

Editoriale n. 2/2012

di Mauro Orefice

La congiuntura economica sfavorevole che ha caratterizzato l'economia italiana – e non solo – negli ultimi anni ha pesantemente condizionato le scelte legislative nazionali in materia economica determinando una sovraesposizione normativa spesso di difficile lettura in un ambito coordinato di interventi volti al contenimento della spesa pubblica.

Messaggi non univoci e contraddittori sono venuti da un legislatore alla ricerca di un equilibrio nei conti pubblici evidentemente non ancora trovato, ma che ha sollecitato interventi ai più diversi livelli normativi, da quello costituzionale, a quello primario, a quello regolamentare, anche nell'ottica di un costante adeguamento alle sollecitazioni provenienti dal più elevato quadro sovranazionale.

Ma l'elemento contingente individuabile quindi nella ricerca di un più corretto assetto della finanza pubblica e nella maggiore sostenibilità di un regime di spesa spesso fuori controllo, ha lasciato spazio ad un processo diverso e dai contenuti differenti che ha messo in discussione alcuni dei punti fondamentali della politica legislativa in materia di spesa pubblica perseguita ormai da diversi anni. L'analisi del processo di riqualificazione della spesa, infatti, se letto nel suo immediato impatto sulle scelte di politica economica e di bilancio perseguitate dal Governo lascia, infatti, in sé impregiudicato un diverso aspetto sotteso a tali scelte e che riguarda principalmente i rapporti ordinamentali fra i centri di spesa ed i relativi controlli su di essa.

Le diverse norme in tema di *spending review* e gli interventi di stabilizzazione e riqualificazione che si sono accavallati specie nell'ultimo biennio hanno infatti come sfondo gli interventi, *de jure condito* e *de jure condendo*, sulla carta costituzionale ed il tentativo di modificare in senso sostanziale la mappa dei controlli sul territorio.

L'approvazione della legge costituzionale n. 1/2012 che ha inteso introdurre formalmente nel nostro ordinamento il principio del pareggio di bilancio, disponendo sostanzialmente, invece, nella materia ben diversa concernente l'equilibrio finanziario, modificando l'art. 81 Cost. ha inciso sulla struttura degli artt. 117 e 119, oltre che 97 della Costituzione. Ma non solo ha inciso, ma ha detto qualcosa di diverso rispetto al passato. Nell'ottica di una maggiore attenzione all'equilibrio dei conti pubblici, il nuovo art. 119 prevede che l'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali debba comunque rispettare l'equilibrio dei relativi bilanci e che Regioni ed enti locali debbano concorrere ad assicurare il rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. La legge costituzionale n. 1 è inoltre intervenuta in relazione alla possibilità di indebitamento degli enti territoriali per finanziare spese di investimento, ed ha introdotto una modifica anche in questo ambito prevedendo che l'indebitamento sia consentito solo con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che sia comunque rispettato l'equilibrio di bilancio da

parte degli enti coinvolti. Si tratta evidentemente, anche in questo caso, di una modifica costituzionale finalizzata al contenimento delle spese a livello locale.

A sua volta l'art. 117 Cost. novellato dalla legge n. 1/2012, restituisce alla competenza esclusiva dello Stato l'armonizzazione in materia di bilanci, riportando quindi alla centralità dello Stato la responsabilità ultima dell'equilibrio generale dei conti pubblici, cui peraltro tutti gli enti territoriali sono chiamati a concorrere.

In coerenza con tale disegno è giunto poi il progetto di riforma dell'intero titolo V della Costituzione che, novellando, tra l'altro, l'art. 117, riporta tra le prerogative esclusive dello Stato anche il "coordinamento della finanza pubblica"; verrebbe così meno il limite oggi gravante sull'intervento statale in nome del "coordinamento della finanza pubblica", intervento che non può attualmente avvenire che in forma di "principi fondamentali". Con la proposta modifica, la legge statale potrebbe porre norme di dettaglio in materia. Ma ciò che più importa è che all'indomani di una serrata "stagione" federalista, si sia avvertita la necessità di confermare e rafforzare in campo economico/finanziario (e non solo) l'unità dello Stato.

