

REQUISITORIA ORALE  
DEL PROCURATORE GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI  
ALBERTO AVOLI  
NEL GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO  
PER L'ESERCIZIO  
2018

Ringrazio il Presidente della Corte e mi associo al suo saluto alle Autorità presenti e a tutti gli intervenuti.

Il Procuratore generale interviene nel giudizio di parifica del rendiconto generale dello Stato non come parte in senso processuale, ma nell'interesse generale della legge, a tutela dei principi costituzionali che presidiano i bilanci pubblici, in primo luogo quello dello Stato.

Il rendiconto, come è noto, nella continuità delle gestioni rappresenta l'anello di congiunzione fra i vari esercizi ed è per questo che la sua funzione primigenia è quella certificativa della veridicità ed attendibilità dei dati e delle risultanze contabili e della loro corrispondenza con quelle in possesso della Corte.

La condivisione dematerializzata dei dati ha, nei fatti, progressivamente marginalizzato la loro formale "parificazione", per spostare il baricentro del giudizio e della

sua pregnante attualità sulla relazione di accompagnamento alla deliberazione delle Sezioni riunite.

L'analisi dei dati del rendiconto, oggetto di tale relazione, consente di intercettare e di sintetizzare i risultati della gestione conclusa, quale punto di partenza delle scelte – politiche ed amministrative – caratterizzanti gli esercizi futuri, anche al fine di correggere eventualmente gli andamenti critici in corso di esercizio.

Negli anni, peraltro, la dinamica delle politiche di bilancio ha assunto ritmi temporalmente molto veloci, non sempre compatibili con le ritualità proprie del giudizio di parifica.

Così da essersi maturata nell'opinione pubblica e talora nella stessa classe politica – governativa e parlamentare – l'errata sensazione di un passaggio istituzionale solenne con valenze più simboliche che reali.

Il rendiconto, invece, proprio nell'attuale momento ordinamentale, mantiene tutta la propria importanza e la propria utilità, a condizione che se ne abbandoni una lettura statica, orizzontale, per poste disaggregate.

Il vero significato del documento si coglie quando lo si inserisca e lo si contestualizzi nei vigorosi percorsi di riassetto dell'azione pubblica, con particolare riferimento alla funzionalizzazione delle gestioni e all'incipiente policentrismo istituzionale.

Infatti, storicamente, il rendiconto dello Stato ha rappresentato l'espressione pressoché totalizzante della finanza pubblica, laddove quella locale, prevalentemente derivata, restava in ombra.

Da qualche anno, il giudizio di parifica è stato esteso anche in ambito regionale, con alcune sostanziali differenze, puntualmente evidenziate in recenti plurime sentenze della Corte costituzionale (la sentenza n. 181 del 23 luglio 2015, la sentenza n. 89 del 27 novembre 2017 e la numero 196 del 9 novembre 2018).

Una delle più significative di tali differenze riguarda proprio la posizione che assumono l'Amministrazione e la Procura contabile nella cosiddetta "fase conclusiva contenziosa".

Nella sola sede regionale l'Amministrazione e la Procura consolidano il loro ruolo di parte processuale, sia pure con alcune particolarità, venendosi ad accentuare il carattere dialettico del giudizio con il correlato richiamo al principio del contraddittorio, tanto da avere la legittimazione a proporre appello alle Sezioni riunite in speciale composizione.

Tuttavia, la Procura contabile, anche in sede di parifica dei rendiconti regionali, non sembra perdere le ragioni della propria partecipazione al giudizio, insite nella tutela dell'interesse generale, con riferimento al rispetto sia dei

principi dell'unitarietà dell'ordinamento finanziario nazionale, sia dei limiti nell'esercizio delle prerogative di autonomia, sia infine delle stesse regole di gestione di prerogativa territoriale. Dunque, una funzione che si collega in modo diretto ed inscindibile al diritto dei cittadini delle varie Regioni ad una sana e proficua amministrazione delle risorse pubbliche.

Lo sviluppo delle autonomie regionali ha rotto il monolite statale e ha creato un sistema complesso di interazioni fra bilancio statale e bilanci regionali, sistema in corso di ulteriore evoluzione verso forme di "autonomia trainante".

