

Testo dell'audizione del prof. Ettore Jorio (*Università della Calabria*) sul D.L. 174/2012, avanti la 1a Commissione-Affari costituzionali e la 5°a Commissione-Bilancio della Camera dei Deputati

Roma, 23 ottobre 2012

Presidente,

è mio dovere innanzitutto ringraziarLa dell'invito rivoltomi per discutere sul contenuto del D.L. 174/12, che il Governo propone come soluzione al malgoverno delle autonomie territoriali, atteso il ruolo di primissimo piano nel funzionamento del Paese e nella determinazione della spesa pubblica.

Il decreto legge 174/12 modifica tanto, e non solo in relazione al TUEL.

Individua percorsi, incrementa le fattispecie di controlli, riesumando persino quello preventivo di legittimità, e introduce nuovi istituti, tutti finalizzati, più o meno direttamente, al risanamento del sistema autonomistico, alcuni dei quali, apparentemente, più immediati, perché esclusivamente funzionali all'emersione del debito e al suo ripianamento.

Ritengo, in via preliminare, proporre all'attenzione di un tale importante consesso **due interrogativi di natura costituzionale**,

nei confronti dei quali mi pongo favorevolmente solo per quanto riguarda il primo:

a) **è legittimo, a Costituzione vigente, il “ripristino” dei controlli preventivi di legittimità, affidati, peraltro, alla Corte dei Conti?** Su tale punto - diversamente da quanto sostenuto da autorevolissimi studiosi - mi convince la conclusione favorevole cui è pervenuto il redattore della relazione di accompagnamento al DL in esame. Una condivisione, la mia, che non dà adito ad alcun sospetto di piaggeria, dal momento che è perfettamente conforme a quanto sostenuto in un mio saggio del 16 maggio 2012 dal titolo “Pareggio di bilancio: le ricadute (o le implicazioni) sui Comuni e sul sistema sanitario”.

Una tesi, questa, affermata dalla Corte Costituzionale in una sua recentissima sentenza (198/2012 del 20 luglio 2012) nella quale - ribadendo quanto deciso con la sentenza 179/2007 - ha ritenuto possibile l'estensione dell'attività di controllo della Corte dei Conti, di cui **all'art. 100, comma secondo, Cost., agli atti prodotti dal sistema autonomistico**. Un assunto basato sul riconoscimento che il bilancio consolidato dello Stato debba ritenersi, in coordinata lettura dell'art. 114 Cost. con i novellati artt. 81, 97 e 119 Cost., a tutti gli effetti il **bilancio della Repubblica**.

b) **è compatibile il percorso scelto dal Governo di intervenire sul tema con decretazione d'urgenza in relazione all'attuale assetto costituzionale? Ciò, soprattutto, con riguardo al combinato disposto di cui all'ultimo comma del novellato art. 81 Cost. e a quanto sancito dalla legge delega “rinforzata” ivi prevista?**

E' qui, credo, che vada posta la massima attenzione del legislatore ordinario, perché – se condiviso il teorema che propongo – **il vizio risulterebbe assorbente delle successive criticità e non rimediabile sul piano emendativo**, tanto da pretendere l'abbandono del DL ovvero, quantomeno,

la sua conversione al netto della regolazione delle materie scandite nell'art. 5 della legge costituzionale 1/2012, cui il novellato art. 81 fa esplicito ed esclusivo riferimento.

Ciò perché **non è da condividersi l'opzione governativa**, in quanto la quasi totalità dei temi disciplinati con il DL 174/12 sono analiticamente individuati (e quindi sottratti alla decretazione d'urgenza) nella **delega rinforzata, per procedimento e per contenuto**, ai quali il legislatore costituzionale ha fatto poi specifico riferimento nell'art. 5 della legge costituzionale 1/2012. In quanto tale, materia rimessa dal comma sesto dell'anzidetto art. 81 esclusivamente ad una "legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (da doversi perfezionare entro il 28 febbraio 2013 - art. 5, comma 3 - e da applicarsi - art. 6, comma 1 - sugli esercizi finanziari a decorrere da quello 2014), nel rispetto dei principi definiti dalla legge costituzionale" e non già ad un provvedimento emergenziale, adottato ai sensi dell'art. 77, che assumerebbe tutt'al più valore di legge ordinaria e non di provvedimento legislativo qualificato, approvato con la siffatta maggioranza qualificata.

