

## **Federalismo fiscale e vincolo del pareggio di bilancio**

### **1. Premessa**

Il contesto normativo in cui va inquadrato il tema di questa *lectio* è noto anche ai non addetti ai lavori. E' 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 la normativa comunitaria in materia e con quelle, specifiche, relative all'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

Il tema, come è facile rilevare, è molto ampio e meriterebbe, perciò, una più articolata trattazione. In questa sede mi limiterò a svolgere alcune generali considerazioni riguardo all'inquadramento del principio del pareggio di bilancio nell'ambito delle fonti UE e all'impatto delle nuove norme costituzionali sul vigente regime del federalismo fiscale. Da tale esame trarrò alcune conclusioni critiche sulla "tenuta", nel presente momento storico, dei principi costituzionali di autonomia e sussidiarietà.

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

2.1. E' appena il caso di ricordare che prima del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) - introdotto con il regolamento comunitario n. 1466 del 1997 ed integrato da altri atti successivi conosciuti come *Six pack*, *Fiscal compact* e altri ancora - l'obiettivo principale che si era prefissa l'UE era indubbiamente quello della crescita trainata dai principi di concorrenza e diversità. Tale obiettivo era fissato solennemente nei trattati UE (artt. 102A, 103, 104 Maastricht; 98, 99, 104 Amsterdam; 120, 121, 126 Lisbona) e il suo raggiungimento era affidato agli Stati membri, i quali dovevano realizzarlo avvalendosi ciascuno della propria politica economica e della capacità di indebitamento regolamentata dall'art. 104C (TUE) (104 Amsterdam e 106 Lisbona). Con la stipula del PSC, invece, la situazione è cambiata in termini di *consecutio* temporale: raggiungere la parità di bilancio è divenuto ora un obbligo prioritario per tutti gli Stati membri che prevale su, ma non annulla quello più generale suindicato della crescita in regime di concorrenza.

Ricordo ancora che Giuseppe Guarino ha denunciato in vari suoi scritti l'illegittimità di questo accavallarsi di norme comunitarie e convenzionali, sostenendo che i Trattati non potevano essere derogati nella loro applicazione da norme di grado inferiore nella gerarchia delle fonti, quali erano appunto quelle regolamentari contenute nel PSC e negli atti successivi che ho appena indicato. Secondo Guarino il PSC, assoggettando tutti gli Stati membri al medesimo obbligo di parità di bilancio, avrebbe abrogato il fondamentale principio di diversità, e cioè il principio che costituisce una condizione necessaria e ineliminabile per una leale

concorrenza, ed avrebbe perciò privilegiato illegittimamente tutti quei Paesi che potevano contare su un pareggio strutturato in attivo rispetto a quelli, come l'Italia, che non ci potevano contare.

Devo dire che questa interpretazione - acuta come tutte quelle di G. Guarino - non mi sembra convincente nella sua iperbolicità. E ciò per ragioni non solo latamente politiche - accettandola, tutto il sistema imperniato sul pareggio di bilancio "salterebbe" infatti per illegittimità del PSC -, ma anche per ragioni più strettamente giuridiche. Le espongo molto sinteticamente.

Mi sembra inverosimile che, nel sottoscrivere il *Fiscal compact* e nell'aderire agli altri atti in tema di equilibrio di bilancio, la volontà dei Paesi membri potesse essere nel senso, così eclatante, di sostituire d'*emblée* la nuova disciplina della parità di bilancio ad una, quella dei Trattati, che ha e continua ad avere di mira la crescita, è imperniata sul principio di concorrenza e non è affatto repulsiva di norme restrittive congiunturali - come, appunto, quelle sull'equilibrio di bilancio - dettate dalla necessità di far fronte ad un transitorio stato di emergenza. Mi sembra ragionevole ritenere che tale volontà fosse più semplicemente nel senso che il pareggio di bilancio è un ulteriore importante obiettivo da raggiungere a medio termine, all'interno dell'ordinamento UE, attraverso lo strumento flessibile del coordinamento delle politiche economiche in tempo di crisi, coordinamento da realizzare con distinti atti comunitari e intergovernativi inseriti in (e connessi con) i Trattati medesimi. Ne consegue che la previsione di tale obiettivo, essendo frutto solo di un coordinamento consentito dai Trattati, non esclude di per sé quello della crescita e non può costituire una deroga

