

Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*

Franco Gallo

Estratto: L'Autore affronta su tre diversi livelli il tema degli effetti sul federalismo fiscale del vincolo costituzionale del pareggio di bilancio: il primo, con riguardo alle fonti UE, il secondo, con riguardo alla vigente normativa in tema di autonomia finanziaria regionale e locale, il terzo, con riguardo alle problematiche derivanti dall'applicazione, a decorrere dal 2016, della legge rinforzata n. 243 del 2012 attuativa del nuovo comma 6 dell'art. 81 Cost.

Da tale analisi emerge che la modifica delle norme costituzionali aumenta in modo rilevante i vincoli, anche di dettaglio, che il legislatore statale può unilateralmente imporre sulle entrate e sulla spesa degli enti territoriali. Secondo l'Autore, tali interventi sono, in linea di principio, inevitabili perché imposti, oltreché dall'ordinamento UE e da un accordo intergovernativo (*fiscal compact*), anche da obiettive esigenze di armonizzazione delle regole dei bilanci pubblici in tempo di crisi. Sono, però, la loro forte incidenza sull'autonomia finanziaria e, in particolare, le modalità dettagliate di tale incidenza che sono discutibili e disarmoniche rispetto al federalismo fiscale quale ancora delineato in via generale dalle vigenti norme costituzionali e dalla legge n. 42 del 2009..

Abstract: The author tackles, on three different levels, the effects deriving from the constitutional obligation of balanced-budget on the fiscal federalism: at first he analyses these effects with regard to UE law, secondly in relation to the law in force concerning regional and local financial autonomy and finally with regard to all the possible problems arising from the application, as from 2016, of the reinforced "Law n. 243/2012" that implements the new 6° paragraph of "art. 82" of the Italian Constitution.

From this analysis comes out that amendments of constitutional rules increase considerably the restrictions that the national legislator can unilaterally impose, also about specific topics, on local authorities' revenue and expenses. According to the Author such interventions are, in principle, unavoidable because they are imposed either by the UE system and by an intergovernmental agreement (the *fiscal compact*), either by the objective needs of harmonized public budgets rules

* Il presente scritto è lo sviluppo dell'audizione tenuta dall'Autore presso la commissione per l'attuazione del federalismo fiscale della Camera dei Deputati sul tema "Federalismo fiscale e vincolo del pareggio di bilancio", svoltasi il 30 ottobre 2014.

in a period of crisis. Anyway, their strong impact on financial autonomy and, in particular, the itemized modalities of such impact are debatable and not consistent to the fiscal federalism as still in principle defined by the Constitution and "Law n. 42/2009".

SOMMARIO: **1.** Premessa - **2.** Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione Europea - **3.** L'impatto del principio di pareggio del bilancio sull'autonomia finanziaria regionale e locale - **4.** Le carenze della legge rinforzata n. 243 del 2012 - **5.** Conclusioni

1. Premessa - Il contesto normativo in cui va inquadrato il tema del presente scritto è ben noto. È quello della legge costituzionale n. 1 del 2012 che ha modificato gli artt. 81, 97 e 119 Cost., introducendo il principio dell'equilibrio delle entrate e delle spese del bilancio, cui si aggiunge la legge rinforzata n. 243 del 2012, attuativa del comma 6 dello stesso art. 81, contenente la disciplina delle norme fondamentali volte ad assicurare il suddetto equilibrio e la sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni. Queste norme vanno confrontate con quelle, specifiche, relative all'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, reperibili nel contesto sia del titolo V parte II della Costituzione, sia della legge n. 42 del 2009, attuativa di tale titolo.

Il tema, come è facile rilevare, è molto ampio e meriterebbe, perciò, una più articolata trattazione. Mi limiterò qui ad alcune sintetiche osservazioni con riguardo, in primo luogo, all'inquadramento della materia nell'ambito delle fonti UE; in secondo luogo, all'impatto delle nuove norme costituzionali sul vigente regime del federalismo fiscale; infine e soprattutto, alle problematiche derivanti dall'applicazione, a decorrere dal 2016, ai soggetti del federalismo fiscale della legge rinforzata n. 243.

2. Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione Europea

2.1. È mia opinione - ma non solo la mia - che un vero e proprio obbligo di adeguamento del nostro diritto interno, sia statale che degli enti territoriali, alla normativa europea in tema di bilancio è sorto solo con il *Six pack* e il *Fiscal compact* e che esso avrebbe potuto essere assolto con modalità anche diverse dalla revisione costituzionale. In Italia si è, invece, proceduto con un sistema che è stato definito misto, fondato su una legge costituzionale e una legge rinforzata di attuazione.