Con il DL in esame si propone, e concludo sul punto, di riorganizzare sensibilmente il sistema pubblico territoriale (emersione e gestione dei numeri pubblici e controlli, questi ultimi recentemente implementati di un V livello dal *Six Pack*).

Sorge, quindi, un domanda spontanea: **quanto c'è di Fiscal Compact? Tantissimo!**

Da qui l'assoluto rispetto della novellata Costituzione che ne è la diretta conseguenza!

Quanto a *motivi di opportunità legislativa e di qualità del prodotto tecnico*,

viene a porsi un ulteriore interrogativo: è **corretto procedere all'attuazione "a puntate" del disposto di cui all'art. 117, comma secondo, lettera p), con riferimento agli enti locali, piuttosto che determinarne funzioni e funzionamento con la prevista Carta delle Autonomie?**

L'aver fatto e l'aver supposto il contrario ha determinato un caos normativo, che tra l'altro rompe il fiato al federalismo fiscale nella difficile corsa verso il suo esordio.

In linea generale, il D.L. 174 fornisce un'ulteriore prova della volontà, oramai radicata, del legislatore di affrontare la riforma del sistema autonomistico locale approntando "a rate" la definizione del Codice delle Autonomie, al quale tuttavia sembra avere rinunciato, determinando così un disordine e uno scoordinamento che non hanno eguali (art. 3 d.lgs. 216/10, art. 14 del DL 78/10, convertito nella legge 122/10, e art. 19, comma 1, DL 95/12, convertito nella legge 135/12). Basti ricordare, infatti, il modo in cui il legislatore dell'ultimo biennio ha ripetutamente modificato le funzioni fondamentali dei Comuni, rendendo così, di conseguenza, evanescenti i risultati cui è pervenuta la procedura ricognitiva dei relativi fabbisogni *standard* realizzata a mente del d. lgs. 216/2010.

Eccezioni, dubbi e conflittualità.

Compiti della Corte dei Conti (art. 1 e 3, comma 1, lettera e). In linea generale, il contenuto dei primi due articoli del DL esaminato determina un **sovraffollamento delle competenze della Corte dei conti**. Difficili da essere adempiute puntualmente e correttamente, considerata l'attuale carenza di organico e la non ancora consolidata specializzazione ad affrontare le tematiche della legittimità

e della formazione degli esiti del neointrodotta obbligo in capo agli enti *infra*-statali di munirsi di contabilità economico-patrimoniale, estesa poi a quella c.d. analitica.

Fattispecie nuove, che richiederebbero una particolare attenzione e, quindi, un consistente incremento dell'organico togato e non, magari di espressione interdisciplinare, nonché il ricorso ad un severo percorso di rodaggio. Una opzione precauzionale ineludibile tenuto conto della difficoltà, che pare non essere stata considerata, derivante dalla moltitudine delle istanze periodiche di 8.094 Comuni che andrebbero a pesare sull'attività ordinaria della Corte dei Conti, che dovrebbe peraltro essere potenziata, specie in quelle regioni che, nonostante la bassa intensità demografica, hanno sul proprio territorio un considerevole numero di Comuni istanti, ai quali andranno ovviamente ad aggiungersi le Unioni di Comuni al netto delle loro neointrodotta competenze.