"Autonomia trainante" da non confondere con "autonomia differenziata" propria del disegno costituzionale.

Le Regioni a statuto speciale debbono la loro ragione storica in situazioni oggettivamente particolari dei territori con riferimento a parametri geografici e culturali ovvero di presenza di minoranze meritevoli di piena tutela.

L'autonomia trainante, non prevista dalla Costituzione, si raccorda, invece, a presupposti che trovano la loro radice in diverse situazioni di sviluppo economico e di elaborazione di innovativi modelli di organizzazione.

L'autonomia trainante può avere un senso istituzionale proprio se ed in quanto si erge come locomotiva per tutte

le autonomie ordinarie, ponendosi come volano di crescita e di sviluppo.

Assai deleteri sarebbero, invece, gli effetti delle autonomie trainanti, se essi finissero per far crescere solo alcune Regioni, chiuse in una visione territoriale puramente localistica, fra l'altro a lungo andare perdente in un contesto europeo e mondiale sempre più incentrato su aggregazioni trasversali, economiche, finanziarie ed anche sociali e culturali.

L'incremento dei contenuti delle autonomie, quali che ne sia la configurazione (differenziata, trainante ecc.) implica comunque il rafforzamento del principio di responsabilità.

Autonomia e responsabilità debbono crescere in simbiosi.

Responsabilità in senso ampio. Culturale innanzi tutto, come espressione dei valori etici dell'agire pubblico, dell'impegno, dell'onestà, dell'abnegazione per il servizio alla collettività.

Ma anche responsabilità in senso tecnico. Gli strumenti propri della responsabilità penale non debbono essere indeboliti, a contrasto delle purtroppo non episodiche forme di corruzione e di sviamento degli interessi pubblici ad esigenze illecite della malavita organizzata. E così anche gli strumenti propri della responsabilità amministrativa, a

tutela delle buone gestioni e come rete di protezione verso tutte le azioni dei pubblici dipendenti che, in dolo o colpa grave, siano state dannose per l'erario.

In particolare, è forte l'esigenza volta ad evitare la configurazione, attraverso una perigliosa normativa emergenziale e/o settoriale, di spazi di impunità e di esenzione di responsabilità.

L'incertezza delle norme, la loro inefficacia finiscono "per corrompere l'uomo onesto il quale, non credendo più nella giustizia, per far valere il suo diritto ricorre non più alla legge, ma a traverse vie, alle influenze politiche, all'intrigo di corridoio, ai faccendieri di ogni calibro e risma".

Queste parole, attualissime oggi, sono state scritte nel giornale romano "Il Messaggero" nel lontano 5 agosto 1943.

Il contrasto alla corruzione deve riuscire ad evitare che la sua diffusione venga percepita come condizione normale, trasformando l'onestà in disonestà e attribuendo una giustificazione necessitata a questo passaggio.

Di frequente, si alza il grido "al lupo al lupo" incutendo paura agli amministratori, ai dirigenti e ai funzionari pubblici.

Un "al lupo al lupo", paventato perché ci sono i TAR, ci sono i Pubblici Ministeri penali, c'è la Corte dei conti. E così tutti si ritraggono, chiudendosi nelle loro stanze, dando spazio all'amministrazione difensiva. Amministrazione

difensiva è l'esatto opposto di quella consapevole e coraggiosa, tanto necessaria al Paese per uscire dalla palude della crisi.

Ma i TAR sono chiamati in causa solo nel tre per cento degli appalti. Le citazioni delle Procure contabili si occupano annualmente di un centinaio (o poco più) di ipotesi di danno riconducibili ad appalti.

Ed allora se gli appalti spesso si fermano e non vanno tempestivamente a buon fine, forse, bisognerebbe cercare altrove le ragioni, magari avvalendosi proprio del lavoro della giurisprudenza. E non paventare la soppressione dei TAR o limitare la responsabilità amministrativa.

In realtà, gli "untori delle paure" sono proprio coloro che vogliono rinchiudere le coscienze delle persone e annientare l'intelligenza delle professionalità, il loro orgoglio, la loro volontà di dare coraggiose risposte ai bisogni della gente.

Del resto l'amministrazione difensiva favorisce la corruzione. Su questo collegamento non esiste il sia pur minimo dubbio.

