



**IL FEDERALISMO FISCALE:  
I CONTENUTI DELLA RELAZIONE TREMONTI**

di

**Ettore Jorio**

*(Professore di Diritto Amministrativo sanitario  
– Università della Calabria)*

14 luglio 2010

Sommario: *1. Una premessa; 2. Il giudizio di parificazione della Corte dei Conti del rendiconto generale 2009 dello Stato; 3. La relazione del ministro Giulio Tremonti.*

***1. Una premessa***

Tra il 24 e il 30 giugno scorso si sono verificati due importanti appuntamenti, che contribuiscono favorevolmente - seppure nell'esercizio dei diversi ruoli che i rispettivi protagonisti esercitano nel panorama istituzionale - all'ingresso a regime della riforma della finanza pubblica e del sistema tributario, elaborata a mente del novellato art. 119 della Costituzione e, quindi, introdotta nell'ordinamento dalla legge n. 42 del 5 maggio 2009. Il primo appuntamento ha coinciso con la periodica relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato, riferita al 2009. L'altro ha, invece, riguardato l'intervento svolto dal ministro Giulio Tremonti nel corso della riunione straordinaria del Consiglio dei Ministri del trascorso 30 giugno, ampiamente rappresentato nella relazione trasmessa ai due

rami del Parlamento<sup>1</sup>. Un evento, quest'ultimo, appena preceduto (29 giugno 2009) dall'approvazione alla Camera dei Deputati del disegno di legge afferente l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e la semplificazione dell'ordinamento di quelli territoriali. Una ipotesi legislativa, meglio nota come il Codice delle Autonomie, che contiene la delega al Governo in materia di trasferimento delle funzioni amministrative e la Carta delle autonomie locali, nonché il riordino di enti e organismi decentrati.

Com'è naturale desumere, l'anzidetta riforma degli organi e delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province, delle Città Metropolitane e delle Regioni ha una importanza vitale per il buon esito della riforma in generale, in senso federalistico. Invero, essi svolgono il principale ruolo istituzionale, quello più vissuto nel quotidiano dai cittadini, garante del corretto esercizio dell'attività della Pubblica Amministrazione in generale, di quella territoriale nel particolare, ma anche, indirettamente, di quella statale.

La totale rivisitazione e la codifica dei loro compiti - quelli che, per l'appunto, il nuovo Codice delle Autonomie necessariamente comporterà - rappresenterà l'elemento di successo ovvero di insuccesso dell'iniziativa legislativa complessiva. La rinnovata individuazione delle funzioni fondamentali degli enti territoriali costituisce, pertanto, l'ineludibile presupposto della corretta predisposizione della mappa della finanza pubblica e del sistema tributario, entrambi indispensabili per assicurare l'ottimale funzionamento del sistema pubblico *sub-statale*. Insomma, l'occasione legislativa utile per fare, altresì, piazza pulita delle frequenti sovrapposizioni di funzioni, che hanno ingombrato il sistema burocratico delle autonomie e, con questo, costituire un rimedio ai disservizi pubblici e alle inaccettabili duplicazioni di costo, nonché a snellire la composizione degli organi delle amministrazioni.

In buona sostanza, quelle da farsi non sono scelte facili da assumere, perché destinate a riordinare tutta la materia degli enti locali che, proprio per questa importante *mission* da assolvere, stanno impegnando la politica *bipartisan* - com'è naturale che sia - garante di quella maggioranza "aggregata" che ha prodotto una legge di delegazione da doversi condividere, perché coerente con i principi costituzionali e verosimilmente idonea a migliorare la produttività delle istituzioni pubbliche territoriali<sup>2</sup>.

A ben vedere, quello attuale è un periodo molto significativo per la riorganizzazione della Repubblica, nel quale le Istituzioni sono tutte impegnate per attuare correttamente la novellata Carta, in relazione agli articoli 114, 117, 118 e 119.

---

<sup>1</sup> Alfieri M., *Regioni, quarant'anni di autonomia sprecata*, La Stampa, 6 luglio 2010.

<sup>2</sup> Bassanini F., *Il federalismo fiscale e la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche*, relazione al Seminario CISL-Funzione pubblica svoltosi a Roma il 23 aprile 2009, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu).

Un adempimento legislativo, riguardante il cosiddetto federalismo fiscale, che sta ponendo non pochi problemi sotto il profilo della regolazione applicativa. Infatti, sono innumerevoli le scelte legislative da farsi, atteso il massiccio rinvio che la legge di delegazione n. 42/09 ha fatto ai decreti delegati. Sono, pertanto, molte le variabili cui dovere fare necessariamente riferimento per ridisegnare la finanza pubblica e il sistema tributario nell'ottica di ottimizzare il funzionamento del sistema autonomistico territoriale.

## ***2. Il giudizio di parificazione della Corte dei Conti del rendiconto generale 2009 dello Stato***

Il giorno 24 giugno si è tenuto, in seno alla Corte dei Conti, il giudizio di parificazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2009, definito dal Presidente uscente, Tullio Lazzaro come "il momento di congiunzione tra il potere di controllo e la funzione giurisdizionale della Corte". La relazione delle Sezioni riunite della Corte dei Conti, in sede di controllo, comunicata ai Presidenti di Camera e Senato, è stata chiara nel rappresentare la propria decisione, non propriamente positiva, sulla politica di bilancio dello Stato, esprimendo un giudizio severo sui problemi che storicamente affliggono l'economia nazionale. Il Magistrato contabile, nella sua massima espressione istituzionale, ha sottolineato la inderogabile necessità di perseguire una maggiore affidabilità e certezza delle risultanze contabili complessive, al fine di aumentare il quoziente di fiducia nell'attività di governo, in tema di finanza pubblica. Ha messo il dito, tra l'altro, sulla piaga del costo eccessivo dell'apparato amministrativo *sub*-statale e, in tema di gestione della salute, ha stigmatizzato l'inadeguatezza dei piani di rientro per il disavanzo sanitario 2009 delle Regioni<sup>3</sup>. Nel fare ciò ha evidenziato l'incremento delle Regioni rese inadempienti a contenere i propri costi entro i finanziamenti assegnati, in sede di riparto del redivivo Fondo sanitario nazionale. Tra queste anche il Piemonte, l'Emilia-Romagna, il Veneto e la Puglia. Queste ultime, a differenza delle altre due che sembrano esserci riuscite, si sono dimostrate ancora incapaci di soddisfare il loro *deficit* corrente con risorse proprie da rinvenire nel loro bilancio generale.