Sul punto dei controlli demandati alla Corte dei Conti, suscita altresì non poche perplessità l'attribuzione al Magistrato contabile della competenza ad esercitare la verifica sugli atti di **programmazione e pianificazione di Regioni (art. 1, comma 2) e di Comuni (art. 3, comma 1, lettera e)**, che andrebbe - in quanto espressione del rispettivo indirizzo politico - a condizionare sensibilmente e ad affievolire l'autonomia di entrambi, tanto da esonerare dalle responsabilità successive gli organi di natura politica, all'uopo invece responsabilizzati dal d.lgs. 118/11.

Giudizio di parifica. Al di là della rivalutazione del particolare procedimento, che a molti è sembrata alquanto improponibile, il ricorso ad un **giudizio di parificazione relativamente ai conti regionali (art. 1, comma 3)** non apparirebbe garante di un buon esito, sia in termini di concreta verifica dei numeri che di utilità sostanziale, visti gli insuccessi registrati da una siffatta procedura in Sicilia, ove si riscontrano, nonostante la sua esistenza a regime, bilanci non propriamente veritieri e saldi negativi preoccupanti.

Conflittualità nella procedura di verifica. Da ultimo, vale la pena sottolineare la quasi conflittualità di quanto disposto **all'art. 1, commi 8 e 9**, del DL 174/12 con quanto sancito a carico delle Regioni sottoposte ai piani di rientro per la sanità e, quindi, anche di quelle commissariate. Questo darà modo di ingenerare incertezza nell'esercizio delle disposte funzioni di controllo, perché, peraltro, sovrapponibili a quelle già assegnate ai cosiddetti Tavoli di monitoraggio interministeriali, incaricati di verificare periodicamente l'appropriatezza dei Lea e la bontà dei conti relativi. Una previsione che, certamente, andrà a determinare una pericolosa conflittuale sovrapposizione procedurale dagli esiti verosimilmente non positivi.

Responsabile di ragioneria. In tema di misure interdittive, suscita alcune perplessità il condizionamento, nell'esercizio delle politiche locali, attribuito al **Ragioniere capo responsabile delle finanze o equivalente**, atteso che il medesimo può essere revocato esclusivamente in caso di gravi irregolarità riscontrate nell'esercizio delle sue funzioni (**art. 3, comma 2, lettera c**). Al riguardo, è previsto un percorso di accertamento lungo e farraginoso che comporterebbe, nel frattempo, la "sopportazione" di dilazioni temporali eccessive ovvero, alternativamente, la rassegna nei confronti delle irregolarità non gravi, ancorché reiterate.

Pre-dissesto. Al di là delle anzidette osservazioni, poste in via generica, è mio interesse soffermare l'attenzione sul nuovo strumento, **il c.d. Piano di rientro**, individuato nell'**art. 3, comma 1, più esattamente nella lett. r)**. Per la precisione, nella parte in cui vengono insediati, nel TUEL, gli art.li **243 bis, ter e quater** e, con essi, introdotto e disciplinato l'istituto del **pre-dissesto**.

In linea generale, meglio sotto il profilo meramente ideologico, è mia preoccupazione leggere, nell'introdotta disciplina, il medesimo errore di ipotesi in cui è incorso il legislatore allorché ha ritenuto (nel 2004) di risolvere i conti fallimentari di una gran parte della sanità regionale attraverso la previsione di appositi programmi di risanamento, meglio conosciuti come "Piani di rientro" (Finanziaria per il 2005). Gli stessi, infatti, hanno dimostrato negli anni la loro inattitudine a conseguire il risultato, tant'è che i saldi debitori sembrano essere rimasti pressoché gli stessi, ovviamente al lordo dei residui mutui contratti e, ove variati *in melius*, sono diminuiti a seguito del finanziamento di 3 miliardi di Euro a "fondo perduto" (DL 23/07, convertito nella legge 64/07), di un accesso a mutui agevolati trentennali per 9,1 miliardi di Euro (art. 2, commi 46 e 47 della legge 244/07) e dei tagli correnti imposti "d'ufficio" dallo Stato (esempi: blocco del *turn-over*, tagli lineari, incremento della compartecipazione alle prestazioni, i c.d. *ticket*, eccetera).