La lettura del rendiconto dà puntuale conto di tutto ciò, soprattutto se contestualizzata con l'evoluzione del quadro normativo non solo statale ma anche regionale.

Dai dati contabili emerge con chiarezza la grave situazione di indebitamento che grava sul nostro Paese,

indebitamento che ha origini lontane e che, nella sostanza, continua a crescere.

L'indebitamento ha un costo finanziario "gigantesco", in senso di corresponsione di interessi, di perdita di credibilità del sistema Paese, di ostacolo alle politiche di sviluppo.

Sui limiti di sostenibilità del debito italiano si scontrano ogni giorno politici, economisti, finanziari, offrendo ciascuno una risposta diversa, purtroppo talora infarcita di buone dosi di ideologica demagogia.

Il primo passaggio per venire a capo dell'ingrovigliato problema dovrebbe essere il ricorso alla buona fede e al buon senso in tutti i processi valutativi e decisionali.

Intanto bisogna cominciare a prendere coscienza del fatto che l'indebitamento, in valore assoluto, non può essere incrementato a dismisura. Il debito italiano ha probabilmente raggiunto i limiti massimi di sostenibilità, non tanto con riferimento ai parametri europei, di per sé fin troppo rigidi (salvo però il ricorso alla flessibilità negoziata dei singoli Stati), quanto per le ragioni indefettibili proprie dell'economia e della storia.

Quanti Stati, quante famiglie sono andate in rovina per aver contratto troppi debiti, dissipando ricchezze e patrimoni non in grado di sostenerli.



Il debito attuale finirà con il colpire le generazioni future, forse addirittura tre o quattro, violando quel patto intergenerazionale che la Corte costituzionale ha avvertito essere un preciso valore tutelato dalla medesima Carta.

Tuttavia, è evidente che per recuperare il debito occorre produrre la ricchezza necessaria e per produrre la ricchezza necessaria occorre impiegare delle risorse. Un circolo solo apparentemente vizioso e senza uscita.

Il nostro Paese ha certamente le capacità per fronteggiare la grave situazione finanziaria e di bilancio. Queste capacità hanno bisogno di scelte coraggiose, coerenti con una strategia che preveda una serie di misure fra loro interconnesse, sapientemente cadenzate nel tempo e articolate in una pluralità di passaggi intermedi.

Coloro che si avventurano per i sentieri delle Dolomiti e hanno come meta sul Catinaccio il rifugio Re Alberto, a quasi tre mila metri di quota, sanno molto bene che debbono distribuire le forze e l'impegno, partendo con cautela e prendendo fiato e velocità lentamente. Sanno che debbono fermarsi nei rifugi intermedi e sanno che ogni tornante del sentiero rappresenta una piccola indispensabile meta per la vetta.

Dunque, il debito diventa sostenibile se accompagnato da scelte che diano certezza al Paese e agli investitori chiamati a sostenerlo, in attesa che si produca la ricchezza

necessaria. E intanto occorre valorizzare la ricchezza latente già presente nel sistema, eliminando le spese inerti, incrementando la redditualità del patrimonio pubblico, eliminando gli ostacoli che si frappongono alle iniziative imprenditoriali, alla capacità attrattiva dei capitali, al recupero di tutte le professionalità espressioni dell'intelligenza dei giovani italiani.

Scelte che però debbono essere supportate da una chiara visione degli obiettivi che ciascuna misura intende raggiungere e da una stima delle risorse necessarie credibile e puntuale. Gli obiettivi e le stime non possono non essere esplicitati in sede di definizione delle scelte, in modo da poter misurare nel tempo i risultati via via raggiunti.

Ad esempio, molto si dibatte nel nostro Paese sull'impatto del reddito di cittadinanza. In realtà, ove fossero stati chiariti gli obiettivi che la misura intendeva conseguire (indicati ora nella valenza sociale, ora nell'incentivazione ai consumi interni, ora nella sollecitazione all'occupazione), e se fossero stati indicati i tempi del loro conseguimento e i parametri di misurazione, sarebbe adesso facile valutare dopo un certo tempo se correggere la misura, se sospenderla o addirittura se incentivarla.