Il disavanzo complessivo della sanità, rinvenuto dalla Magistratura contabile nell'anno 2009, ammonterebbe a 4,6 Mld di euro, ivi compresi consistenti componenti straordinari negativi di reddito di competenza degli anni (molto) precedenti.

---

<sup>3</sup> La Corte dei Conti ha, di fatto, ribadito il suo giudizio negativo sui piani di rientro in corso, in stretta coerenza con quanto già rappresentato nella sua deliberazione n. 22/2009/G, depositata il 28 dicembre 2009. Sull'argomento: **Turno R.**, *Un flop i piani di rientro per la sanità*, *IlSole24Ore-Sanità*, n. 2, 2010; **Jorio E.**, *I Piani di rientro dei debiti sanitari regionali. Le cause, le proposte e le eccezioni*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 2, 2009.

Nel concludere l'argomento "spesa sanitaria", la Corte dei Conti ha preso atto che con il 2009 si è chiuso il primo triennio di gestione dei cosiddetti piani di rientro, di cui al comma 180 dell'art. 1 della Finanziaria 2005 (legge n. 311/04) e successive. In proposito, ha tracciato un consuntivo su quanto accaduto sino ad oggi, giudicandolo decisamente negativo specie per le solite e bene individuate aree territoriali del centro-sud del Paese, rimaste pressoché alle condizioni di partenza, quanto a diseconomicità e qualità precaria dell'assistenza. Ha sottolineato, pertanto, la non incidenza dell'intervento di risanamento dei conti sul contenimento dei costi, ovunque spropositati rispetto alla portata qualitativa dei Lea garantiti ai cittadini, fatte salve quelle Regioni ove si è registrata e si registra ancora una consistente mobilità attiva (portatrice di sensibili ricavi aggiunti) che, di contro, ha affossato sensibilmente i conti delle Regioni di provenienza. Queste ultime, infatti, afflitte da una mobilità passiva che non ha eguali perché incapaci di riorganizzare funzionalmente il loro sistema sanitario, sono state e sono costrette a sopportare i costi fissi e generali di mantenimento del loro Ssr, maggiorati dei pagamenti afferenti la loro ingente mobilitazione passiva, pesantemente sopportata negli anni, sia in termini di economia diretta che di disagio per gli assistiti.

La Corte dei Conti ha evitato, tuttavia, in siffatto appuntamento istituzionale, così come invece aveva avuto modo di fare nel dicembre 2009<sup>4</sup>, di soffermarsi sul debito pregresso della sanità che, per la sua entità plurimiliardaria, sta rendendo quasi impossibile la vita istituzionale di molte Regioni italiane, indebitate per miliardi di euro, dalla quasi impossibile copertura con l'esclusivo ricorso alle loro autonome disponibilità economiche. Una situazione davvero difficile che potrebbe mettere a rischio l'esordio del cosiddetto federalismo fiscale - che diverrà operativo dal 2013, ancorché in un regime di transitorietà quinquennale - a meno che non vengano individuate misure di perequazione straordinaria ovvero, alternativamente, metodologie di finanziamento strumentali ad ammortizzare, nell'arco dei decenni, il consistente debito consolidatosi.

### ***3. La relazione del ministro Giulio Tremonti***

La relazione tenuta dal ministro Giulio Tremonti nella riunione straordinaria dell'Esecutivo, svoltasi il 30 giugno scorso e trasmessa alle Camere, in ottemperanza a quanto sancito dall'art. 2, comma 6, della legge delega n. 42/09, è rappresentativa del "quadro generale di finanziamento degli enti territoriali" e della "ipotesi di definizione su base quantitativa della

---

<sup>4</sup> **Jorio E.**, *La Corte dei Conti bocchia i piani di rientro regionali del debito pregresso della sanità*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 2, 2010.

struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato” e il sistema autonomistico, nonché della “indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse” relative.

Si compone di 201 pagine, di cui una prima parte dedicata ad un’ampia introduzione e di quattro voluminosi allegati, di cui il terzo suddiviso in sei pregevoli approfondimenti tecnici.

Il filo conduttore della relazione di Tremonti - sintetizzata poi dallo stesso nel corso della conferenza stampa successiva alla riunione del Consiglio dei Ministri presieduto dal ministro Umberto Bossi, in assenza del *Premier*, impegnato al G8/20 - è stato soprattutto quello del governo responsabilizzato della spesa. In tal senso, sono state sottolineate le cause che hanno determinato le anomalie di sempre alla quali occorre, in ogni modo, trovare un rimedio normativo, se si vogliono, tra l’altro, doverosamente evitare le sanzioni dell’Unione Europea e il dissesto complessivo del Tesoro pubblico e, con esso, determinare la scomparsa o, quantomeno, un sensibile ridimensionamento dell’attuale portata dello stato sociale.