permanente ai principi fondamentali comunitari di concorrenza, sussidiarietà e autonomia delle politiche economiche. Non può produrre, quindi, l'illegittimità, anzi, l'incompetenza assoluta di tutto il sistema regolamentare del PSC denunciata da Guarino (*Un oscuro colpo di Stato*, 1, 1999). Il che spiega anche perché non sia stata prevista nei Trattati, in caso di non raggiungimento del pareggio da parte di un singolo Stato, l'applicazione di sanzioni specifiche, automaticamente applicabili, che si aggiungano a quella comminabile per il superamento del limite del *deficit* pubblico in misura pari al 3% del Pil.

2.2. Preso atto della legittimità del PSC e dei diversi atti che lo hanno realizzato, il discorso si sposta sul piano interno e porta a domandarci se l'obbligo di adeguamento del diritto nazionale (sia statale che degli enti territoriali) alla normativa europea in tema di pareggio di bilancio avrebbe potuto essere assolto con modalità diverse dalla revisione costituzionale adottata nel nostro Paese.

La risposta al riguardo non può che essere affermativa. Non avrei dubbi che la normativa europea di bilancio introdotta con il PSC fosse di per sé già dotata della forza richiesta dai Trattati UE per avere efficacia diretta negli ordinamenti nazionali e, quindi, fosse già operante, fin da prima dell'intervenuta riforma costituzionale, nei confronti dello Stato e, in forza dei principi comunitari di effettività e sussidiarietà, nei confronti anche degli enti territoriali (art. 4, comma 3, 5, 6 e 29 del Trattato di Lisbona). La normativa europea di bilancio discende, infatti, da ben determinate 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 recepiti in Italia con

apposite leggi di esecuzione.<sup>1</sup> E se, dunque, la riforma di diversi articoli della Costituzione in tema di bilancio, attuata nel 2012 con la richiamata legge costituzionale n. 1, ha avuto solo un effetto confermativo dell'operatività di norme UE preesistenti, è difficile vedere quali ulteriori garanzie possano derivare dall'inserimento esplicito in Costituzione della regola comunitaria dell'equilibrio di bilancio.

Ciò significa che le modifiche costituzionali introdotte trovano spiegazione solo nell'intenzione della maggioranza politica dell'epoca di dare, sotto la spinta della crisi economico-finanziaria, particolare 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 territoriali. Va però detto, a parziale giustificazione dell'intervento costituzionale, che con esso si è raggiunto quantomeno l'obiettivo di sopperire alle carenze dei meccanismi di garanzia e al *deficit* democratico che da sempre caratterizzano in materia i Trattati. E' noto, infatti, che il potere di accertare e sanzionare infrazioni comunitarie spetta solo al Consiglio dopo una laboriosa e 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 e sanzionare le infrazioni commesse dagli Stati membri (art. 126, par. 10, TUE).

2.3. Chiarita la diretta operatività nell'ordinamento statale e in quello degli enti substatali delle regole comunitarie in tema di bilancio, un altro problema che si

---

<sup>1</sup> 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.

potrebbe porre è se le nuove regole costituzionali sul pareggio di bilancio possano avere l'effetto di ridurre la tutela dei diritti sociali all'interno dell'Unione. Questo problema è per certi versi simmetrico a quello, di cui ho dato conto all'inizio, posto da Guarino riguardo al rapporto fra le norme regolamentari sul pareggio di bilancio integrative dei Trattati e le norme generali sulla crescita e la concorrenza contenute nei Trattati stessi. La differenza è che in questo caso il problema riguarda il rapporto non tra due ordini di norme comunitarie (i Trattati e i regolamenti), ma tra il complesso delle norme UE e le norme interne costituzionali. Si tratta, cioè, di individuare su quali basi possa contemperarsi l'obiettivo comunitario - costituzionalizzato con l'art. 81 - di avere conti pubblici in equilibrio con l'esigenza di garantire, a livello interno, i diritti sociali, come richiesto dalle Costituzioni nazionali.