La prima domanda da porsi è se la normativa europea di bilancio non fosse già operante nei confronti dello Stato e degli enti territoriali prima della riforma costituzionale e, in caso positivo, se non fosse dotata della forza richiesta a tal fine dai Trattati UE. La risposta che darei a tale

domanda è che il complesso delle norme UE era già operante nel diritto interno e che la riforma del 2012 ha avuto solo un effetto confermativo di tale operatività. La normativa europea di bilancio discende, infatti, da qualificate fonti di diritto dell'Unione, quali sono i Trattati, i regolamenti, le direttive e da un accordo internazionale (esterno, anche se strettamente connesso al diritto dell'Unione), i quali sono stati sempre recepiti in Italia con apposite leggi di esecuzione. Anche con riferimento alle norme UE in tema di bilancio valgono pertanto, a seconda dei casi, le garanzie generali della disapplicazione (da parte del giudice comune) o dell'incostituzionalità (da pronunciarsi, naturalmente, da parte della Corte costituzionale) delle norme interne con esse confliggenti.

Se è così, è dunque difficile vedere quali garanzie aggiuntive possano derivare dall'inserimento esplicito in Costituzione della regola dell'equilibrio di bilancio. Come giustamente rileva al riguardo Gian Luigi Tosato¹, questa regola era già indirettamente costituzionalizzata in quanto parte integrante delle norme dell'Unione. Di conseguenza, la riforma costituzionale ribadisce e rende esplicito un sistema di garanzie delle norme dell'Unione già operante ai sensi degli artt. 11 e 117, 1° comma, Cost.

Il che significa che le modifiche costituzionali introdotte trovano la loro ragione solo nell'intenzione della maggioranza politica dell'epoca di dare, sotto la spinta della crisi economico-finanziaria, maggiore visibilità alle regole comunitarie in materia di bilancio e di rendere consapevole l'opinione pubblica della necessità di una gestione rigorosa del bilancio stesso a livello sia statale che degli altri enti territoriali². Va però detto che così si è raggiunto anche l'obiettivo di rimediare alle carenze dei meccanismi di garanzia e al *deficit* democratico che caratterizzano in materia i Trattati. È noto, infatti, che il potere di accertare e sanzionare infrazioni comunitarie spetta solo al Consiglio dopo una complessa procedura, e che, in materia di bilancio, il Trattato dell'UE esclude sia ogni intervento del Parlamento europeo, sia la competenza della Corte di giustizia ad accertare le infrazioni commesse dagli Stati membri (art. 126, par. 10, TUE).

¹ G. L. TOSATO, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in "Rivista di Diritto Internazionale", fascicolo 1, 2014.

² P. DE IOANNA (*È stato opportuno l'inserimento del pareggio strutturale in Costituzione? Nota per avviare una discussione sulla crisi della democrazia cognitiva*, ISSIRFA, 29-30 ottobre 2014) afferma polemicamente che "la modifica dell'art. 81 e dintorni ... si spiega come una sequenza di 'piani normativi-fonti' studiata per blindare le scelte della politica", osservando, in conclusione, che questo intervento legislativo "appare come un'operazione di 'manipolazione profonda' della nostra Carta Costituzionale".

2.2. Chiarita la diretta operatività nell'ordinamento statale e in quello degli enti substatali delle regole comunitarie in tema di bilancio, l'unico reale problema che si pone è se le nuove regole introdotte con la legge n. 1 del 2012 possano avere l'effetto di ridurre la tutela dei diritti sociali all'interno dell'Unione. Si tratta, cioè, di individuare su quali basi possa contemperarsi l'obiettivo – perseguito dalle indicate norme UE e da quelle costituzionali – di avere conti pubblici in equilibrio con l'esigenza di garantire i diritti sociali, come richiesto dalle Costituzioni nazionali. Non mi risulta che la Corte di giustizia si sia pronunciata al riguardo, ancorché fosse stata interrogata da una richiesta pregiudiziale prospettata da un giudice comune portoghese. La Corte non ha affrontato il merito, avendo dichiarato l'inammissibilità della questione. Se, peraltro, fosse entrata nell'ordine di idee di pronunciarsi su tali temi, essa avrebbe dovuto verificare quale portata abbiano, ai fini del suddetto contemperamento, le numerose disposizioni dei Trattati aventi rilevanza sociale, come quelle in tema di economia sociale di mercato (art. 2, par. 3, TUE), di identità costituzionali nazionali (art. 4, par. 2, TUE), di protezione sociale (art. 9, TFUE), e altre ancora.

Sul punto si è, invece, pronunciata la Corte costituzionale portoghese con la nota decisione *Acórdão*, n. 187 del 2013, affermando la necessità di un bilanciamento tra principi del diritto dell'Unione e principi inderogabili della Costituzione interna e sottolineando l'esigenza che le misure interne, per quanto necessarie, non possono prescindere dal rispetto dei principi costituzionali. Nel caso di specie, erano in discussione i principi costituzionali di uguaglianza e proporzionalità, per le differenze di trattamento che la legge impugnata aveva previsto a svantaggio dei dipendenti pubblici. Ed è stato proprio il mancato rispetto di tali principi che ha portato la Corte portoghese a dichiarare incostituzionale tale legge.

