

TEMPESTIVITÀ PAGAMENTI: OVVERO IL MIRAGGIO DELLA RAZIONALITÀ E LA MINACCIATA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA PER VIOLAZIONE DELL'ART.9 D.L. 78/09

E' a tutti noto che l'art. 9 del c.d. "decreto anticrisi" (d.l. 78/2009 convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), prevede:

- al comma 1, che al fine di garantire la tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, in attuazione della direttiva 2000/35/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, recepita con il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, le pubbliche amministrazioni incluse nell'elenco adottato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, adottano entro il 31 dicembre 2009, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, le opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti. Le misure adottate sono pubblicate sul sito internet dell'amministrazione;
- al comma 2, che i funzionari che adottano impegni di spesa, allo scopo di evitare ritardi nei pagamenti, hanno l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei pagamenti sia compatibile con gli stanziamenti di bilancio (art. 191 TUEL 267/00) e con le regole di finanza pubblica (art. 77 bis legge 133/08): la violazione dell'obbligo di tale accertamento comporta responsabilità disciplinare e amministrativa.

Tale normativa pone una serie di problematiche applicative così riassumibili:

- l'effettiva applicabilità di tali regole nella contabilità degli enti locali (contabilità di tipo finanziario basata sul criterio della competenza), che non prevede la programmazione dei flussi di cassa, né questa è compatibile con l'impostazione data dall'ordinamento contabile degli enti locali;
- la conseguente e ovvia distanza temporale tra impegno di spesa, realizzazione della prestazione o dell'opera e successivo pagamento;
- la contraddizione di tale normativa con i vincoli imposti dal patto di stabilità (v. a tale proposito la magistrale Ordinanza n. 125/2009 con cui la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, ha rimesso alla Corte Costituzionale il giudizio di legittimità costituzionale sulla normativa statale inerente il patto di stabilità, per rimodellarne la disciplina al fine di rendere più flessibile l'utilizzo delle risorse proprie degli enti, anche in accordo con il dettato Costituzionale: secondo tale ordinanza la normativa statale di riferimento "appare contrastante con il principio di ragionevolezza" perché "a fronte di un sistema imperniato sulla gestione di competenza e su obbligazioni legittimamente assunte nei confronti di terzi non è né ragionevole né legittimo stabilire le regole del patto di stabilità in modo da imporre, in caso di lecita assunzione di impegni di spesa in esercizi precedenti, la scelta tra pagare il debito, violando le disposizioni sul patto di stabilità od osservare queste ultime, e violare le regole sul pagamento dei debiti regolarmente assunti");
- l'obbligo, imposto ai funzionari che impegnano le spese per gli enti locali, di accertare, all'inizio della fase spesa (impegno), situazioni verificabili solo a distanza di tempo, anche non breve, ovvero situazioni "mobili" che si consolidano al momento della conclusione dell'iter procedurale, con il pagamento delle prestazioni rese;
- il visto di regolarità contabile, va distinto a seconda che si tratti di impegni in conto capitale piuttosto che di spesa corrente, considerata la diversa concezione data dalle regole del patto di stabilità alle due parti del bilancio degli enti locali (per la parte corrente si ragiona in termini di competenza, mentre per la parte in conto capitale si considera la cassa): la funzione di controllo

contabile è da operare su entrambi le tipologie di spese, visto che il c.d. "decreto anticrisi" (dl. 78/09 conv. in l. 102/09) coinvolge, a differenza del patto di stabilità, tutti i tipi di pagamenti delle P.A.

Voglio tenere in disparte ogni, troppo facile, considerazione sulla "schizofrenia" del nostro legislatore o, più elegantemente, sul "contrasto con il principio di ragionevolezza" della normativa sul patto di stabilità e quella sulla tempestività dei pagamenti, e soffermarmi sulla c.d. responsabilità amministrativa che deriverebbe dalla violazione dell'obbligo imposto dall'art. 9 del d.l. 78/09.

