



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

GIUDIZIO SUL RENDICONTO  
GENERALE DELLO STATO  
2022

**Requisitoria orale del Procuratore generale  
Angelo Canale**

UDIENZA DEL 28 GIUGNO 2023  
PRESIDENTE GUIDO CARLINO



CORTE DEI CONTI



# CORTE DEI CONTI

---

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

## GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2022

**Requisitoria orale del Procuratore generale  
Angelo Canale**

UDIENZA DEL 28 GIUGNO 2023  
PRESIDENTE GUIDO CARLINO



Signor Presidente, signori del Collegio,

La relazione scritta, che oggi deposito – e alla quale rinvio –, compendia le riflessioni della Procura Generale su alcuni specifici temi afferenti ai fatti di gestione racchiusi nel Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2022.

Preme, ancora una volta, sottolineare la terzietà, la serietà e la professionalità con le quali le Sezioni Riunite, nel solco della loro secolare tradizione, hanno operato, con il concorso dialettico delle amministrazioni pubbliche, per esprimere le conclusive valutazioni della Corte dei conti, riferite al controllo svolto nel 2022, in ossequio alla Costituzione e alle leggi.

Tali valutazioni, racchiuse nella relazione e nella connessa pronuncia – come sottolineai già lo scorso anno – sono rassegnate al Parlamento, indirizzate al Governo e rese note, con il meritorio contributo della Stampa e dei Media, all'opinione pubblica: anche in ciò si attua quell'irrinunciabile principio di democrazia che permea il nostro ordinamento. E sullo stretto rapporto tra le funzioni di controllo che la Costituzione affida alla Corte dei

conti e democrazia, rapporto che costituisce tratto qualificante dell'azione della magistratura contabile, ritengo doveroso soffermarmi.

Il “Controllore”, infatti, non opera per sé, ma esclusivamente nell'interesse pubblico, di tutti e di ciascuno di noi. Opera, come detto, in ossequio alla Costituzione e nell'interesse dei cittadini.

Quest'ultimo concetto, che ho ripetuto – anche con riferimento alla giurisdizione contabile – in ogni occasione istituzionale, mi induce a svolgere, in questa sede, alcune considerazioni di carattere generale sul presente giudizio.

Vorrei preliminarmente ricordare, con le parole del primo dei miei predecessori, pronunciate in occasione della solenne inaugurazione della Corte dei conti nazionale nel lontano 1862, che il Giudizio di Parifica innanzi alla Corte dei conti, costituisce la funzione *“che più manifestamente ravvicina e collega la Corte dei conti con l'ordine costituzionale o politico riguardando l'esame e l'accertamento annuale dei conti dei ministri e del conto generale dell'amministrazione delle finanze, come pure la corrispondente formale deliberazione che vuole essere presentata al Parlamento a corredo del progetto di legge per l'assetto definitivo del*

*bilancio*”. Tale giudizio non è, pertanto, un momento formale e meramente celebrativo: in esso ravvisiamo la “sostanza” del controllo esercitato dalla Corte dei conti.

Sono parole, quelle testé riportate, che ancora oggi racchiudono la sintesi della più qualificante funzione svolta dalla Corte: infatti, il giudizio di parifica, come osservato di recente da un acuto studioso della materia, *“costituisce il giudizio più immediatamente rispondente alle esigenze costituzionalmente imposte di accertamento del corretto impiego delle risorse finanziarie e quindi meglio idoneo ad esprimere la profonda sinergia tra le diverse funzioni affidate alla Corte dei conti”*, tanto da porsi *“al crocevia tra controllo e giurisdizione”*, funzioni entrambe opportunamente intestate alla Magistratura contabile dall’attuale e sempre viva Carta costituzionale.

Pertanto, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato si manifesta la funzione ausiliaria della Corte dei conti nei confronti del Parlamento.

La natura ibrida del procedimento – caratterizzata da una attività certativa di controllo, con un segmento finale svolto in un contesto di natura

giurisdizionale – fu disegnata dal R.D. n. 1214/1934, ove si prevede, per il giudizio di parificazione, un capo a sé stante (capo IV), distinto dall’attività di controllo (capo II) e da quella giurisdizionale (capo V). Le Sezioni Riunite in sede controllo, nell’esercizio della funzione nomofilattica (deliberazione n. 5/2022/QMIG), hanno ricondotto ai medesimi principi la parifica dei rendiconti regionali: interpretazione confermata dalle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione (cfr. *ex multis*, sentenza n. 44/2017/EL) e da ultimo dal Giudice delle leggi, che ha ricondotto detto giudizio al novero dei “controlli di legittimità-regolarità” (sentenza costituzionale n. 184/2022).