Le singolarità, alle quali assicurare una celere soluzione legislativa, sono state scandite in una griglia composta da sei voci:

- la proliferazione delle società partecipate che hanno contribuito alla nascita del fenomeno dei cosiddetti “grandi comuni holding” ovvero delle cosiddette “regioni holding”. Si è così realizzata una rete complessa di neocreature societarie miste, attraverso le quali sono venuti a consacrarsi e materializzarsi, rispettivamente, le pretese e i velleitarismi del sistema autonomistico territoriale di volere, comunque, svolgere attività “imprenditoriali”. Una gestione ”privatistica” assistita, questa, perennemente in perdita e, in quanto tale, assorbente una quantità esagerata di risorse pubbliche, con l’unica utilità di moltiplicare e rendere disponibili incarichi di sottogoverno nei vari organismi di conduzione gestionale (esempi citati: “presidenti e consiglieri di società e consorzi che attendono alla gestione dei servizi idrici, di raccolta dei rifiuti, di produzione e di distribuzione di energia e gas, di trasporto, di consulenza e formazione, di gestione di case-vacanze, di informatica e di telecomunicazione, ecc.”) ;
- l’inattività a detrimento del Mezzogiorno, intendendo per tale quell’incapacità della spesa che ha caratterizzato soprattutto l’attività delle Regioni del sud, (dis)impegnate anche in riferimento al programma comunitario 2007-2013. Un argomento che, all’indomani della relazione tenuta dal ministro Tremonti nell’ultimo Consiglio dei Ministri, è stato dal medesimo fortemente ripreso nel corso dei lavori dell’assemblea annuale della Coldiretti. Nel suo intervento, il responsabile del Dicastero dell’Economia e Finanze ha attaccato duramente la gestione della spesa delle Regioni

del Mezzogiorno, sottolineando soprattutto la loro incapacità di utilizzare le risorse miliardarie messe a disposizione dal sistema comunitario<sup>5</sup>. Lo ha fatto ricorrendo a definizioni negative estreme, dedicate a tutti coloro i quali si sono avvicinati nei governi regionali, indipendentemente dalla loro colorazione politica. Un giudizio che, per molti aspetti, è da condividere, attesi anche i risultati cui sono pervenute negli anni le Regioni del Mezzogiorno (ma anche alcune del Centro) nella gestione delle risorse pubbliche destinate alla sanità, tant'è che le stesse risultano oggi tanto indebitate da essere prossime alla formale presa d'atto del loro *default*.

La storia di questi ultimi anni ha, infatti, fatto emergere che, a fronte di una rilevante disponibilità di risorse dell'UE, non si è realizzato alcunché di seriamente produttivo, tanto da fare constatare un arretramento dei rispettivi PIL regionali e un segnato incremento della disoccupazione, giovanile e non. Anche le recenti pretese regionali di volere a tutti i costi utilizzare i Fas (Fondi per aree sottoutilizzate) a copertura dei debiti pregressi sanitari - e, con questo, di volerli distogliere dalla loro peculiare funzione di favorire il potenziamento produttivo dei singoli territori e, con esso, la crescita delle loro economie - la dicono lunga sulle volontà dei Governatori di impegnarsi nelle più generali politiche di sviluppo delle Regioni, cui i medesimi sono stati e sono preposti. Una considerazione, quest'ultima, che mette, tra l'altro, in evidenza come sia ricorrente la volontà del sistema pubblico di vilipendere la *ratio* costituzionale (art. 119) che impedirebbe, in ogni modo, l'utilizzo dei fondi a destinazione vincolata (“ .... *Per promuovere lo sviluppo economico ..... e per rimuovere gli squilibri economici e sociali*”) a copertura dei costi di funzionamento della Pubblica Amministrazione, anche di quelli pregressi e consolidati<sup>6</sup>;

- le pensioni (cosiddette) di invalidità che hanno quasi triplicato i valori della spesa corrente caratteristica, passando - in circa otto anni - da sei a sedici miliardi di euro, a seguito del passaggio alle Regioni delle competenze esclusive dell'assistenza sociale. Una denuncia non di poco conto che consiglierebbe una maggiore attenzione in materia, fino ad arrivare alla rivisitazione coordinata della regolazione relativa. E' emerso, infatti, ciò che tutti sapevano in relazione all'uso distorto delle invalidità e degli assegni di accompagnamento finalizzati, ovunque (così risulta dalla mappa nazionale che non risparmia di certo regioni settentrionali), all'ottenimento di maggiori consensi elettorali. Dunque, l'evidenziazione di un problema che costituisce

---

<sup>5</sup> **Petrini R.**, *Cialtroni alla guida delle Regioni del Sud*, La Repubblica, 3 luglio 2010

<sup>6</sup> **Jorio E.**, *I nuovi governatori regionali di fronte al debito della sanità ereditata*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 6, 2010; *idem*, *I fas non nascono per coprire i deficit*, *IlSole24Ore-Sanità*, n. 14, 2010.

anche l'occasione utile per sollecitare una profonda riforma della disciplina complessiva dell'assistenza sociale in favore dei soggetti bisognosi. Una occasione in tal senso sarà rappresentata dall'attuazione del federalismo fiscale, attraverso la quale potere fissare, a salvaguardia delle ricorrenti distorsioni delle risorse disponibili, alcuni principi fondamentali e rinnovati criteri. Entrambi funzionali a privilegiare l'erogazione dei servizi rispetto alle concessioni meramente economiche, fino ad oggi troppo liberamente attribuite in sostituzione di ciò che non c'era e che, invece, dovrà esserci, in termini di efficiente assistenza a domicilio, seppure graduata nelle sue diverse forme, sino ad arrivare ad un parziale/totale rimborso dell'onere economico destinato alle badanti, per quei soggetti inabili impossibilitati a sostenerne i costi;