Entrando nello specifico, il "rimedio" individuato nel D.L. 174/12 rappresenta una soluzione "emotiva" da somministrare per attenuare il disagio e l'insofferenza dei cittadini nei confronti delle malefatte della politica, accentuate dalla cronaca laziale dell'ultimo periodo, ma soprattutto **per differire, di un quinquennio, un termine sanzionatorio** posto da tempo a carico degli amministratori resisi responsabili di una *malagestio* pubblica. Un modo, questo, per favorire gli stessi, altrimenti, punibili nel breve con le sanzioni previste dal d.lgs. 149/11.

In buona sostanza, la disciplina in esame si configurerebbe come "**norma ingenua**", per non dire troppo maliziosa, in quanto tale sindacabile sotto il profilo della costituzionalità in relazione agli **articoli 5 e 97 della Carta**, capisaldi dell'ineludibile dell'imparzialità e del buon andamento, nei confronti dei quali l'opzione individuata dal DL 174/12 non si rende affatto garante.

Come dire?

Da una parte, si auspica in lungo e in largo il buon andamento nella Pubblica Amministrazione;

dall'altra, si mandano esenti dalle responsabilità trascorse e si responsabilizzano per altri cinque anni coloro i quali hanno assicurato il cattivo andamento, tanto da determinare il quasi-dissesto.

Tra l'altro, l'odierna scelta - messa in relazione con quanto deciso dal legislatore medesimo (**art. 2, comma 6**), ove ha optato per "**un commissario ad acta**" piuttosto che per la nomina d'ufficio del Governatore interessato - contraddice apertamente la *ratio* posta alla base della intervenuta coeva decisione assunta in ambito sanitario, ove il legislatore d'emergenza ha ritenuto di sottrarre la gestione del piano di rientro ai Presidenti delle Regioni e affidarlo ad un terzo, quale maggiore garante del risanamento, considerata la sua estraneità alla formazione del debito pregresso/disavanzo da ripianare. Conseguentemente, si mette a rischio il **principio dell'imparzialità**, verosimilmente non pretendibile da chi ha assunto responsabilità specifiche nella determinazione delle cause che hanno generato il problema cui si intende porre riparo.

Nel merito, un saldo che non c'è. In relazione agli **adempimenti/condizioni di accesso** alla procedura, è il caso di sottolineare la oggettiva impossibilità dei Sindaci di determinare correttamente i saldi debitori, da ripianare con l'introdotta Piano di rientro.

Mi spiego meglio con un interrogativo: **come faranno i Sindaci a determinare il loro deficit patrimoniale da risanare, senza aver preventivamente proceduto alla emersione delle passività latenti?** Ciò in quanto essa emersione rappresenta il compito preteso e, quindi, l'obiettivo primario del d. lgs. 118/2011, attualmente in corso di sperimentazione (Arconet), che obbliga le P.A. *infra*-statali ad armonizzare le loro contabilità e i loro bilanci e, con questo, a determinare correttamente i loro saldi patrimoniali. Dati, questi, che costituiranno, nella naturale e ovvia conseguenza legislativa, i numeri iniziali delle loro contabilità economiche, di cui al d. lgs. 118/2011. Un passaggio reso obbligatorio anche nel sistema centrale della pubblica amministrazione da perfezionarsi a mente del d.lgs. 91/2011, attuativo delle legge delega 196/09.

Quanto all'introdotta istituto del pre-dissesto, il legislatore d'emergenza, per provvedere al risanamento pubblico locale, **mutua** gli scopi e i percorsi che la novellata Legge Fallimentare pone in materia di salvaguardia delle imprese dal fallimento.