Sicuramente la sentenza portoghese è un precedente importante per i casi analoghi che dovessero presentarsi in altri Paesi. Per quanto riguarda l'esperienza italiana, non avrei dubbi che, in via di principio, la tutela dei diritti sociali essenziali – quelli, per capirci, di cui alla lettera *m*) dell'art. 117 Cost. – che potrebbero essere disattesi da stringenti regole di bilancio riguarda principi supremi del nostro ordinamento, difficilmente superabili sia da altri principi della stessa Costituzione italiana (stabiliti dall'attuale art. 81 Cost.), sia da altre norme di provenienza UE. È vero che la giurisprudenza costituzionale italiana si è mossa sempre nel senso di un necessario bilanciamento tra l'esigenza dell'equilibrio finanziario e quella della protezione sociale, ma è anche vero che esiste una soglia minima di prestazioni sociali che non ammette compressioni ad opera di altre norme costituzionali o sovranazionali (o di discutibili regole di mercato). Saremmo insomma, in via teorica, nell'ambito dei c.d. contro-limiti e, quindi, anche nell'ambito del rispetto del richiamato principio comunitario dell'identità nazionale cui si riferisce l'art. 4, par. 2, TUE.

Questa eventualità è, però, puramente teorica. Prima di muoversi su questo fronte estremo, si deve tener conto degli elementi di flessibilità presenti nella normativa europea che di fatto escludono la possibilità di collisioni fra i due ordinamenti. Ed è noto che tale normativa contempla vincoli che si riferiscono solo ai saldi fra entrate e uscite ed esigono unicamente il rispetto di un certo equilibrio tra le prime e le seconde. Soprattutto, come rileva ancora G.L. Tosato³, essa prevede amplissime deroghe al principio di pareggio del bilancio, le più importanti delle quali sono costituite dal verificarsi di fasi avverse del ciclo economico e dal conseguente sfioramento dei tetti di disavanzo del debito; deroghe tali da escludere procedure per *deficit* eccessivo e analoghe a quelle considerate dall'art. 81 della nostra Costituzione.

Non mancano, dunque, a livello comunitario elementi di flessibilità che temperano le rigidità delle regole del pareggio di bilancio. Con la conseguenza che il legislatore nazionale e quello regionale, pur avendo il dovere di non pregiudicare l'uniforme applicazione dell'ordine comune europeo, sono nella sostanza liberi – anche in base al principio di leale collaborazione tra l'Unione e i singoli Stati – di fissare i livelli e i tetti di spesa statali, regionali e locali più opportuni e di decidere in quale misura orientare la spesa verso politiche sociali redistributive.

2.3. Per quanto riguarda in particolare le Autonomie, ricordo che il Trattato di Lisbona ha sancito un ruolo europeo non solo delle Regioni, ma anche di tutti gli enti locali attraverso la previsione, nei suoi artt. 5 e 6, del principio di sussidiarietà operante, appunto, per più livelli territoriali. Secondo tale principio, ogni azione politica, che attenga a materie differenti rispetto a quelle oggetto di competenza esclusiva dell'Unione, deve essere effettuata al livello di governo più adeguato al raggiungimento degli obiettivi.

A tale disposizione va aggiunto anche l'art. 4, comma 3, TUE, ai sensi del quale gli Stati membri, compresi gli enti territoriali minori, in quanto articolazioni dello Stato, hanno il dovere di dare collaborazione per l'attuazione del diritto comunitario. Tale principio è noto come principio di effettività o, meglio, come clausola di effettiva applicazione del diritto dell'Unione Europea. È in attuazione di tale principio che la legge n. 234 del 2012 ha introdotto per la prima volta in Italia una disciplina sistematica, relativa alla partecipazione degli enti locali alla fase di formazione delle disposizioni comunitarie (la c.d. fase ascendente), prevedendo specifici poteri diretti, che l'ente territoriale esercita in prima persona, o indiretti, che lo stesso ente esercita nell'ambito dei poteri riconosciuti allo Stato. La stessa legge contiene, altresì, una disciplina articolata della fase discendente del rapporto Stato-Unione, che coinvolge anche tutti gli enti

³ *Op. ult. cit.*

territoriali minori e che mira ad assicurare un effettivo e costante ricevimento della normativa europea. L'art. 29, al riguardo, sancisce l'obbligo dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome di dare tempestiva attuazione, nelle materie di propria competenza legislativa, alle direttive e agli altri obblighi derivanti dal diritto dell'UE.

Tutto ciò – riportato al tema di questo scritto – significa che la regola comunitaria di equilibrio di bilancio, avendo effetti diretti sulle autonomie territoriali, in linea di principio non richiederebbe necessariamente, come ho già detto, di essere mediata nella sua applicazione dalla legislazione statale. Deve essere, in ogni caso, interpretata, dal legislatore nazionale che ne vuole dare esecuzione con norme più dettagliate, calandola nella richiamata disciplina di tutela delle autonomie contenuta nei Trattati e nelle altre fonti (seppur non direttamente vincolanti) del diritto UE. Ricordo alcune di queste ultime: la Carta delle autonomie del 1985, l'Atto unico europeo del 1986, la Carta della regionalizzazione varata con la risoluzione del Parlamento europeo del 18 novembre 1988, la relazione sul ruolo dei poteri regionali e locali di cui alla risoluzione dello stesso Parlamento europeo del 4 dicembre 2002. E significa anche che, quando – come è avvenuto in Italia – il legislatore nazionale si fa portatore di tale principio, egli può regolarlo prestando però attenzione a bilanciario con i richiamati principi di autonomia e sussidiarietà previsti dalla Costituzione e dal diritto UE e tenendo, comunque, nel dovuto conto che gli enti territoriali autonomi devono concorrere anch'essi alla sua applicazione nei sensi ascendente e discendente di cui si è detto.