- *l'irrazionalità della finanza derivata* rappresenta, da tempo, l'argomento forse più dibattuto per le incongruenze via via determinatesi, soprattutto in relazione alla compartecipazione all'Iva riconosciuta alle Regioni, cresciuta in meno di sette anni, dall'originario 25,7% al 44,72% (2008) a seguito delle crescenti pretese rivendicate dalle medesime Regioni, esaudite nei Patti della Salute che si sono avvicinati per coprire, soprattutto, i costi sopportati per una sanità oramai fuori controllo. Un metodo da modificare, atteso che la più attuale impostazione realizza, di fatto, un trasferimento incondizionato di risorse dal bilancio dello Stato, interdetto sin dalla primitiva previsione contenuta nell'art. 1 del d.lgs. n. 56/00, attuativo della legge di delegazione n. 133/99;
- *le anomalie nella sanità* costituiscono oramai il tema argomentativo attraverso il quale si riesce a capitalizzare, anche al sud, il maggiore consenso sul cosiddetto federalismo fiscale. Ciò in quanto il grado di scontentezza e disappunto della cittadinanza tutta è molto alto, sia in termini di qualità delle prestazioni rese che di debito consolidato, produttivo di ulteriori prelievi fiscali, recentemente sanciti anche oltre la soglia massima (0,15% per l'Irap e 0,30% per l'addizionale Irpef). Le decine di miliardi di cui si compone il debito pregresso della sanità, più o meno equamente suddiviso nella quasi totalità delle Regioni del sud e di molte di quelle di centro, rappresentano un buon motivo per attrarre un consapevole dissenso nei confronti di quanti l'hanno prodotto, indipendentemente dalla loro appartenenza politica. A tutto questo si aggiunge la reiterata incapacità dei governi regionali di rinvenire le corrette soluzioni per arginare il disavanzo corrente, sempre in crescita esponenziale, sino a coinvolgere, in una tale difficoltà gestionale, alcune realtà del nord del Paese, anche quelle che sembravano esenti da una siffatta "epidemia". Per le Regioni indebitate, più o meno

commissariate, ma tutte sottoposte ai piani di rientro, la ricerca delle soluzioni si è, infatti, dimostrata più difficile del previsto. Un accaduto che ha messo chiaramente in luce una distorsione concettuale del legislatore più recente, che ha ritenuto di nominare commissari *ad acta* (art. 120 Cost., comma 2) gli stessi Governatori, spesso fautori del dissesto che è stato causa dell'intervento sostitutivo, peraltro di carattere sanzionatorio. Essa ha riguardato la inverosimile aspettativa di supporre che i responsabili degli errori di ieri, dell'indebitamento miliardario registrati, potessero divenire gli eroi del risanamento di oggi, sia in termini di ripianamento che di eliminazione delle cause che hanno determinato (e ancora determinano) gli attuali e costanti disavanzi multimilionari. In proposito, è da condividere il giudizio espresso dal ministro Tremonti sulla inadeguatezza della classe dirigente che la politica ha espresso nel Mezzogiorno in tutti questi anni di conduzione dissennata, espressione della più profonda incultura del governo della spesa pubblica, impegnato ad utilizzare le risorse per consolidare sempre più diffuse clientele;

- le anomalie nella contabilità pubblica rappresentano un fatto emerso in tutta la sua drammatica dimensione specie negli ultimi due anni, tanto da costituire il più grande problema da risolvere, unitamente alla gestione della salute, in progressivo arretramento qualitativo. Un *handicap* nei confronti del quale la legge di delegazione n. 42/09 ha previsto, a rimedio, anche l'introduzione di un sistema unitario di contabilità della Repubblica e di controllo, entrambi garanti della correttezza dei numeri prodotti dall'Insieme istituzionale. Invero, è da tempo che si avverte l'esigenza di armonizzare e definire un modello unico di bilancio del sistema pubblico, allo scopo di prevedere verosimilmente, monitorare e rendicontare correttamente la spesa ad esso relativa, anche in relazione ai prescritti obblighi comunitari. Un obiettivo in parte conseguito, quantomeno sul piano preparatorio, con l'approvazione della legge delega n. 196 del 31 dicembre 2009 (G.U. n. 303 del 31 dicembre 2009, S.O. n. 245), che ha posto le basi per definire la riforma della contabilità e la finanza pubblica. Una occasione legislativa - per come indicato nella delega concessa al Governo - per realizzare l'armonizzazione degli schemi di bilancio e dei sistemi contabili dell'aggregato delle diverse pubbliche amministrazioni, sino a pervenire ad una banca dati unitaria funzionale a capitalizzare le informazioni, anche gestionali, di tutti i soggetti istituzionali coinvolti. Un nuovo percorso, dunque, propedeutico ad insediare a regime l'attività di monitoraggio e controllo della evoluzione sostanziale dei conti pubblici.

Una siffatta esigenza nasce dallo storico bisogno conoscitivo di favorire, attraverso l'applicazione metodologica dei principi della trasparenza e della coerenza delle rappresentazioni contabili, la tempestiva riconoscibilità delle incongruenze gestionali, al fine di perseguire una programmazione più accorta dell'intervento pubblico in senso lato e un controllo più efficace. Il tutto destinato ad ottimizzare la gestione della spesa e, con essa, l'erogazione dei servizi fondamentali e delle prestazioni essenziali in favore dei cittadini, ma anche di quelli ad essi non riconducibili. Insomma, è indispensabile, allo stato, il celere insediamento di un sistema contabile garante delle sue rappresentazioni, che recuperi il requisito della "terzietà reale" rispetto sia alla politica che ai vertici burocratici, di ogni livello, resesi spesso responsabili di colpevoli distrazioni e trascuratezze redazionali.

A ben vedere, emerge il dovere ineludibile del legislatore di mettere riparo alle manchevolezze normative che hanno impedito sino ad oggi la corretta applicazione dei più consolidati principi della contabilità alla Pubblica Amministrazione e, con questo, la costante conoscenza del patrimonio netto, cui è fondamentale ispirata la contabilità economica. Un *deficit* organizzativo-strutturale venutosi a determinare per una serie di motivi che, per economia esplicativa, è bene qui riassumere in due distinte tipologie, concomitanti e, vicendevolmente, condizionanti.

Il primo, di tipo culturale, ovverosia causato dalle difficoltà ideologico-comportamentali del sistema, nella sua interezza, che ha impedito di accettare, agli attori istituzionali più tradizionali, un impianto di contabilità diverso da quello finanziario, storicamente in uso nella Pubblica Amministrazione, di per sé poco avvezzo ad accogliere di buon grado ogni modifica radicale della propria organizzazione funzionale, consolidatasi nel tempo.