La riflessione, fatta di getto, nasce dalle considerazioni svolte dalla Corte Costituzionale con la sentenza 327/1998, per giustificare la conformità a Costituzione della legge 639 del 1996 relativa alla irresponsabilità degli amministratori locali per la mancata copertura minima dei servizi, affermando che viene rimessa alla "discrezionalità del legislatore" l'esclusione "non irragionevole e non arbitraria", dal novero dei casi di fonte di danno erariale:

-il giudice remittente (in questo caso il procuratore regionale della Corte dei conti) afferma testualmente che "atteso il c.d. carattere derivato della finanza locale, al minore introito dagli enti locali dovrebbe, infatti, sopperire il bilancio statale, con ulteriori trasferimenti di fondi", stigmatizzando che questo "regime di irresponsabilità" per "amministratori infedeli" sia "collocabile tra gli esempi di "diseducazione civile";

- la difesa erariale fa osservare invece che tale irresponsabilità è giustificata dal fatto che "esiste già un "sanzione specifica", costituita dalla riduzione del trasferimento di fondi da parte dello Stato, ferma restando la responsabilità politica degli amministratori locali, nei confronti della collettività locale come corpo elettorale".

In buona sostanza l'interpretazione che ne è derivata, sulle ragioni della sopradetta irresponsabilità, si può ricondurre al fatto che, dal punto di vista della finanza pubblica complessiva, non c'è un vero danno, in quanto sarebbe come dire che "se il Comune ci perde, lo Stato ci guadagna, ed alla fine si fa pari e patta", in quanto se il Comune incassa di meno dai propri utenti, ma lo Stato anch'esso trasferisce di meno a quel Comune come sanzione successiva, alla fine il risultato è neutro per le finanze pubbliche in generale.

E il "risultato percepito dall'uomo qualunque " è quello paventato dal giudice remittente, pur restando quella mera "sanzione politica" illustrata dalla difesa erariale(vedremo cosa succederà, invece, con il federalismo fiscale, dove il politico locale dovrà diventare giocoforza "più virtuoso", se non vuol risponderne di fronte ai suoi cittadini, perché diventerà più chiaro ed equo il rapporto tra fiscalità e solidarietà).

Ulteriori riflessioni salgono alla mente, meditando sull'articolo apparso su ITALIA OGGI del 27 agosto u.s. a cura di Fabrizio Pezzani, dal titolo "Le riforme sono necessarie e difficili, ma possono essere inutili": l'autore parla di "miraggio della razionalità", a proposito dei continui interventi "riformatori" del legislatore, il quale pensa che con la semplice "definizione di buone norme e modelli economici" si "possano di per sé garantire la loro corretta attuazione".

Di solito avviene, infatti, che " di fronte a un nuovo problema si fa una nuova norma, si inasprisce la precedente o si crea un nuovo organo di controllo con il risultato di moltiplicare norme e organi di controllo(giuridico), dei quali non si verifica poi" la concreta attuazione nei "comportamenti reali", accontentandosi di "dichiarazioni di principio ideali su cui tutti sono d'accordo, ma che non trovano riscontro immediato nella realtà".

Basta far caso a quante sono ormai le "disperate grida manzoniane" degli ultimi anni, dove si prova, di fatto, a paralizzare l'azione amministrativa concreta e quotidiana, che consiste nel dare servizi dignitosi a tutti, con minacce di "spaventose" sanzioni disciplinari e ed erariale di fronte alla Corte dei Conti, ai poveri "don Abbondio" dei funzionari pubblici che tentano, appunto, soltanto di far "funzionare la macchina amministrativa" sgangherata loro toccata in sorte, senza alcun approfittamento personale, e semplicemente dando attuazione alla c.d. "volontà politica": visto che, per ogni provvedimento di impegno di spesa, la responsabilità è solo formalmente attribuita al responsabile che firma, mentre il vero atto decisionale è solo e soltanto di provenienza politica.

IL SEGRETARIO GENERALE DEI COMUNI DI SERMIDE, MOGLIA, POGGIO RUSCO E PIEVE DI
CORIANO(MN)
ANTONIO NAPOLITANO