È anche vero che lo scorrere del tempo non è stato per la Corte irrilevante, né può affermarsi che il giudizio di parificazione, i cui alti principi ancora richiamiamo e condividiamo, sia rimasto, per così dire, “pietrificato” nel momento della sua originaria previsione.

In origine, infatti, il giudizio di parificazione si traduceva nel mero raffronto contabile tra i risultati del rendiconto, i dati esposti nei conti periodici e le autorizzazioni di spesa del bilancio di previsione.

Negli anni, le sensibilità, gli istituti giuridici, la trasformazione dello Stato, le esigenze di modernizzazione hanno portato via via, per gradi, ad una evoluzione del modello anticamente pensato, tant'è che, con l'introduzione dei precetti dell'equilibrio e della sostenibilità delle finanze pubbliche (L. cost. 20 aprile 2012, n. 1), la copertura finanziaria e l'equilibrio di bilancio integrano oramai una "clausola generale" che costituisce diretto parametro di costituzionalità delle leggi e che si riflette sui controlli affidati alla Corte dei conti.

Ma già con la storica sentenza costituzionale n. 244/1995, la Consulta si era sforzata di coniugare il "riscontro contabile" con le valutazioni di "regolarità finanziaria" della gestione delle pubbliche risorse. Il Giudice delle leggi aveva sottolineato che nella nuova fisionomia assunta dal bilancio dello Stato (che, dopo la novella del 1978, da strumento descrittivo di fenomeni di mera erogazione finanziaria è divenuto un mezzo di configurazione unitaria degli obiettivi economici e, finalmente, strumento di politica economica e finanziaria), *"la funzione di riscontro, che costituisce l'essenza del giudizio di parificazione, attiene [perciò] anche*

*alla verifica degli scostamenti che, negli equilibri stabiliti nel bilancio preventivo, si evidenziano in sede consuntiva”.*

Inoltre, la Parifica del Rendiconto generale dello Stato, oltre alle informazioni contabili (che devono essere comunque racchiuse nella necessaria cornice dei requisiti di chiarezza, univocità, veridicità e trasparenza) unite agli approfondimenti contenuti nella relazione annessa alla Decisione di parificazione, estende il proprio orizzonte anche alla più complessa verifica legata agli accennati più recenti precetti costituzionali, dinamicamente proiettati nel tempo, consentendo di segnalare alle amministrazioni i progressi registrati, i traguardi raggiunti della programmazione annuale e le aree di attività che meritano un maggior impegno o l'individuazione di misure correttive, e ciò anche sulla base degli esiti derivanti dall'intero ciclo dei controlli di competenza della Corte.

In definitiva, nel particolare ambito del giudizio di parificazione, la Corte, che opera con i necessari e irrinunciabili caratteri dell'indipendenza e dell'autonomia, sulla base della previsione costituzionale (art. 100, secondo comma, Cost.), si inserisce nel ciclo di bilancio, in un rapporto



dialettico tra Esecutivo, titolare della responsabilità della gestione delle pubbliche risorse, e Parlamento, intestatario del potere legislativo.

La Corte – torno a sottolineare – è, quindi, strumento di democrazia, in quanto nell'accertare i saldi della manovra finanziaria, rassicura sulla copertura, effettività e sostenibilità dell'impiego delle risorse pubbliche, considerato che le stesse devono essere finalizzate, attraverso le leggi di spesa, al migliore soddisfacimento dei diritti costituzionali, dei diritti di tutti noi.

Si è detto che i diritti costituzionali hanno un “costo” e necessitano di “risorse”: appartiene, invero, alla responsabilità politica, nell'approvazione e attuazione delle leggi di spesa, far sì che le risorse pubbliche, alimentate prioritariamente dalla fiscalità generale, ma non solo, siano indirizzate verso i diritti costituzionali e i bisogni della comunità nazionale.