Il secondo, riferito alla diffusa trascuratezza della Pubblica Amministrazione di garantire la certezza dei conti di cui la medesima è istituzionalmente artefice e depositaria. Quel requisito essenziale, strumentale ad assicurare alle comunità amministrare la corretta continuità dei conti pubblici, funzionali a consentire, ovunque, una obiettiva riallocazione dei saldi contabili ereditati dalle generazioni che si sono via via succedute nei diversi livelli di governo pubblico. Un difetto sostanziale che ha reso non poche difficoltà operative, sotto il profilo della irrinunciabile continuità amministrativa, in tema di principi contabili e di criteri estimativi da applicare in fase di elaborazione e redazione dei bilanci di esercizio<sup>7</sup>.

A tutto questo è andata ad aggiungersi l'inadeguatezza e l'insufficienza dei controlli, venutasi a determinare a causa:

---

<sup>7</sup> **Borgonovi E.**, *Principi contabili: anche nell'amministrazione pubblica?*, Milano, 2004.

- a) di previsioni normative che hanno confezionato un sistema dei controlli caratterizzato da un “groviglio” di competenze, stratificate a più livelli, ove le une si sono sovrapposte alle altre, dimostrandosi così inefficaci, tanto da deresponsabilizzare ovvero affievolire le responsabilità degli organi interni all’uopo incaricati, ma anche di quelli esterni sovraordinati. Una sorta, insomma, di scarica-barile, una costante elusione degli adempimenti relativi, che ha fatto sì che i controlli sistematici divenissero strutturalmente improduttivi<sup>8</sup>. Una situazione resasi possibile anche grazie ad un esagerato proliferare di procedure, perlopiù insignificanti e standardizzate, e/o di organismi di controllo, i quali si sono, il più delle volte, sovrapposti e ancora si sovrappongono nell’esercizio delle loro competenze, fornendo plausibili alibi alla mancata applicazione delle regole, finanche più elementari, in tema di formazione dei conti<sup>9</sup>. Dunque, una commistione di regole e di protagonismi inefficienti ben stigmatizzati nel corpo della relazione del ministro Giulio Tremonti, più precisamente nell’approfondimento n. 5 (pagg. 25-28);
- b) di una Corte dei conti che - ancorché fedele e garante dei suoi ruoli istituzionali, tra cui quello collaborativo assegnatole dalla legge n. 131 del 5 giugno 2003 (art. 7, comma 7) nei confronti di tutte le autonomie territoriali<sup>10</sup> - non ha provveduto ad aggiornarsi adeguatamente per effettuare, con la professionalità che le è storicamente propria, le verifiche dei bilanci - per esempio del sistema sanitario aziendale, massimamente improntato sulla contabilità economico-patrimoniale, e delle rispettive Regioni. Un *deficit*, questo, che ha comportato non pochi disagi nella filiera dei controlli esterni, quantomeno per l’autorevolezza istituzionale - di cui è sempre garante la magistratura contabile - che è venuta a mancare in un siffatto genere di adempimento.

Ad una tale problematica la relazione ha dedicato, come detto, anche numerose pagine dell’approfondimento tecnico n. 5, soprattutto in riferimento alle gravi discrasie che l’attuale sistema dei controlli della sanità ancora presenta. Un motivo, questo, che ha prodotto

---

<sup>8</sup> **Jorio E.**, *Diritto sanitario*, Milano, 2006.

<sup>9</sup> Per una esaustiva rimodulazione delle competenze della R.G.S. e della Corte dei conti si rinvia a **Lanzillotta L.** (a cura di), *Gli strumenti di governo e coordinamento dei conti pubblici*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2005; **Jorio E.**, *Attuazione del federalismo fiscale per Regioni, Enti locali, Sanità*, Rimini, 2007.

<sup>10</sup> **Staderini F.**, *Il ruolo neutrale della Corte dei conti*, Il Sole24Ore del 29 settembre 2008; **Occhiena M.**, *Il procedimento preliminare al giudizio dinanzi alla Corte dei conti*, Napoli, 2008; **Baldanza A.**, *Le funzioni di controllo della Corte dei conti*, in **Tenore V.** (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2004; **Cittadino C.**, *Attuazione dell’art. 118 Cost. in materia di esercizio di funzioni amministrative*, in **AA.VV.** (a cura di), *Legge “La Loggia”*, Rimini, 2003.

disattenzioni tecnico-istituzionali nei confronti della cattiva gestione della spesa registratasi specie nella quasi totalità delle aree geografiche del Paese. Le affermazioni rappresentate nel documento (“... *I debiti pregressi per decine di miliardi, in genere emersi, per autodenuncia delle Regioni non già perché rilevati dagli organi di controllo*”; “*un deficit così rilevante deriva dall’incapacità del sistema attuale a governare la spesa e a dotarsi di una contabilità severa, ma soprattutto di un efficace sistema dei controlli*”; “*una contabilità trascurata, da rappresentare ..... attraverso semplici moduli informatizzati*”; “*un sistema di controllori istituzionali ... scarsamente incidente e un sistema di monitoraggio e di controllo insufficiente (basti pensare ..... le schede SK sono state (e lo sono ancora) invertite , tanto da far considerare le insussistenze dell’attivo un componente positivo di reddito (!) e quelle del passivo un costo (!) piuttosto che un ricavo straordinario*”)<sup>11</sup> costituiscono la definitiva prova che la responsabilità dell’immane dissesto della sanità italiana va ricercata a tutti i livelli: quello dei governi regionali dimostratisi autenticamente incapaci; quello del sistema dei controlli interni ed esterni, entrambi inefficaci e inappropriati, finanche nelle metodologie; quello legislativo da doversi quantomeno implementare se non riscrivere, quanto a principi fondamentali, in una logica più federalista, sì da consentire alle Regioni di fare altrettanto sotto il profilo strettamente organizzativo e, più in generale, in termini di armonizzazione dei bilanci e di coordinamento della finanza pubblica.