Rinviando ad altra sede le argomentazioni di natura privatistica, mi limito qui a ricordare che la previsione del dissesto (di cui agli artt. 244 e seguenti del Tuel) è individuata dal legislatore nell'interesse pubblico, quindi a salvaguardia dei cittadini, ovverosia per evitare che venga a cessare, a causa della debolezza economico-finanziaria dell'ente, l'erogazione in favore della collettività interessata delle funzioni e dei servizi ad essa indispensabili.

La soluzione proposta nel D.L. 174/12 presta il fianco ad alcune critiche di merito in relazione all'obiettivo da conseguire. Determina un appesantimento complessivo delle finanze pubbliche per 2.030 milioni di euro, dei quali 500 milioni di euro nel 2012 (**art. 4, comma 5**), sottratti al fondo per la tempestività dei pagamenti della P.A.

Con questo, determina due prevedibili danni: il primo, perché sottrae certezze di pagamento ai creditori attuali; il secondo, perché quelle concesse (100 euro a cittadino) saranno risorse per lo più andate in fumo in quanto saranno pochissimi gli enti che ne potranno e ne sapranno fare un uso corretto e conseguente.

A tale procedura agevolativa concorsuale pubblica tenteranno, infatti, di accedere la quasi totalità dei Comuni, soprattutto la moltitudine di quelli che hanno abitualmente trascurato la indebita permanenza, tra i residui attivi, di crediti inesistenti e inesigibili, e la mancata iscrizione, tra i residui passivi, dei debiti contratti fuori bilancio.

A fronte, quindi, di una procedura ben congegnata in *step* e tempi ragionevoli, esiste un **vizio di fondo**, tenuto conto del debito verosimilmente plurimiliardario (certamente superiore a quello emerso nella sanità): quello di promuovere un nuovo strumento, apparentemente risolutivo, che costituirà un'ulteriore fonte di spesa improduttiva, soprattutto per insufficienza delle risorse rese disponibili ad hoc e per la verosimile inadeguatezza di molti dei preposti al risanamento.

In sintesi, esso servirà a prolungare l'esistenza, al vertice delle P.A. locali, degli amministratori incapaci, spesso responsabili del debito che si ritiene di ripianare con risorse inadeguate, ed eviterà

ai medesimi di incappare, da subito, nelle maglie legislative, individuate nel d. lgs. 149/2011, che, altrimenti, attribuirebbero a loro carico il fallimento politico e l'ineleggibilità decennale.

In riferimento all'**entità del debito consolidato**, proprio per assicurare la correttezza dei conti, sarebbe stato opportuno introdurre l'obbligo di un inventario iniziale delle consistenze giuridico-economiche di indubbia utilità ambivalente:

a) di retroagire la posizione debitoria netta dell'amministrazione all'atto dell'inizio mandato del Sindaco richiedente;

b) di determinare una posizione debitoria netta corretta del Comune interessato, sulla quale potere intervenire con misure adeguate, da dovere - in parte - ancora ricercare eventualmente nel ventaglio fiscale da aprire ulteriormente, a cura dello Stato e al netto degli esiti di una attenta e conveniente, ma soprattutto autonoma, dismissione dei cespiti immobiliari, verso un prelievo patrimoniale locale *ad hoc* (per esempio: una IMU contingentata e differenziata per valore/qualità immobiliare e/o una imposta straordinaria sulla ricchezza reale).

Siffatte neotipologie inventariali sono state fino ad oggi disattese, nonostante una specifica previsione normativa, a causa della mancata adozione da parte del Ministro dell'Interno del decreto di approvazione dello schema di relazione di fine mandato (art. 4, comma 5, d.lgs. 149/11). Un comportamento omissivo che ha mandato esenti dall'adempimento tutti i Sindaci uscenti competitor nelle ultime elezioni comunali del maggio 2012.

A proposito del d.lgs. 149/11, risulta incomprensibile l'esplicita reiterazione che il D.L. 174/12 (**art. 3, comma 1, lettera s**) fa delle sanzioni già scritte nella legislazione vigente nei casi di accertata colpa grave degli amministratori di un Comune dissestato.