3. *L'impatto del principio di pareggio del bilancio sull'autonomia finanziaria regionale e locale*

3.1. Se passiamo ora ad affrontare il tema specifico degli effetti dell'impatto del principio comunitario e costituzionale del pareggio di bilancio sugli enti territoriali, non può porsi in dubbio che la legge costituzionale n. 1 del 2012 e la legge rinforzata n. 243 dello stesso anno hanno inciso fortemente sull'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali e sulla stessa posizione costituzionale di essi quali enti costitutivi della Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost. Lungi da me la volontà di esprimere, in questa sede, giudizi di valore e, tantomeno, di fare valutazioni d'ordine politico sulle scelte del legislatore costituzionale. Ciò non mi vieta, peraltro, di far notare un dato obiettivo, e cioè che le indicate fonti normative introducono serie di nuove limitazioni nei confronti delle Autonomie sia mediante una costituzionalizzazione delle stesse, sia mediante la normativa di dettaglio contenuta nella legge di attuazione n. 243. L'effetto è stato il rafforzamento dei limiti che in tema di bilancio la potestà legislativa dello Stato può porre all'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

I nuovi limiti introdotti dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 si sovrappongono, in particolare, a quelli che recenti sentenze della Corte costituzionale (soprattutto, la n. 139 e la n. 211 del 2012) avevano già abbastanza rafforzato modificando il precedente orientamento più favorevole alle autonomie territoriali. Fissando il principio che l'obbligo stabilito dalla legge statale di ridurre le spese per una certa percentuale (nella specie del 10% delle spese per il personale) non è stabilito da una norma di dettaglio, ma costituisce un principio fondamentale di coordinamento, queste sentenze hanno sì dato un'interpretazione restrittiva dell'autonomia finanziaria di tali enti, ma l'hanno pur sempre ribadita in linea di principio. L'hanno rinvenuta nel fatto che ciascuna Regione è libera di adempiere all'obbligo di riduzione in modo graduato e differenziato all'interno del limite globale e complessivo fissato dalla legge statale.

La revisione degli artt. 81 e 119 Cost. riduce, invece, ancor di più i già "risicati" spazi di autonomia definiti da tale giurisprudenza. Come segue.

3.2. Iniziamo dal nuovo testo dell'art. 81 Cost. e, in particolare, dal suo 6° comma. Esso dispone che "il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale". Ciò significa non solo che i principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito sono estesi a tutte le pubbliche amministrazioni e, quindi, anche alle autonomie territoriali, ma anche che il potere di stabilire le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'attuazione di tali due principi è riservato esclusivamente a una particolare legge statale, rinforzata nel procedimento. Viene così meno, in materia di bilancio, la possibilità di applicare il 3° comma dell'art. 117 Cost., il quale stabilisce che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la legge statale può intervenire solo per fissare i principi fondamentali e non anche le norme fondamentali e, tanto meno, criteri e norme di dettaglio.

Il comma 1 dell'art. 5, lettera e), della legge costituzionale n. 1 del 2012 (che ha integrato detto art. 81 Cost.) conferma questa interpretazione. Esso attribuisce, infatti, espressamente alla legge rinforzata il compito di disciplinare "l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica". Imputando allo Stato questa speciale potestà legislativa di tipo esclusivo, detto comma amplia, senza dubbio, l'ambito di intervento statale, fino a ricomprendervi anche la specifica, dettagliata disciplina della "introduzione di regole sulla spesa

in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica". Come ha rilevato per primo Marcello Cecchetti⁴, si dà in tal modo ulteriore formale copertura costituzionale al potere del legislatore statale ordinario di stabilire limiti e vincoli di spesa nei confronti delle autonomie, senza dover soggiacere alle regole faticosamente individuate dalla ricordata giurisprudenza costituzionale in materia di coordinamento della finanza pubblica. È chiaro che queste disarmonie – abbastanza evidenti se considerate con riferimento al vigente testo del titolo V, parte II, della Costituzione (che inserisce ancora il coordinamento della finanza pubblica tra le materie di legislazione concorrente) – svaniscono se leggiamo il comma 1 dell'art. 5 con riferimento al testo del medesimo art. 117 proposto dal disegno di legge governativo di modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, attualmente all'esame del Parlamento. Tale testo prevede, infatti, l'abolizione della competenza concorrente e trasferisce alla competenza esclusiva dello Stato tale coordinamento.