Dal rendiconto in esame non emergono naturalmente dati significativi al riguardo, anche se da molteplici fonti attendibili sembra assodato che il costo complessivo della

riforma stia rispettando le previsioni ed anzi si stia mantenendo nella sua forbice più prudente.

La sostenibilità del debito non può non costituire un parametro di riferimento indispensabile a supporto delle scelte politiche. Ma non si deve confondere il problema dei limiti di sostenibilità con quelli di rientro progressivo dei livelli di indebitamento. Due realtà interconnesse fra loro, ma ontologicamente autonome.

La diminuzione dell'indebitamento si concretizza in una operazione di medio-lungo periodo, con tappe ben modulate nel tempo, realistiche e misurabili. Soprattutto non velleitarie.

Un'operazione complessa, strategica e coerente nei suoi passaggi, fondata sulla credibilità degli intendimenti politici generali, sulla loro stabilità, sulla loro capacità di tradursi in strumenti operativi che nella flessibilità vantino la loro reale efficacia.

Un'operazione che per andare a buon fine non può prescindere da una composizione sociale più ampia possibile e dal superamento di logiche "divisive" inutili e dannose.

Del resto, il Paese ha dimostrato negli anni di saper sempre onorare il proprio debito, con sacrifici non proprio di piccolo conto. La solvibilità non deve dunque essere posta in discussione, neppure a livello internazionale. Il problema

del debito è invece la ricaduta che può avere sui cittadini di oggi e soprattutto su quelli delle prossime generazioni.

L'Italia ha bisogno di ammodernare le proprie infrastrutture. Una forte politica di investimenti materiali ed immateriali costituisce una priorità ineludibile.

Gli investimenti in infrastrutture producono ricchezza attraverso un preciso moltiplicatore ben calcolato in economia. Soprattutto aumentano l'occupazione ed hanno forti ricadute positive in termini sociali.

Le cosiddette “grandi opere” – ma non necessariamente solo esse – possono rappresentare una “formidabile” occasione per attrarre investimenti privati.

Lo sviluppo del partenariato pubblico privato (P.P.P. in acronimo) deve essere incentivato pur con tutte le cautele necessarie, quali il mantenimento da parte pubblica di un efficace potere regolatorio e la definizione di equilibrate linee di titolarità del *know-how*.

Il rendiconto generale dello Stato ha intercettato le criticità nel settore degli investimenti, solo parzialmente compensate dagli interventi delle Regioni e dei Comuni, peraltro anche essi penalizzati dalla limitatezza delle risorse.

Deve con urgenza essere risolto il problema delle Province, le quali, dopo la mancata soppressione, continuano ad avere importanti funzioni nella gestione di

importanti servizi, quali la viabilità locale e l'edilizia scolastica.

Il codice degli appalti ha subito continue modifiche con l'intento di rendere più spedite le procedure di gara e di esecuzione dei lavori.

Si può condividere l'esigenza di fondo, mentre è troppo presto per esprimere valutazioni nel merito.

In ogni caso, restando l'importanza del principio di effettiva libera concorrenza, l'ampliamento delle forbici di discrezionalità deve comunque essere bilanciato dal rafforzamento dell'onere di motivazione, che sempre deve sorreggere l'azione della pubblica amministrazione.

Anche nel sistema normativo precedente alle modifiche, l'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica potevano comunque esplicare a pieno la loro funzione, in presenza di scelte politiche chiare e di una dirigenza in grado di far funzionare al meglio la macchina esecutiva.

A titolo di esempio positivo, può citarsi il progetto di realizzazione del nuovo Ospedale universitario di Padova, dove la struttura amministrativa ha predisposto un preciso cronoprogramma operativo, che dovrà portare all'entrata in funzione dell'opera in tempi certi, un quinquennio.

Si è già sottolineata l'importanza di mantenere alto il livello di guardia nei confronti della corruzione e del malaffare negli appalti e nelle forniture.

È bene avere fiducia e, anche in questo caso, non lasciarsi andare a prefigurare scenari dirompenti. Fiducia nell'onestà e nella capacità del sistema imprenditoriale di farsi carico della correttezza del suo operato e del contrasto alle deviazioni illecite, che, in base all'esperienza, nascono e si sviluppano in ambienti dove si materializzano precisi segnali di allarme da contrastare e neutralizzare con la massima tempestività.