Non mi risulta che la Corte di giustizia si sia pronunciata al riguardo, ancorchè 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 tale tema, essa avrebbe dovuto verificare quale portata abbiano, ai fini del suddetto contemperamento del principio del pareggio con la garanzia dei diritti sociali, 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 attuativa di un indirizzo comunitario.

Sicuramente la sentenza portoghese è un precedente importante per i casi analoghi che dovessero presentarsi in altri Paesi. Per quanto riguarda in particolare l'esperienza italiana, non avrei dubbi che, in via di principio, la tutela dei diritti civili e sociali essenziali che potrebbero essere disattesi dalle stringenti regole di bilancio - quelli, per capirci, di cui alla lettera *m*) dell'art. 117 Cost., da garantire su tutto il territorio nazionale - 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. E' 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, così come è vero in via generale - almeno a mio avviso - che

l'economia non ha un primato sui diritti fondamentali trasformandoli in diritti condizionati dalla disponibilità delle risorse. E', al contrario, l'attuazione di tali diritti che deve conformare e indirizzare l'obbligo di distribuire le risorse disponibili. Saremmo insomma, in astratto, nell'ambito dei c.d. controlimiti 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, di difficile realizzazione. Prima di muoversi su tale fronte estremo, si deve, infatti, tener conto degli elementi di flessibilità presenti nella normativa europea, che escludono di fatto la possibilità di collisioni fra i due ordinamenti. Intanto, la normativa comunitaria sul pareggio di bilancio e quella convenzionale del *Fiscal compact* contemplano 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. In ogni caso, esse prevedono deroghe a detto principio, 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. Queste deroghe, se correttamente giustificate, sono tali da escludere procedure per *deficit* eccessivo e sono analoghe a quelle considerate nella nostra Costituzione dall'art. 81.

Non mancano, dunque, a livello comunitario elementi di flessibilità che temperano le rigidità delle regole del pareggio di bilancio ed evitano non solo, come si è visto, l'illegittimità in via generale paventata da Guarino, ma più in particolare anche il rischio di una incompatibilità della disciplina costituzionale di tutela dei diritti sociali con le norme dei Trattati. La conseguenza è che il



legislatore nazionale e, con lui, quello regionale, pur avendo il dovere di non pregiudicare l'uniforme applicazione dell'ordine comune europeo, hanno un certo margine di libertà - anche in base al principio comunitario di leale collaborazione tra l'Unione e i singoli Stati - nel fissare i livelli e i tetti di spesa statali, regionali e locali e, nel contempo, di decidere in quale misura orientare la spesa verso politiche sociali redistributive.

2.4. Per quanto riguarda più specificamente 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 il richiamato art. 4, comma 3, TUE, ai sensi del quale gli Stati membri, compresi gli enti territoriali minori in quanto articolazioni di essi, 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. E' in attuazione di esso 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 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 significa che la regola comunitaria di equilibrio di bilancio, avendo effetti diretti sulle autonomie territoriali, in linea di principio non richiederebbe necessariamente di essere mediata nella sua applicazione dalla legislazione statale. In ogni caso, essa deve essere 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 del diritto UE. Ne ricordo alcune: 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 del principio comunitario del pareggio di bilancio, egli deve regolarlo prestando però attenzione a bilanciarlo con i principi di autonomia e sussidiarietà previsti dalla Costituzione e dal diritto UE e tenendo 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, è facile rendersi conto che la legge costituzionale n. 1 del 2012 e la legge rinforzata n. 243 dello stesso anno hanno, sulla scia del *Fiscal compact*, 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 nel senso della ricentralizzazione. Ciò non mi vieta, peraltro, di far notare un dato obiettivo, e cioè che le indicate fonti normative introducono una serie di nuove limitazioni in materia finanziaria nei confronti delle autonomie sia mediante la ricordata costituzionalizzazione delle stesse, sia mediante la normativa di dettaglio e concertativa contenuta nella legge di attuazione n. 243. L'effetto è stato, indubbiamente, 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.