Anche la modifica apportata all'art. 117 Cost. dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 sembra muoversi su questa linea. Con essa è stata opportunamente scorporata la materia della "armonizzazione dei bilanci pubblici" da quella del "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" di cui al 3° comma dello stesso art. 117 Cost., attraendola nell'ambito delle materie di potestà legislativa esclusiva contemplate nel 2° comma. Questa modifica, a prima vista, può sembrare avere una sua logica e non impingere necessariamente – o impingere in modo ridotto – nel principio di autonomia finanziaria. A ben guardare, però, potrebbe avere una portata più rilevante di quanto sembra risultare dal dato letterale. Potrebbe annunciare l'attrazione alla legislazione esclusiva dello Stato anche di tutta la materia del coordinamento della finanza pubblica; con conseguente ulteriore riduzione dell'autonomia finanziaria (così come – si è appena visto – è avvenuto con il comma 1, lettera e), del citato art. 5).

Ma il maggiore impatto sull'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali è imputabile alle modifiche apportate all'art. 119 Cost., che aggiungono alla frase "i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa", un'altra, limitativa, "nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci". Il riferimento al "rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci" presuppone infatti, in linea con la considerata nuova norma dell'art. 81 Cost., l'affidamento alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della determinazione in concreto dei limiti all'autonomia finanziaria.

Anche qui si può rilevare che la distonia rispetto alle vigenti altre norme del Titolo V in tema di coordinamento della finanza pubblica e

⁴ M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e titolo V della parte II della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 24/2012.

del sistema tributario è destinata a ridursi qualora fosse approvata la proposta governativa di modifica dello stesso art. 119 Cost.. Tale proposta, infatti, interviene sul 2° comma dell'art. 119, prevedendo che gli enti substatali devono stabilire i tributi secondo "quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" e non – com'è ora nel testo vigente – "secondo i principi [fondamentali] di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". Se questa proposta dovesse interpretarsi, come io ritengo, nel senso che ogni tributo proprio della Regione dovrebbe essere comunque "derivato" e non essere anche "proprio in senso stretto" (vale a dire sempre stabilito da una legge statale e solo istituito da una legge regionale o da un regolamento comunale), si avrebbe l'effetto negativo di far venir meno un importante strumento per il raggiungimento del pareggio di bilancio da parte di detti enti, e cioè la possibilità di utilizzare la leva tributaria costituita dai tributi propri in senso stretto ai fini del contenimento del disavanzo di esercizio. Essi potranno solo utilizzare le aliquote massime o la manovra loro concessa sulle agevolazioni nell'ambito delle discipline dei tributi propri derivati⁵.

Sempre nello stesso senso di ulteriore limitazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali si deve interpretare l'altra modifica dell'art. 119 Cost., che ha introdotto, nel secondo periodo del suo 6° comma, la frase secondo cui i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni «possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento», purché sussistano le seguenti due condizioni: "la contestuale definizione di piani di ammortamento" e il fatto che "per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio".

Come è stato osservato da G. M. Salerno⁶, se la prima condizione mira giustamente ad assicurare la trasparenza dell'ammontare dell'impegno finanziario assunto in relazione a un determinato arco temporale, è la seconda condizione che preoccupa ai fini delle sorti dell'autonomia finanziaria regionale e locale. Tale condizione, infatti, può essere interpretata in due significati molto diversi tra loro. Da un primo punto di vista, come dice Salerno, potrebbe autorizzare una sorta di flessibilità in deroga rispetto all'obbligo, imposto in via generale a ciascun ente territoriale, di rispettare il principio di equilibrio del proprio bilancio (ai sensi del 1° comma dell'art. 119 Cost.) attraverso positive forme di compensazione

⁵ Le Regioni a statuto speciale sfuggirebbero a questa riduzione dell'area dell'autonomia tributaria, essendo esse rette dalle loro norme statutarie di rango costituzionale, che prevedono una loro specifica potestà normativa di imposizione, intesa come autodeterminazione dei tributi, con l'unico limite dell'armonia con il sistema tributario statale.

⁶ G. M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in "Costituzione e pareggio di bilancio", Napoli, 2012.

tra i bilanci degli enti compresi nella Regione, alla condizione che “sia comunque garantito l’equilibrio di una sorta di atipico bilancio regionale consolidato”. Da un secondo punto di vista, come sottolinea altra dottrina⁷, la stessa condizione può essere considerata, invece, un limite inaccettabile all’autonomia finanziaria dell’ente locale. Esso infatti, anche quando rispetta il principio di equilibrio del proprio bilancio, potrebbe trovarsi nell’impossibilità di ricorrere all’indebitamento a causa di una cattiva gestione di un altro ente che insiste nella stessa Regione.