Nello stesso segno appare nascere l'ultima iniziativa governativa (d.l. n. 174/2012) che, sotto l'ampio ombrello della tutela della finanza pubblica, interviene ancora in sede locale, riconoscendola come la sede principale di spesa, per rafforzare i controlli, di fatto azzerati dalla riforma della legge costituzionale n. 3/2001 e dalla successiva legge n. 131/2003. Tale operazione passa attraverso un significativo irrobustimento della presenza della Corte dei conti in sede locale in veste di controllore dei conti e di vigilante sull'equilibrio dei bilanci degli enti territoriali. Ma la novità più grande è sicuramente identificabile nella reintroduzione, in totale controtendenza con tut-

ta la legislazione più recente in tema di autonomie locali, del controllo preventivo sugli atti delle Regioni.

Ma tale intervento ha finito con il suscitare la reazione del Parlamento che, in sede di esame del testo per la conversione in legge, ne ha messo in luce le criticità. Il parere contrario della Commissione bicamerale per gli Affari regionali, evidenzia "la carenza di incisive modalità di interazione e interlocuzione con le autonomie territoriali in relazione all'esigenza di una graduale modulazione degli interventi in materia di rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti territoriali, di tipologia dei controlli interni agli enti locali, di procedure di riequilibrio finanziario e di sviluppo degli strumenti di controllo della gestione finalizzati all'applicazione della revisione della spesa presso gli enti locali".

I commissari, nel loro parere, hanno anche messo in luce "specifici profili di criticità" sui "controlli di legittimità della Corte dei conti sugli atti regionali, ai fini della verifica del rispetto dei vincoli finanziari, nonché in relazione alla parificazione del rendiconto della Regione, alla tipologia delle coperture finanziarie delle leggi di spesa, alla proposta di bilancio di previsione e alla legittimità regolarità delle gestioni, in quanto comprimono eccessivamente la sfera di competenza propria delle autonomie regionali".

E' evidente, a questo punto, che ci si trovi di fronte ad una scelta. L'andare, per così dire, in controtendenza al processo autonomistico (e lo dimostrano i recenti atti di cui si è parlato) non è certamente un fatto casuale e contingente. Da più parti, infatti, si è riconosciuto che il modello regionalista e federalista non ha dato, nel tempo, quel risultato di garanzia economico e finanziaria tale da "blindare" l'equilibrio dei conti pubblici nazionali anche e soprattutto nell'ottica comunitaria.

Da più parti si è riconosciuto che la scomparsa dei controlli preventivi sugli enti territoriali, da ultimo con la legge n. 3/2001, ha lasciato il posto ad un controllo inesistente, ad una “terra di nessuno”, dalla quale emerge oggi, a vario titolo, un debito complessivo del “sistema regioni” pari ad oltre 100 miliardi di euro. Da più parti si è riconosciuta la necessità di ricondurre allo Stato la responsabilità e la competenza esclusiva in materia di conti pubblici.

Allora è necessario scegliere. Se dalla conversione del d.l. n. 174/2012 scaturirà un testo “di compromesso”, formalmente rispettoso dei ruoli e delle competenze degli enti territoriali, ma sostanzialmente incapace di incidere sulla realtà e non idoneo a risolvere i problemi sul tappeto, sarà un’operazione inutile. I controlli “ex post” hanno dimostrato in Italia un sostanziale fallimento; dei controlli interni ci si interroga addirittura se mantenerli, tenuto conto dei costi e della loro inefficacia. E’ necessario rendersi conto che questi modelli, teoricamente moderni, “europei”, legati alla verifica a consuntivo delle attività conoscono, purtroppo, in Italia un enorme limite dettato dal tessuto e dalla cultura amministrativa del nostro sistema, che ha evidentemente bisogno ancora di molto tempo per costruire un’amministrazione capace di autocorreggersi.

Ma il nostro Paese ha bisogno di misure urgenti. Non è ulteriormente tollerabile il livello di spreco, di cattiva gestione, di clientela, di corruzione (il cui “gettito” è stimato in 60 miliardi di euro annui) di cui abbiamo quotidianamente notizia. Se si è avvertita la necessità di una revisione dei rapporti fra Stato ed autonomie territoriali, si ricordi anche che questo processo non finisce e non si limita ad un nuovo inquadramento dei ruoli istituzionali, ma passa necessariamente attraverso l’effettività di un sistema di controlli di cui il

nostro ordinamento amministrativo mostra ancora di aver bisogno.