Questi limiti 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. Stabilendo il principio che la norma statale che fissa l'obbligo di ridurre le spese per una certa percentuale (nella specie del 10% delle

spese per il personale) non è di dettaglio, ma costituisce un principio fondamentale di coordinamento, queste sentenze hanno sì dato un'interpretazione restrittiva dell'autonomia finanziaria di tali enti, ma hanno pur sempre ribadito in linea generale l'esistenza di una tale autonomia. L'hanno rinvenuta nel fatto che ciascuna Regione è pur sempre 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 vuol dire 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. In materia di bilancio degli enti territoriali minori viene così meno la possibilità di applicare il 3° comma dell'art. 117 Cost., il quale stabilisce ancora che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la legge statale può intervenire e prevalere su una legge regionale

solo per fissare i principi fondamentali e non anche per stabilire 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 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 Cecchetti<sup>2</sup>, 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 territoriali, senza dover soggiacere alle regole faticosamente individuate dalla ricordata giurisprudenza costituzionale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Va però detto 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) - sono destinate a svanire 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,

---

<sup>2</sup> M. Cecchetti, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della parte II della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 24/2012

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, sembra 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 pare 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 delle Regioni e degli enti locali (così come - si è appena visto - è avvenuto con il comma 1, lettera *e*), del citato art. 5).

Ma il maggiore impatto sul sistema delle autonomie 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 del sistema tributario si ridurrebbe qualora fosse approvata la proposta governativa di modifica dello stesso art. 119 Cost.. Tale proposta 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 aggiungerebbe, all'effetto negativo della totale eliminazione dell'autonomia tributaria, quello 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 derivati<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> 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.

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», purchè 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. Salerno<sup>4</sup>, 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 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 dottrina<sup>5</sup>, la stessa condizione può essere considerata, invece, un limite inaccettabile all'autonomia finanziaria dell'ente locale. Quest'ultimo infatti, anche quando rispetta il principio di

---

<sup>4</sup> G. M. Salerno, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, 2012

<sup>5</sup> M. Cecchetti, *op. ult. cit.*



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 non del tutto in linea con una nozione pura di federalismo fiscale<sup>6</sup>. 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.

E' 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 substatuali alla sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche. Tale articolo, nello stabilire che la legge rinforzata

---

<sup>6</sup> E. Jorio, *Un "pareggio di bilancio" che impone nuove regole all'indebitamento di Regioni e Comuni*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), 2 settembre 2013

deve disciplinare le modalità attraverso le quali tali enti concorrono a detta sostenibilità, configura un'ennesima vera e propria 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 dei principi e criteri fondamentali 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 detta legge.

#### **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 in maniera perentoria 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 Boggero<sup>7</sup>, 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

---

<sup>7</sup> G. Boggero, *Amministrare/a. XLIV*, n. 1, aprile 2014

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 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 Boggero<sup>8</sup>, 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

---

<sup>8</sup> G. Boggero, *op. ult. cit.*

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. Brancasi<sup>9</sup>, 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 detto 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

---

<sup>9</sup> A. Brancasi, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, n. 1/2003

proporzionata rispetto al fine», *rectius*, giustificata dalla necessità di risanamento dei conti degli enti locali e delle Regioni. Essa non integrava, 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

Dall'analisi finora svolta emerge con chiarezza la conferma di quanto detto all'inizio, e cioè che la modifica delle richiamate norme costituzionali e la legge rinforzata hanno aumentato in modo rilevante i vincoli che il legislatore statale può unilateralmente imporre sulle entrate e sulla spesa degli enti territoriali. Il che non è in via di principio disdicevole ed è del resto coerente ai ricordati, precisi impegni assunti dal nostro Paese aderendo al *Fiscal compact*. 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, in nome dell'unitarietà della finanza pubblica, si sia messo in moto un irreversibile processo, in termini politico-culturali, inverso rispetto ai modelli classici di federalismo fiscale e, comunque, non del tutto coerente con i principi costituzionali di autonomia e di sussidiarietà.