Non mi sembra che la legge rinforzata n. 243 abbia risolto questo problema e fugato i dubbi di compatibilità costituzionale sotto il profilo dell’autonomia degli enti locali costituzionalmente garantita. Il 3° comma del suo art. 10 prevede, infatti, un’apposita procedura concertativa che ha stupito i sostenitori di una nozione pura di federalismo fiscale⁸. Ma, indipendentemente da tali profili di costituzionalità, c’è da domandarsi come dovrebbe essere attuata la concertazione tra Regione ed enti locali cui fa riferimento l’art. 10. Per quanto mi risulta, questo problema non è stato ancora risolto, mancando la disciplina (DPCM di intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica). L’*impasse* è dannosa, perché l’impossibilità di ricorrere all’indebitamento incide negativamente sugli investimenti pubblici, e cioè su uno strumento di politica economica prezioso per uscire dall’attuale stato di recessione e di stagnazione dell’economia.

È evidente che con riguardo sia al nuovo art. 119 Cost., sia all’art. 10 della legge rinforzata il principio di autonomia viene a scontrarsi con un anacronistico principio di responsabilità finanziaria comune.

Alle stesse conclusioni si giunge per quanto riguarda il significato del comma 2, lett. c) dell’art. 5 della più volte citata legge n. 1 del 2012, riguardante il c.d. “concorso” degli enti substatali alla sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche. Tale articolo, nello stabilire che la legge rinforzata deve disciplinare le modalità attraverso le quali tali enti concorrono a detta sostenibilità, configura un’ennesima riserva alla legge rinforzata avente ad oggetto la disciplina delle modalità del suddetto concorso. Il risultato, anche qui, è l’ampliamento dell’ambito di intervento della potestà legislativa esclusiva dello Stato ben oltre “le norme fondamentali e i criteri contemplati nell’art. 81, 6° comma”.

Anche l’attribuzione, ai sensi della lettera b) del comma 2 dello stesso art. 5, alla legge rinforzata del compito di disciplinare la facoltà degli enti territoriali di ricorrere all’indebitamento prefigura una riserva alla legge rinforzata. L’aspetto delicato è che in tale riserva è ricompresa tutta la

disciplina, anche di dettaglio, del ricorso all’indebitamento da parte degli enti territoriali. Il che equivale a riconoscere, per l’ennesima volta, al legislatore statale una competenza ben più ampia di quella – stabilita dall’art. 117, 3° comma, Cost. – relativa alla fissazione delle norme fondamentali e dei criteri in materia di “coordinamento della finanza pubblica”.

Da quanto finora detto risulta, dunque, evidente che in tutte le materie oggetto della legge rinforzata l’autonomia finanziaria degli enti territoriali non ha più una sua specifica tutela, ma è rimessa alle determinazioni di un legislatore statale (sia pur) operante con legge rinforzata.

4. Le carenze della legge rinforzata n. 243 del 2012 - Non mi soffermo qui a illustrare la particolare procedura che, secondo gli artt. da 9 a 13 della legge rinforzata, gli enti territoriali devono seguire per redigere i loro bilanci e mantenerli in equilibrio e per finanziare, tramite indebitamento, un investimento istituzionalmente utile. Mi limito a rilevare sinteticamente alcune carenze, dimenticanze ed errori della disciplina, nonché ulteriori lesioni del principio di autonomia finanziaria. Queste carenze sono probabilmente il frutto della frettolosa approvazione di tale legge alla vigilia di Natale, in prossimità della travagliata fine della XVI legislatura.

Per quanto riguarda l’art. 9, comma 1 – che individua l’equilibrio dei bilanci di Regioni ed enti locali nel saldo non negativo fra entrate e spese finali e fra entrate e spese correnti – va notato che mancano sia disposizioni che definiscono i termini della presentazione dei bilanci in forma preventiva e consuntiva, sia un chiaro riferimento alla necessità che per bilancio delle Regioni e degli enti locali debba essere sempre inteso quello consolidato con le società partecipate.

Per quanto concerne poi l’art. 10, sarebbe stato forse opportuno inserire tra le norme fondamentali di cui alla legge rinforzata anche il divieto di utilizzare la leva dell’indebitamento per conferimenti di capitale a società partecipate. Al riguardo condivido le perplessità di Giovanni Boggero⁹, secondo cui la riserva di legge rinforzata sarebbe nella specie violata dai rinvii ad un atto formalmente regolamentare (DPCM), ma sostanzialmente normativo, per disciplinare tanto la procedura che presiede all’intesa tra enti locali e Regioni ai fini dell’indebitamento, quanto il riparto delle risorse e la definizione delle funzioni fondamentali e dei LEP destinati ad essere finanziati dallo Stato in casi di ciclo economico negativo e di eventi eccezionali.

Va, inoltre, rilevato che la legge rinforzata dimentica di stabilire quali conseguenze abbia il mancato rispetto dell’equilibrio di bilancio aggregato a livello regionale, lasciando solo ipotizzare che si possano applicare

⁷ M. CECCHETTI, *op. ult. cit.*

⁸ E. JORIO, *Un “pareggio di bilancio” che impone nuove regole all’indebitamento di Regioni e Comuni*, in *www.astrid.eu*, 2 settembre 2013.

⁹ G. BOGGERO, *Amministrare/a. XLIV*, n. 1, aprile 2014.

le disposizioni previste dal Patto regionale integrale. Non è, poi, rinvenibile alcuna traccia di sanzione nei casi in cui si realizzi una reiterata violazione del principio fondamentale di recupero del disavanzo di un triennio.