Tra le osservazioni critiche mosse, nel corpo della relazione, nei confronti delle procedure di controllo assume una certa gravità la disattenzione sistematica rilevata sulla compilazione della modulistica utilizzata per verificare al Tavolo di monitoraggio i dati contabili delle Asl e delle Ao e, quindi, delle Regioni. Quanto sottolineato dal ministro Tremonti afferisce le schede denominate “SK”, nella cui redazione sono emersi degli errori significativi e fuorvianti, dei quali nessuna Asl/Ao e nessuna Regione, ma soprattutto nessun organismo deputato al controllo, ivi compreso l’anzidetto Tavolo di monitoraggio, si è mai accorto, consentendo così il perdurare di verosimili errori nella determinazione dei disavanzi annui delle Regioni. Ebbene sì, nelle schede ministeriali destinate a contabilizzare le “insussistenze attive E0091” e le “insussistenze passive E0081” sono state rappresentate indicazioni *au contraire*, ovverosia recanti specificazioni esemplificative “rovesciate” rispetto a quelle individuate nei più generali principi contabili e nel Codice Civile. In buona sostanza, secondo la procedura informatizzata ministeriale (si spera a causa di un errore tipografico, giova ripetere, mai rilevato da alcuno dei controllori), rientrerebbero tra le insussistenze attive, e già

---

<sup>11</sup> **Jorio E.**, *Bilanci, l’errore che mina i controlli*, IlSole24Ore-Sanità, n. 1, 13 gennaio 2009; **Jorio E.**, *I Piani di rientro del debito sanitario e i rischi della legislazione dell’emergenza*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 13, 2009.

così come si dovrebbe tra quelle passive: la “inesigibilità di crediti”, il “furto” e “il danno subito per distruzione di un fabbricato”. La medesima cosa accade, per altro verso, con le insussistenze passive, ove sono state altrettanto erroneamente indicate come tali le “prescrizione di un debito” e/o la “riduzione dei debiti relativi all’anno precedente” che rappresentano, invece, inconfutabili componenti straordinari positivi di reddito e non certamente di costo<sup>12</sup>;

- la fiscalità via trasferimenti alla quale occorre dovere porre un immediato rimedio, dal momento che l’attuale sistema tributario, di supporto al sistema autonomistico, consta di “ben 45 fonti di gettito, stratificate e frammiste a zone grigie di parafiscalità”. Una congerie diversificata di imponibili/prelievi che, proprio perché innumerevoli, sono causa di altrettanto innumerevoli contenziosi e di difficile tracciabilità dei relativi tributi da parte degli elettori/destinatari, nonché di naturali difficoltà accertative, stante i diversi fronti interessati nella produzione degli imponibili relativi.

---

<sup>12</sup> Gli anzidetti errori sistematici (che, inconcepibilmente, permangono a tutt’oggi!), evidenziati nella relazione del ministro Tremonti, erano stati rilevati, nel mese di ottobre 2008, a conclusione della ricognizione del debito pregresso 2001-2007 della Regione Calabria eseguito da parte del Commissario per l’emergenza, all’uopo incaricato, al quale è stata riconosciuta la corretta conclusione delle sue procedure (una circostanza, questa, riportata (pag. 195) anche nella deliberazione n. 5/2010 della Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Calabria, con la quale è stata approvata la “Relazione sul rendiconto generale e sulle politiche di spesa della Regione Calabria - Esercizio finanziario 2008) con ordinanza del Presidente del Consiglio n. 3742 del 18 febbraio 2009 (art. 9, comma 2). Procedure, queste, consegnate alla Kpmg (nell’ottobre 2008), al Governatore della Calabria (nel dicembre 2008) e al Capo Dipartimento della Protezione Civile (nel gennaio 2009), rappresentate in 811 pagine e n. 5 cd rom, nei confronti delle quali, di recente, si leggono oggi giudizi/definizioni alquanto impropri (del tipo: “accertamento orale” ovvero “contabilità omerica”) suggerite da chi ha, forse, omesso persino la lettura e, quindi, non tenuto conto delle linee-guida a suo tempo impartite dall’allora Commissario delegato alle Asl/Ao ove “per ascolto certificato” veniva specificata, invece, una rigida procedura da eseguirsi in un contraddittorio con i creditori già iscritti nei relativi bilanci. Dunque, una ulteriore cautela a salvaguardia del Tesoro pubblico, dal momento che ai creditori è stato richiesto, da parte di ogni singolo direttore generale di azienda salutare: a) la certificazione formale (esempio: estratto autentico di libro giornale), rappresentativa del proprio credito da confutare per causa ed entità con quello iscritto nella contabilità aziendale; b) l’autocertificazione, da rilasciarsi, ai sensi e per gli effetti del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, con esplicito richiamo alle sanzioni di cui all’art. 76 dell’anzidetto d.P.R., per quanto si riferisce alle ipotesi di falsità in atti e di dichiarazioni mendaci, e all’informativa di cui all’art. 13 del d.lgs. n. 196/03, con la quale ogni creditore era tenuto ad attestare di non avere proceduto a riscuotere, in proposito, somma alcuna anche attraverso procedure espropriative. Attività giudiziali, queste, delle quali soventemente non vi era contezza nella P.a. per la difficoltà di “dialogo” contabile tra la banca tesoriere e le aziende, generando così un difetto di comunicazione istituzionale che ha molto spesso determinato duplicazioni di pagamenti per la medesima causale; c) l’assoluto rispetto, nell’ipotesi di riconoscimento di un debito pregresso, in esubero a quelli già contabilizzati tra le passività dello stato patrimoniale aziendale, delle indicazioni fornite, sul tema specifico, dal Ministero dell’Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (prot. n. 0012642/08), nonché dei principi sanciti in materia dal Magistrato contabile e dalla Corte di Cassazione, anche in riferimento agli obblighi di trasmissione alla Procura regionale della Corte dei conti dei relativi atti, in ossequio all’art. 23, comma 5, del Titolo III, Capo I, della legge n. 289 del 27 dicembre 2002 ovvero, nei casi previsti dall’art. 3 della legge 20/94, di assoggettamento al controllo preventivo della Corte dei conti. In proposito: **Jorio E.**, *op. cit.*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 13, 2009; **Jorio E.**, *op. cit.*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 13, 2009.