Siamo tutti d'accordo nel ritenere che la riforma costituzionale del 2001 non ha risposto, con il suo Titolo V, alle generali aspettative e richiede, perciò, interventi del legislatore costituzionale nell'ottica della ricentralizzazione,

dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e, quantomeno, di un maggior controllo delle modalità di attuazione delle politiche di bilancio (sulla falsariga, del resto, delle ben note condivisibili proposte avanzate, in questi ultimi anni, sia a livello parlamentare che dottrinario). Deve, però, tenersi anche conto che tale riforma aveva 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, 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. Il che significa attribuire allo Stato il potere di fissare i principi (fondamentali) di coordinamento, i tetti di spesa e le norme di armonizzazione dei bilanci pubblici, ma non anche il potere di stabilire, a tutto campo, 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 seppur con la evidenziata garanzia di un certo grado di elasticità, ma anche perché giustificati da obiettive esigenze di armonizzazione interna delle regole dei bilanci pubblici in tempi di crisi. E' la loro forte incidenza sull'autonomia finanziaria in ambedue le componenti della spesa e dell'entrata e le modalità dettagliate e perentorie di tale incidenza che potrebbero ritenersi, invece, discutibili e disarmoniche rispetto,

almeno, all'essenza del federalismo fiscale quale delineato in via generale dalle ancora vigenti norme costituzionali.

Insomma, l'attribuzione allo Stato della potestà esclusiva di armonizzazione dei bilanci pubblici è accettabile, ma non fino al punto di assorbire in tale materia, annullandola di fatto, anche la vigente regola costituzionale che in tema di coordinamento della finanza pubblica limita il potere dello Stato alla fissazione dei principi fondamentali<sup>10</sup>. E' come se si volesse ridurre al minimo l'autonomia finanziaria degli enti territoriali agendo solo sul quadro istituzionale e competenziale, lasciando ai margini, un po' ambiguamente, i principi cardine del federalismo fiscale e rimettendo, da una parte, le scelte di prelievo - anche quelle dei tributi propri in senso stretto - esclusivamente al potere centrale e, dall'altra, il riparto delle risorse a complesse procedure concertative non sufficientemente definite e difficilmente definibili. Il rischio è l'abbandono, di fatto, del modello costituzionale del pluralismo istituzionale e paritario che privilegia ancora il livello di governo inferiore, e cioè quel modello che faceva dire, già nel lontano 1945, a Calamandrei che «il federalismo, prima che una dottrina politica, è l'espressione di una raggiunta coscienza morale della interdipendenza della sorte umana, che intorno ad un unico centro si allarga con cerchi sempre più larghi, dal singolo al Comune, dalla Regione alla nazione, dall'unione supernazionale alla intera umanità».

Se si vuole conservare l'attuale impianto costituzionale solo integrandolo e armonizzandolo con il principio del pareggio di bilancio, la via più corretta per

---

<sup>10</sup> Per le Regioni a statuto speciale l'assorbimento riguarderebbe, ovviamente, le regole statutarie che riconoscono larga autonomia sul fronte della spesa.



raggiungere questo obiettivo dovrebbe essere quella di evitare che i nuovi vincoli imposti alle Regioni e agli enti locali in conseguenza di una ragionevole ricentralizzazione entrino in stridente collisione con i ricordati principi costituzionali dell'autonomia e della sussidiarietà. Il che, a mio avviso, può avvenire solo se si accettano quelle proposte, avanzate da qualificata dottrina<sup>11</sup> e suggerite anche dall'OCSE, dirette, sul lato delle entrate, a mantenere l'autonomia tributaria degli enti substatali e, sul lato delle spese (che a noi qui più interessa), a semplificare il complesso quadro normativo recato dalla richiamata legge rinforzata n. 243 e dalle annuali leggi di stabilità. Sotto quest'ultimo aspetto si tratterebbe di rinunciare a porre vincoli molto analitici e troppo dettagliati alla finanza regionale e locale, mantenendo solo i due principali: il primo, "di flusso", legato ad un indebitamento netto, naturalmente calcolato in termini di compatibilità con gli obblighi europei; il secondo, di *stock*, che guarda cioè al debito pro-capite o al debito rapportato alla parte corrente del bilancio. In tal modo, il legislatore statale stabilirebbe due soli ma fondamentali obiettivi, lasciando che gli enti territoriali li raggiungano in autonomia.

Roma, 9 gennaio 2015

Franco Gallo

---

<sup>11</sup> 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