Se si guarda, infine, al profilo, che a noi qui più interessa, della compressione arrecata all'autonomia finanziaria regionale e locale, faccio rilevare che la legge rinforzata nulla aggiunge nella sostanza alle scelte riduttive dell'autonomia finanziaria fatte dalle ricordate norme costituzionali. Gli unici profili innovativi sono da individuare, da una parte, nell'istituzionalizzazione della procedura che presiede al raggiungimento delle intese su basi regionali e, dall'altra, nella procedura per determinare il riparto delle risorse dello Stato ai fini del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e politici. Come fa notare opportunamente Boggero¹⁰, non risulta però chiaro:

- quanto all'istituzionalizzazione della procedura concertativa, se il ruolo dello Stato debba essere minimo, alla stregua di quanto previsto dal Patto regionalizzato integrato, ovvero più intrusivo, alla stregua di quanto previsto dalle altre forme di flessibilizzazione attualmente in vigore per le Regioni a statuto ordinario;
- quanto alla procedura per determinare il riparto della spesa dei LEP, se e in che misura, mancando il DPCM attuativo, lo Stato debba incidere sull'autonomia finanziaria ed organizzativa degli enti locali e delle Regioni. In proposito ricordo che, secondo A. Brancasi¹¹, l'obbligo di concorso dovrebbe far pensare tuttavia ad una prospettiva di tipo centralistico, per cui "decide chi paga", senza particolare considerazione per il principio di sussidiarietà.

Una profonda lesione dell'autonomia finanziaria è, comunque, da individuare nella procedura, prevista dall'art. 12 della legge rinforzata, per la destinazione delle risorse degli enti locali e delle Regioni al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato nei periodi favorevoli del ciclo. Tale procedura distrae sicuramente dette risorse dal sistema delle Autonomie a favore dello Stato. Ho l'impressione che tale articolo potrebbe incorrere nella stessa declaratoria di illegittimità costituzionale che ha travolto, per un caso analogo, l'art. 66, comma 9, del decreto-legge n. 1 del 2012. Quest'ultima norma è stata ritenuta costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 63 del 2013 per violazione dell'art. 117, comma 3, e 119, comma 2, Cost. nella parte in cui obbligava gli enti locali e le Regioni a destinare i ricavi derivanti dall'alienazione di beni al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. La Corte ha motivato la

sua decisione con l'argomento che "lo Stato avrebbe acquisito risorse appartenenti agli enti locali e alle Regioni senza che tale scelta potesse dirsi proporzionata rispetto al fine", *rectius* giustificata dalla necessità di risanamento dei conti degli enti locali e delle Regioni. Essa non integra, quindi, un principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica. Data la perentorietà di questo *Considerato in diritto*, anche l'art. 12, avendo contenuto sostanzialmente identico a quello dell'art. 66, potrebbe essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

5. Conclusioni - Allo stato, un dato di fondo emerge dall'analisi finora svolta: la modifica delle richiamate norme costituzionali e la legge rinforzata aumentano in modo rilevante i vincoli che il legislatore statale può unilateralmente imporre riguardo alle entrate e alla spesa degli enti territoriali. Il che non è in via di principio disdicevole. L'estensione di questi vincoli dà, però, l'impressione che si stia andando oltre un semplice adeguamento dell'assetto costituzionale della forma di Stato alle esigenze della crisi economico-finanziaria. Mi pare che si sia messo in moto un processo, in termini politico-culturali, inverso rispetto al modello di federalismo fiscale che era alla base, nel 2001, del Titolo V, Parte II, della Costituzione, come attuato dalla legge n. 42 del 2009.

Siamo tutti d'accordo nel ritenere che la riforma costituzionale del 2001 non ha risposto alle generali aspettative e richiede, perciò, interventi del legislatore costituzionale nell'ottica di una ricentralizzazione (sulla falsariga, del resto, delle ben note proposte avanzate, in questi ultimi anni, sia a livello parlamentare che dottrinario). Deve, però, tenersi anche conto che tale riforma ha avuto, quantomeno, il pregio di essere finalizzata ad aumentare il tasso di attuazione concreta dei principi costituzionali di democrazia e di autonomia, tra loro inscindibilmente connessi, e dei loro corollari di sussidiarietà e *accountability*. Questi principi – che sono alla base del federalismo cooperativo e solidaristico caratterizzante la nostra forma di Stato – vogliono che i cittadini amministrati siano posti in grado di controllare, indirizzare e giudicare l'operato dei loro amministratori per quanto riguarda le decisioni di spesa e di entrata assunte nella propria sfera di autonomia, mantenendo alla legge statale il potere di fissare i principi fondamentali di coordinamento, le norme di armonizzazione dei bilanci pubblici (al limite, anche gli stessi tetti di spesa), e non anche quello di stabilire specifiche e assorbenti norme di dettaglio fortemente limitative dell'autonomia finanziaria dal lato della spesa.

