuo svolto anche con finalità diverse, impediscono la creazione di quelle “zone grigie” in cui più facilmente si possono insinuare e trovare terreno fertile conflitti di interesse e illeciti di rilievo anche penale.

I rilevanti effetti distorsivi che le irregolarità e gli illeciti penali, proprio nei settori in cui più alto è il livello della spesa, come quelli della sanità, della realizzazione di opere pubbliche e della prestazione di servizi – per questi ultimi è sufficiente fare riferimento alla recentissima deliberazione sul *global service* immobiliare della Sezione centrale di controllo sulla gestione ed alle recenti cronache giudiziarie – richiedono un approccio più sostanziale che, superando talune impostazioni dottrinarie astrattamente fondate, ma assolutamente inadeguate in concreto, affronti il fenomeno della corruzione in una logica sistematica che tenga in adeguata considerazione la diffusività del fenomeno e l'insufficienza delle misure finora apprestate dall'ordinamento.

Nell'ottica di un miglioramento della funzionalità delle strutture pubbliche, poi, il necessario recupero dell'etica nell'amministrare non può essere lasciato alla coscienza dei singoli, ma deve essere accompagnato e favorito da un sistema costruito su una più intensa formazione ed un giusto riconoscimento del merito, anche e soprattutto ai livelli più elevati.

I dati pur confortanti sul consolidamento della ripresa economica e dell'inversione di tendenza sull'indebitamento non consentono che l'ottimismo che hanno determinato faccia dimenticare l'esigenza di un consistente cambio di passo delle "strutture pubbliche": ed uso qui, di

proposito, una locuzione che comprende anche gli organismi di diritto pubblico e le società partecipate.

Va evitato, in sostanza, che taluni formalismi giuridici o visioni prospettive parziali continuino a costituire un ostacolo all'efficientamento, all'innovazione, all'apertura del mercato e, in sintesi, a modifiche di sistema che consentano di ridurre la distanza che ci separa da altri Stati che, nel tempo, hanno dimostrato maggiori capacità di adeguarsi ai mutamenti sociali ed economici che hanno caratterizzato l'inizio di questo millennio.

Nel rivolgermi, in conclusione, al Sig. Presidente ed ai Sigg. magistrati componenti codesto Collegio delle Sezioni Riunite, chiedo di emettere pronuncia di regolarità del Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2016, con le eccezioni specificate nella parte conclusiva della relazione scritta.