Rientrano ovviamente nell'ambito delle competenze della Corte dei conti, per dettato costituzionale, i controlli sulle risorse del PNRR, nelle modalità più confacenti all'obiettivo di garantire la correttezza del loro impiego, senza però frenare, in alcun modo, le iniziative attuative e di spesa: a maggior ragione, considerando che il programma *Next Generation*

*EU*, che poggia sul corretto impiego di tali risorse ed anche sull'ambizioso, ma molto necessario programma di riforme in esso contenuto, è l'occasione per ridare vigore all'economia nazionale, incrementando investimenti e interventi di spesa, contrastando sprechi e diseconomie, nella strategica prospettiva di colmare secolari ritardi e consegnare alle generazioni future un Paese coeso, più moderno, economicamente più forte, non afflitto da diseguaglianze.

Nell'esame dei dati del rendiconto, taluni aspetti – più diffusamente trattati nella relazione scritta – meritano una sottolineatura.

L'andamento della gestione dell'esercizio 2022 ha registrato un peggioramento patrimoniale pari a 161.607 milioni di euro. I dati della gestione patrimoniale evidenziano una linea di tendenziale e progressiva contrazione del valore a partire dal 2020, in conseguenza della pandemia. Il 2022 si presenta in miglioramento, ma gli effetti delle misure adottate per far fronte al periodo emergenziale non sono ancora del tutto evidenti.

Sul fronte delle opere pubbliche, anche in ragione del loro effetto incrementale su altre tipologie di spesa, viene in rilievo la categoria degli investimenti fissi lordi (IFL), la quale, nel suo complesso, ha registrato, nel

2022, una leggera flessione rispetto all'anno precedente. Nel 2022, la spesa sostenuta a tale titolo è stata infatti di 51,5 miliardi di euro, mentre, nel 2021, era stata di 52 miliardi.

Nondimeno, va detto che la consistenza della voce in questione – anche per il dinamismo degli enti locali – si è rivelata superiore alle attese, dal momento che nella nota tecnico illustrativa al bilancio di previsione 2022 era stata stimata in 49,1 miliardi.

Il dato complessivo, dunque, evidenzia, rispetto alle previsioni, un aumento di circa 3 miliardi, se si raffronta la spesa complessiva, per la voce in esame, del 2022 rispetto al biennio maggiormente inciso dalla pandemia, ovvero il 2020-2021.

Il dato è oggettivamente positivo, ma le previsioni per gli anni successivi appaiono maggiormente favorevoli, atteso che lo spostamento in avanti di molti programmi di spesa dovrebbe determinare da qui al 2026 – anno di chiusura degli interventi previsti dal PNRR – un considerevole aumento dell'ammontare di spesa per interventi pubblici, stimandosi, anche per effetto della istituzione, nel 2022, del Fondo di 9 miliardi per l'avvio

delle opere indifferibili, una crescita media del 15% annuo dopo il 2023 (in totale 75 miliardi).

Obiettivo sfidante, ma possibile, come, nella sostanza, osservato dalle Sezioni Riunite di questa Corte nel “*Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica*”.

Il cenno agli interventi previsti dal PNRR suggerisce, però, una riflessione ulteriore: stante le dimensioni complessive e straordinarie di tali interventi e i fisiologici incrementi dei costi, che spesso si registrano, occorrerà adeguatamente ponderare il quadro economico delle opere da realizzare (eventualmente incrementando la voce “spese impreviste”), al fine di evitare che tali sopravvenienze incidano negli anni a venire, quando verranno meno le risorse del *Next Generation EU*, sulla sostenibilità delle future manovre finanziarie.

Nella relazione scritta, alla quale hanno contribuito tutti i magistrati della Procura generale, sono trattati altri temi sensibili, come quello legato ai ritardi nei pagamenti dei debiti commerciali della Pubblica Amministrazione, alla riforma degli ammortizzatori sociali, alle criticità derivanti dai condoni fiscali, alle spese per il comparto difesa e sicurezza.

In questo intervento, farò solo brevi cenni su alcuni temi.

Quanto al ritardo nei pagamenti dei debiti commerciali della Pubblica Amministrazione, il fenomeno, più volte dal mio Ufficio segnalato, permane, anche se a livello generale si registrano miglioramenti.

Sono gli indicatori di tempestività a fornire il quadro della situazione: un quadro disomogeneo, con amministrazioni centrali più efficienti e altre meno.

All'origine del fenomeno si registrano inefficienze organizzative e criticità strutturali: le une e le altre vanno rigorosamente contrastate e appare ineludibile la rapida messa a regime dell'intera riforma (dalla Piattaforma PCC, agli indicatori e alle misure di garanzia, più volte rinviate), al fine sia di scongiurare procedure di infrazione, da parte degli organi di giustizia europei sia di centrare l'obiettivo abilitante del PNRR, connesso al superamento dei ritardi nei pagamenti.