Gli interventi sulle Autonomie effettuati in questi anni in attuazione del *Six pack* e del *Fiscal compact* erano inevitabili, non solo perché imposti dall'ordinamento comunitario e da un accordo intergovernativo, ma anche perché giustificati da obiettive esigenze di armonizzazione delle regole dei bilanci pubblici in tempi di crisi. È la loro forte incidenza

¹⁰ G. BOGGERO, *op. ult. cit.*

¹¹ A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli Enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in "Le Regioni", n. 1/2003.

sull'autonomia finanziaria (in ambedue le componenti della spesa e dell'entrata) e le modalità dettagliate di tale incidenza che sono, invece, discutibili e disarmoniche rispetto, almeno, al federalismo fiscale quale (ancora) delineato in via generale dalle vigenti norme costituzionali. Comunque, esse non devono ritenersi la conseguenza necessaria dell'applicazione delle norme comunitarie e degli accordi intergovernativi.

L'attribuzione allo Stato della potestà esclusiva di armonizzazione dei bilanci pubblici è, dunque, accettabile, ma non fino al punto di assorbire in tale materia anche la vigente regola costituzionale che, almeno per ora, in tema di coordinamento della finanza pubblica limita il potere dello Stato alla fissazione dei principi fondamentali¹². È come se si volesse ridurre al minimo l'autonomia finanziaria degli enti territoriali agendo solo sul quadro istituzionale e competenziale, lasciando ai margini i principi cardine del federalismo fiscale e rimettendo, in ogni caso, il riparto delle risorse a complesse e articolate procedure concertative. Il rischio è, in definitiva, l'abbandono del modello costituzionale del pluralismo istituzionale e paritario che privilegia il livello di governo inferiore.

Se si vuole – come si dovrebbe – rispettare tali principi e mantenere, perciò, questo impianto costituzionale solo rettificandolo e integrandolo, la via più corretta per raggiungere questo obiettivo non può che essere quella di evitare che l'eccesso dei nuovi vincoli imposti alle Regioni e agli enti locali entri in stridente collisione con i ricordati principi costituzionali dell'autonomia e della sussidiarietà. Il che potrebbe avvenire solo se si accettassero quelle proposte avanzate da qualificati studiosi¹³, dirette a semplificare radicalmente l'attuale quadro normativo attraverso l'eliminazione degli analitici, dettagliati vincoli sulla finanza locale da esso previsti. Dovrebbero essere mantenuti, in coerenza con la normativa comunitaria sopra richiamata (par. 2.2 e 2.3), solo i due principali: un primo vincolo "di flusso", legato ad un indebitamento netto, naturalmente calcolato in termini di compatibilità con gli obblighi europei; un secondo di *stock*, che guarda cioè al debito pro-capite o al debito rapportato alla parte corrente del bilancio. In tal modo, il legislatore stabilirebbe due soli obiettivi, lasciando che gli enti territoriali li raggiungano in piena autonomia¹⁴. Il tutto, avendo di mira non un dimagrimento indiscri-

minato del settore pubblico, ma anche incentivi per i governi centrale e locale sia a spendere in settori chiave come l'istruzione, la ricerca scientifica, l'innovazione, sia a trasformare, dall'interno, lo stesso settore pubblico per renderlo più strategico, meritocratico e dinamico. Può sembrare forse un'impresa ardua, ma non è certo più difficile che imporre, ad ogni livello, un'austerità che sta minando la struttura socio-economica e la competitività futura del nostro Paese.

Varrebbe, insomma, la pena di approfondire in questa ottica le tematiche dell'equilibrio di bilancio prima di fare ulteriori e molto impegnative scelte legislative di riforma del Titolo V della Costituzione, giustificate solo da seppur rispettabili esigenze finanziarie, di efficienza e di più stretto controllo.

FRANCO GALLO

¹² Per le Regioni a statuto speciale l'assorbimento riguarderebbe, ovviamente, le regole statutarie che riconoscono larga autonomia sul fronte della spesa.

¹³ M. FERRARESI, L. MARATTIN, L. RIZZO, *Dal Patto di Stabilità interno al Saldo "Eurocompatibile": un'applicazione ai Comuni dell'Emilia-Romagna*, in *Working Paper - Università di Ferrara*, 2013. Cfr. anche la lettera-appello di A. ZANARDI & AL., *Al Patto di Stabilità servono più Europa e meno dettagli*, in "Il Sole 24 Ore", 29 luglio 2013.

¹⁴ PIERO GIARDA, in una intervista apparsa su "Il Sole-24 ore" del 14 novembre 2014, afferma al riguardo che le regole di finanza pubblica a livello decentrato dovrebbero limitarsi all'intervento sui saldi, senza estendere il raggio d'azione ai "singoli elementi di entra-

ta e di spesa". E invece, ora, si intende "avere il controllo su spese, entrate e saldi". Quando venne istituito, il patto di stabilità interno "aveva come obiettivo prioritario il saldo di bilancio, se pur vincolato a certi risultati. Anni dopo siamo all'oppressione normativa".