Nel corpo della relazione, è seguita la scansione degli eventi e dei percorsi che stanno via via maturando, nella logica attuativa del novellato art. 119 della Costituzione. Primo fra tutti il cosiddetto federalismo demaniale (lettera A), che ha già trovato la sua disciplina con il d.lgs. n. 85 del 28 maggio 2010 (G.U. n. 134 dell'11 giugno 2010), a tutt'oggi in attesa degli adempimenti degli enti locali, interessati dal provvedimento nella qualità di istituzioni destinatarie/beneficiarie dei cespiti immobiliari ivi previsti.

Molto interessante e ricca di novità è stata la parte che ha riguardato i fabbisogni *standard* degli enti locali (lettera D) e quella relativa ai costi *standard* e alla fiscalità regionale (lettera E).

In entrambe le ipotesi di lavoro, finalizzate alla determinazione dei fabbisogni e dei costi *standard*, nel progetto governativo andrà ad assumere un ruolo di primo piano la Sose, ovverosia la Società interamente pubblica da tempo impegnata nella gestione e aggiornamento degli studi di settore. Una apprezzabile soluzione, individuata al fine di garantire una maggiore concretezza e speditezza al percorso di rilevazione e successiva elaborazione dei dati che si renderanno utili allo scopo.

Quanto ai costi *standard*, considerata la necessità di approfondire le migliori metodologie per determinare correttamente una quota capitaria di partenza - da ponderare necessariamente sulla base dei bisogni specializzati per territorio - cui dovere necessariamente fare riferimento per garantire l'esigibilità dei diritti sociali a cittadini (soprattutto sanità, sociale e istruzione, quest'ultima riferite alle spese di gestione amministrative), si è individuato "un nuovo modello di governo responsabile", caratterizzato dalla massima collaborazione istituzionale assicurata dall'emanazione di apposite linee-guida da parte della Conferenza Stato-Regioni, al riguardo, coadiuvata dall'Aifa, dall'Agenas e dalla stessa Sose.

Una novità in assoluto, anticipata nell'anzidetta relazione nel punto E1, è rappresentata dall'istituzione dell'inventario delle consistenze, che ha trovato ampia esplicazione nello "Approfondimento tecnico n. 5" dell'Allegato n. 3, dal titolo "Costi standard delle Regioni". Uno strumento - anticipato alla Camera dei Deputati da Luca Antonini, presidente della Copaff (Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, di cui all'art. 4 della legge n. 42/09)<sup>13</sup> - che consentirà la emersione dei pregi e difetti dei governi della sanità regionale. Proprio per questo motivo, l'individuazione dell'inventario delle consistenze, quale strumento di controllo istituzionale, sta registrando un grande interesse, sia nel ceto

---

<sup>13</sup> **Adriano F.**, *Un federalismo così non si era mai visto*, ItaliaOggi, 9 giugno 2010.

politico che tra i tecnici del settore, soprattutto di quelli che si occupano di tutela dei diritti sociali, ma anche da parte dei giornalisti più attenti agli sviluppi della riforma federalista<sup>14</sup>.

Una siffatta scelta del Governo inorgoglisce chi scrive, sotto il profilo tecnico, perché essa prende atto di quanto prospettato dallo stesso in un articolo di qualche mese addietro<sup>4</sup>, nel quale tale strumento/percorso era stato individuato, per come peraltro sottolineato nel corpo della relazione medesima, allorquando si fa riferimento alle intervenute collaborazioni in seno alla Copaff<sup>15</sup>.

L'inventario delle consistenze costituirebbe un importante adempimento posto a carico dei Presidenti delle Regioni uscenti, tenuti a dichiarare a fine mandato, sei mesi prima delle relative elezioni, la portata del proprio realizzato istituzionale, sotto il profilo legislativo, regolamentare, amministrativo, economico-finanziario, formativo della classe dirigente, eccetera, per come anticipato a Montecitorio lo scorso 8 giugno, a margine della presentazione di un interessante libro sul federalismo fiscale<sup>16</sup>.

Con l'introduzione di un tale obbligo si è, pertanto, prevista l'istituzione di una sorta di rendicontazione d'uscita, non solo dei conti regionali, ma anche del prodotto legislativo (per esempio: quante le leggi approvate e quante di queste cadutate dalla Corte Costituzionale; un dato, questo, che se riferito la Calabria del quinquennio 2005/10 avrebbe rappresentato il *record* negativo in assoluto) e amministrativo della maggioranza che ha governato<sup>17</sup>. In sintesi, il bilancio di quanto si è fatto, da rendere noto ai cittadini, previo rilascio di una certificazione formale da parte degli organi di controllo pubblico regionale, e da approvare in Consiglio regionale. Un documento da sottoporre, poi, anche all'esame dell'autorità statale, primi fra tutti i ministeri competenti per l'economia e la salute.

Tutto questo offrirebbe l'opportunità, di alto spessore democratico, di rendere edotti gli elettori sulle condizioni debitorie della loro Regione, per far sì che gli stessi vengano debitamente informati sui sacrifici fiscali da sopportare e, conseguentemente, esprimere un voto più consapevole nelle elezioni successive. Un modo anche utile ai Presidenti delle Regioni che subentreranno (e, quindi, anche ai *manager* delle Aziende salutari che si avvicenderanno, atteso che tale obbligo verrebbe esteso anche ai direttori generali uscenti di Asl e Ao), per assumere la certezza di quanto ereditato, sì da sottrarre loro ogni possibilità di scaricare strumentalmente altrove, arrivando persino a retroagire, anche di qualche anno, le responsabilità gestionali proprie - ad inoltrata loro gestione - così come avvenuto nel più

---

<sup>14</sup> **Sensini M.**, *Sanità, conti certificati prima delle elezioni*, Corriere della Sera, 12 giugno 2010.