Per il primo aspetto, è sufficiente rammentare che restano a carico dello Stato italiano le eventuali condanne pronunciate dalla Corte di giustizia all'esito di una procedura di infrazione, a nulla rilevando che l'inadempimento sia imputabile a una sua articolazione interna.

Al riguardo, esistono procedure pendenti (tra cui quella relativa ai pagamenti per il noleggio delle apparecchiature utilizzate nelle operazioni di intercettazione telefonica) ed è stata di recente inviata una lettera di costituzione in mora per la non corretta attuazione della direttiva sui ritardi nel settore sanitario di una Regione.

Secondariamente, la previsione di uno specifico obiettivo nel PNRR è sintomatica dell'assoluta centralità del tema, poiché la puntualità dei pagamenti consente alle imprese, che contrattano con la Pubblica Amministrazione, di disporre di un flusso di cassa sano e della liquidità necessaria per la gestione ordinaria delle operazioni commerciali e per la creazione di valore. L'accumulo di ritardi va, infatti, a vanificare/depotenziare le prospettive di rilancio dell'economia, perseguite anche con gli strumenti del PNRR. Da ciò, la necessità del maggior coinvolgimento della classe dirigente pubblica nella riduzione del debito commerciale (art. 4-*bis* del D.L. n. 13/2023).

Sotto altro profilo, l'osservazione dei dati dimostra che l'accumulo dei ritardi nel pagamento del debito commerciale è spesso associato alla presenza di comportamenti inclini alla formazione dei nuovi residui e

all'incapacità degli enti, a livello centrale e locale, di smaltire i debiti pregressi.

In estrema sintesi, sembra che la lentezza delle procedure di pagamento del debito commerciale sia diretto effetto della scarsa capacità amministrativa della Pubblica Amministrazione, che verosimilmente è più bisognevole di adeguata formazione, di accentuata digitalizzazione, soprattutto di un quadro normativo semplice e chiaro, in luogo di interventi che delimitano le responsabilità dei funzionari pubblici, senza incidere sulla eccessiva complessità dei procedimenti.

Il tema dei ritardi nei pagamenti dei debiti commerciali si inserisce – lo sottolineo – nella più ampia problematica, di stringente attualità, dell'attuazione di quei programmi di spesa che costituiscono obiettivo sfidante del *Next Generation EU*, ambito nel quale si gioca – come tutti sappiamo – una partita fondamentale per l'Italia.

Si collega, in qualche misura, al tema appena trattato, quello del tardivo afflusso delle risorse derivanti dalla ripartizione del Fondo Missioni Internazionali, di cui all'art. 4 della L. n. 145/2016. Il sistema, nel quale il Parlamento è chiamato indistintamente – pur nella loro oggettiva diversità

– ad approvare sia missioni già in atto che missioni di nuovo avvio, è tale che l'intero processo giunge alla fase approvativa oltre il primo semestre dell'anno, per cui i primi effetti finanziari si hanno soltanto nell'ultimo trimestre dell'esercizio finanziario. Ora, in disparte il tema dell'instabilità che si determina in un ambito che, oggi più di ieri, è di preminente interesse nazionale, appare chiaro che l'attuale sistema genera fisiologicamente la formazione di residui o, peggio, economie di bilancio, in un settore dove l'attività di spesa è strategica.

Nella relazione scritta sono trattati altri temi afferenti alle spese militari e per la sicurezza nazionale: la guerra in Ucraina e le tensioni geopolitiche consigliano di continuare a dedicare la massima attenzione ai suddetti temi, come stanno facendo l'attuale Governo e l'Unione europea.

\*\*\*

Concludendo il presente intervento – e rinviando per le analisi più approfondite alla relazione scritta – ribadisco ciò che spesso ho sostenuto: la Pubblica Amministrazione ha bisogno di linfa nuova, di nuove energie, di giovani, ma tutto ciò – che pure il Governo ha avviato – non servirebbe se non mutassero il contesto e le regole, se non si semplificassero le



procedure, se fiducia, chiarezza e semplicità non prevalessero sui bizantinismi.

Ringrazio per l'attenzione e nel rivolgermi al signor Presidente della Corte e ai componenti di codesto Collegio, chiedo di emettere pronuncia di regolarità del rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2022, con le eccezioni specificate nella parte conclusiva della memoria scritta.

Roma, 28 giugno 2023

IL PROCURATORE GENERALE

*Angelo Canale*

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