È bene dunque non alimentare preconcetti allarmismi e serbare fiducia, restando però vigili ad intercettare gli eventuali segnali di criticità, affinché il sovrano Parlamento possa intervenire tempestivamente con le opportune misure correttive, idonee a contrastare la malavita negli appalti.

Il rendiconto mette in luce un'altra criticità nel bilancio dello Stato, relativa al patrimonio pubblico.

La dismissione dei beni non più utili e non a valenza reddituale procede a rilento. Da anni, si tenta di risolvere il problema, ma oggettivamente i risultati conseguiti non possono ritenersi tuttora soddisfacenti. Debbono quindi essere accolte con favore tutte le iniziative – normative ed amministrative – volte a favorire i percorsi di dismissione e di acquisizione di risorse anche rilevanti. Queste risorse possono essere indirizzate in modo diretto al sostegno del debito.

La tematica della gestione del patrimonio pubblico va ben oltre l'ambito dello Stato ed involge anche le amministrazioni territoriali. Molti Comuni, anche i maggiori, non hanno la contezza del loro patrimonio, non riuscendo quindi a metterlo a reddito, anzi favorendo ogni sorta di occupazioni abusive e di rivendicazione di diritti.

Non di rado gli Enti pubblici – ed anche lo Stato – ignorano la persistenza di usi civici pubblici sui loro territori, usi civici della più disparata natura, idonei però non di rado ad una forte valorizzazione economica, ben lontana dai tradizionali diritti di pascolo o legnatico, ad esempio, nel campo turistico e ambientale (come è noto, i territori soggetti ad uso civico sono sottoposti dalla legge a tutela ambientale).

Proprio nel settore della gestione del patrimonio pubblico si concretizzano, dunque, evidenti necessità che finiscono per interagire sui bilanci dello Stato e degli Enti territoriali, sulla gestione dei servizi e soprattutto sulla loro qualità.

La sovrapposizione e l'incoerenza delle attribuzioni e delle competenze accentua la disfunzionalità della gestione del patrimonio, della sua manutenzione, anche di quello maggiormente interessato ad essere impiegato in servizi pubblici.

Un esempio fra tutti. In un importante Convitto Nazionale, la competente Provincia ha finanziato importanti lavori di risanamento strutturale dell'edificio. A causa del precoce esaurimento dei fondi, i lavori finanziati non hanno ricompreso il tetto, dal quale discendevano copiose infiltrazioni destinate ad ammalorare gli interventi appena conclusi. Orbene, il bilancio autonomo del Convitto – e quindi lo Stato – si è dovuto fare carico della riparazione urgente del tetto, nel nome, pienamente giustificato, dell'interesse pubblico al buon funzionamento del servizio scolastico.

Il rendiconto dà contezza anche della situazione contabile delle entrate tributarie, caratterizzate in corso di esercizio dall'avvio di numerose procedure di "rottamazione".

La filosofia che soggiace a questi provvedimenti straordinari è evidente: chiudere con le pendenze del passato, fare "cassa" e avviare un riordino complessivo del sistema tributario, improntato alla semplificazione dei processi e ad un riassorbimento del carico fiscale sulle imprese e sulle famiglie.

Infatti, nel nostro Paese al problema della sostenibilità e del rientro del debito si affianca quello della sostenibilità della pressione fiscale.



Mettere mano dunque al riassetto delle tasse e dei tributi può considerarsi una priorità. Un'operazione da portare avanti non in un clima emergenziale, ma attraverso ponderate ed equilibrate strategie di lungo respiro.

Non mancano gli strumenti, anche alternativi fra loro: dal "dosaggio" fra imposizione diretta e indiretta alla potatura del groviglio di deduzioni (spesso foriere di contenziosi), dal recupero del cuneo fiscale al riordino della giustizia tributaria.

Alcuni economisti propongono addirittura misure radicali, chiamate a fini mediatici come *shock* fiscale, in realtà, una massiccia azione di decremento delle aliquote dell'imposizione diretta in favore di imponibili medio-bassi.

L'idea non è nuova e certamente è asseverata da molti economisti. Tuttavia, resta il problema delle coperture sul breve termine, in mancanza delle quali il corrispondente aumento del debito potrebbe avere ripercussioni gravi, tali da annullare o ridurre molto i benefici della rimodulazione delle aliquote.