<sup>15</sup> **Sensini M.**, *Federalismo fiscale, redditometro per gli enti locali*, Corriere della Sera, 24 giugno 2010.

<sup>16</sup> **Bronzetti G., Mosconi M., Palmieri F.**, *Il federalismo fiscale: principi ed attuazione*, Trento, 2010.

<sup>17</sup> **Jorio E.**, *Conti regionali, verifiche pre-elettorali*, IlSole24Ore-Sanita, n. 24, 2010,

recente passato, specie nelle regioni del Mezzogiorno<sup>18</sup>. Dunque, una buona occasione attuativa della legge di delegazione n. 42/09, che ha introdotto nell'ordinamento il cosiddetto federalismo fiscale, in coerente attuazione del novellato articolo 119 della Costituzione<sup>19</sup>.

Dall'emersione delle consistenze reali - a ben vedere non solo civilistiche e fiscali, ma anche riferite all'operato complessivo, ivi compreso quello legislativo e di incentivazione di crescita professionale della rispettiva burocrazia - potrà dipendere anche la candidabilità del governatore risultato attento nella gestione ovvero, alternativamente, la sua non candidabilità, nell'ipotesi di una sua conclamata inadeguatezza<sup>20</sup>. Il tutto, ovviamente, da sancire nel limite di una cornice del relativo principio fondamentale dettato dallo Stato, tale da costituire elemento necessariamente presupposto sul quale le Regioni dovrebbero, poi, disciplinare nel dettaglio<sup>21</sup>.

Un tale adempimento posto a carico dei Presidenti delle Regioni rappresenta l'estensione del loro dovere politico sino a farlo diventare un preciso obbligo giuridico, dal quale far dipendere la prosecuzione o meno della carriera politica di chi ha governato, fino a dichiararne l'ineleggibilità, nell'ipotesi di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati<sup>22</sup>.

L'anzidetto strumento trova una certa, ancorché sfumata, similitudine "ideologica" con il cosiddetto bilancio sociale di mandato, inteso come dichiarazione di responsabilità, da parte di chi ha esercitato il governo soprattutto locale, nei confronti della collettività amministrata. In buona sostanza, il previsto inventario delle consistenze appare una evoluzione concreta del detto strumento che, di fatto, rappresenta un (in)formale appuntamento a consuntivo del mandato ove si fa "la conta" tra ciò che si era promesso in campagna elettorale e ciò che si è realizzato. Principalmente, su come lo si è fatto.

La più attuale previsione di insediare nell'ordinamento siffatto inventario delle consistenze sottolinea, quindi, la motivata esigenza del legislatore di pretendere contezza del debito pregresso formatosi e monitorare il disavanzo reale, di valutare obiettivamente la

---

<sup>18</sup> **Jorio E.**, *Il federalismo fiscale: una risorsa anche per il Mezzogiorno (a condizione che ...)*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 10, 2010; **Falasca P., Lottieri C.**, *Come il federalismo fiscale può salvare il Mezzogiorno*, Soveria Mannelli, 2008.

<sup>19</sup> **Tucciarelli C.**, *Federalismo fiscale, ma non solo: la legge n. 42 del 2009*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 10, 2010, Introduzione a libro (a cura di) **Ferrara A., Salerno G.M.**, *Federalismo fiscale. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, 2010; **Jorio E., Gambino S., D'Ignazio G.**, *Il federalismo fiscale*, Rimini, 2009; **Serrentino R.**, *Il federalismo fiscale in Italia*, Napoli, 2009.

<sup>20</sup> **Bartoloni M.**, *Le regioni migliori danno la linea ai fondi*, *Il Sole24Ore*, 25 giugno 2010.

<sup>21</sup> **Barbera A., Antonini.** "Con il federalismo fiscale chi dissesterà i conti non sarà più eleggibile", *La Stampa* 12 luglio.

<sup>22</sup> **Buglione E.**, *Commento all'art. 17 della legge n. 42/09*, in (a cura di) **Ferrara A., Salerno G.M.**, *op. cit.*, Napoli, 2010.

(ri)candidabilità dei governatori e di tracciare, infine, un confine tra quanto prodotto da chi ha governato e il suo subentrante, ovverosia separare gli eventuali disastri di chi termina il suo governo dalle responsabilità da chi lo inizia. Aspettative, queste, responsabili e concrete che verranno tradotte presto, si spera, in legislazione sostanziale delegata<sup>23</sup>.

Concludendo, il contenuto della relazione ha soddisfatto molte delle esigenze conoscitive rappresentate da una larga fascia di interlocutori, istituzionali e non, quanto soprattutto ai ruoli che andranno ad assumere le autonomie territoriali nel governo e nella responsabilità diretta della spesa. Quanto ai costi e ai fabbisogni *standard* sono emersi due espliciti rinvii, rispettivamente, ai decreti delegati attuativi e all'adozione del Codice delle Autonomie, nel quale saranno individuate le funzioni fondamentali degli enti locali.

A proposito dei ripetuti costi *standard* e del fabbisogno *standard*, la relazione si è limitata, ovviamente, a soffermarsi sulle metodologie generali e sui percorsi attraverso i quali saranno entrambi determinati, tenendo conto di tutte le variabili necessarie ad assicurare sull'intero territorio nazionale l'esigibilità dei diritti sociali e l'esercizio delle funzioni essenziali del sistema autonomistico. Un compito rinviato alla Copaff, che ha già in corso di definizione la stesura dei relativi atti, propedeutici all'adozione dei successivi provvedimenti legislativi da parte dell'Esecutivo.

---

<sup>23</sup> **Jorio E.**, *Federalismo fiscale: la verità, prima di tutto, e poi gli strumenti per il cambiamento*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 13, 2010.