Nella gradualità degli interventi potrebbe forse trovarsi una giusta soluzione di equilibrio.

Altro rischio è quello che i vantaggi della riduzione del carico fiscale statale vengano azzerati dal parallelo incremento dell'imposizione locale.

Molti Comuni, ad esempio, stanno ulteriormente aumentando le aliquote dell'IRPEF loro spettanti, altri hanno già aggiornato le imposte per i servizi.

Per i cittadini, per le famiglie e le imprese sarebbe una vera e propria beffa il mero spostamento del carico fiscale dallo Stato agli Enti locali.

Molte perplessità sorgono ove si ritenesse di trovare le coperture necessarie nel contrasto all'evasione ed elusione fiscale. Da anni si invocano risultati mirabolanti dall'attività di recupero. Malgrado l'impegno meritorio dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di Finanza, il traguardo è ancora molto lontano.

Del resto, se rottamazioni e condoni – comunque denominati – hanno portato utilità finanziarie sul breve termine, non vi è dubbio che sul lungo termine non contribuiscono certo a dare spessore alla cultura della onestà fiscale.

Dunque. È sicuramente vero che la pressione fiscale nel nostro Paese ha raggiunto un livello troppo elevato. È però altrettanto vero che questo livello deriva, in parte, proprio dall'indebitamento eccessivo. È infine anche provato che la riduzione del carico fiscale costituisce uno dei volani di produzione di ricchezza e, in definitiva, di erosione del debito stesso (ad esempio con l'incremento dei consumi).

Per “governare” queste realtà apparentemente contrapposte è quindi opportuno ricorrere a quei principi di gradualità, di coerenza e di stabilità già in precedenza richiamati, principi che debbono considerarsi come i fari che, con i loro fasci di luce coordinati, consentono di rompere le tenebre in un ampio e profondo spazio di mare.

La politica è un’arte complessa basata su scelte precise che definiscono con chiarezza gli obiettivi e le priorità e assegnano ai titolari della gestione esecutiva gli strumenti più idonei.

Il meccanismo così delineato è in grado di assolvere al meglio alla propria funzione solo se sorretto da una concreta vocazione all’autocritica, all’autocorrezione, all’ammissione di eventuali errori.

Come soleva affermare il filosofo Elbert Hubbard “il più grande errore nella vita è quello di avere sempre paura di sbagliare”. Ma altrettanto grande si palesa l’errore di chi non vuole ammettere di aver sbagliato e di chi non vuole tornare sulle proprie decisioni, quando oggettivamente rivelatesi non corrette.

Il rendiconto dello Stato è un indispensabile strumento proprio per consentire non solo di fare emergere i risultati positivi della gestione pubblica – che non sono poi così pochi – ma anche di dare spazio alle criticità da emendare. Soprattutto, il rendiconto è un documento a prevalente

ispirazione oggettiva, contenente dati asseverati dall'autorevolezza delle Sezioni riunite.

Tanti anni or sono il Procuratore generale che parla, da piccolo bambino discolo qual era, lanciò gli occhiali dalla finestra dell'appartamento al quarto piano di Via Po a Roma dove abitava con la propria nonna. Orbene, il solerte lattaio ha recuperato gli occhiali e, conoscendone il proprietario, li ha riconsegnati alla nonna. Di fronte al giusto e forte rimprovero, il Procuratore generale in erba si è giustificato con la più improbabile delle scuse, negando palesemente l'evidenza: "Non sono stato io". Tralascio le meritate conseguenze ancora dolorose.

Negare l'evidenza dei dati contabili, negare l'evidenza delle realtà del mondo economico e finanziario: ecco l'unico errore da evitare. La consapevolezza dei problemi, la serietà di quanto emerge dai dati oggettivi non possono essere superate dalla superficialità pericolosa di qualunque deriva demagogica. Anche perché non sempre si trova un solerte lattaio che riporta gli occhiali.

\* \* \*

Signor Presidente e Signori componenti delle Sezioni riunite, a conclusione di queste mie considerazioni chiedo di emettere la pronunzia di regolarità del Rendiconto generale dello Stato con le eccezioni specificate nelle memorie scritte.