

Pubblicato sulla rivista della Corte dei conti n. 5/2010.

Patto di stabilità e crescita e ordinamento locale

Rita Perez

Sommario: 1. Il dissenso dell'ordinamento locale. 2. I comportamenti contestati. 3. Il Patto per le regioni. 4. I rapporti centro/periferia.

1. Al momento dell'introduzione del Patto di stabilità e crescita¹, l'Unione europea ha indicato nello Stato l'ente responsabile dei risultati finanziari da conseguire sul territorio², instaurando la prassi che le scelte finanziarie dovessero essere deliberate al centro, senza consultare gli organi rappresentativi degli enti, malgrado essi siano direttamente coinvolti nell'attuazione degli impegni assunti dagli Stati. Le scelte sarebbero poi divenute obbligatorie in periferia, attraverso la legge finanziaria. Procedura da giudicarsi almeno anomala, trattandosi di un patto³ e in contrasto con il costante sviluppo del potere locale visto come un correttivo al rafforzamento del potere centrale⁴. Tuttavia, il mancato rispetto di un corretto rapporto centro/periferia, che ha caratterizzato una parte rilevante della storia finanziaria italiana, accompagnando i vincoli di spesa con l'adozione di variabili,

¹ Previsto nel 1997 con il trattato di Amsterdam e contenuto nei regolamenti del Consiglio, nn. 1466/1997 e 1467/1997 e nella risoluzione del Consiglio europeo, (97/C236/01). Queste disposizioni sono state corrette con il regolamento n. 1055/2005/Ce.

² Le disposizioni del Patto di stabilità interno, per gli anni 2009-2011, introdotte in sede di conversione del decreto legge n. 112/2008, convertito nella legge 6 agosto n. 133/2008, dispongono che la finanza locale concorra alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica (art. 77, c.1, lettera b), in conformità agli impegni assunti dal nostro paese in sede comunitaria, in misura pari, per ciascun anno, a 1.650, 2.900 e 5.140 milioni di euro. Cfr. *Ragioneria generale dello Stato, Circolare n. 2 del 2009 sul patto di stabilità nella legge finanziaria 2009*.

³ Le leggi finanziarie, nel corso di un decennio, hanno articolato l'imposizione degli obblighi deliberati dal governo centrale, escludendo dal rispetto del Patto di stabilità interno, gruppi di enti locali individuati secondo fasce di popolazione residente, collegando il numero dei residenti alla capacità finanziaria dell'ente.

⁴ Sul punto, cfr. G. Vesperini, *La legge sulle autonomie locali venti anni dopo*, in "Riv. trim. dir. pubbl." n. 4/2010, 953 ss. L'a. osserva che gli interventi legislativi successivi all'emanazione della legge n. 142/1990, hanno corretto la configurazione dei poteri locali assegnando loro tre nuove funzioni: quella di correttivo al rafforzamento del potere centrale; quella, opposta, di rafforzamento del potere centrale, alleggerito di alcuni compiti e dedito con maggior cura a quelli restanti; quello compensativo: il potenziamento delle autonomie territoriali compensa quello dei poteri sovranazionali, avvenuto nello stesso periodo (1964-1965).

deroghe, proroghe e sanatorie⁵, sempre promosse dal centro, si è protratto negli anni. Questo comportamento ha comportato l'abbandono del principio di sussidiarietà, che incide sulla localizzazione dell'esercizio delle funzioni⁶. Infatti, mentre la sussidiarietà richiede che le decisioni siano assunte quanto è più possibile vicino al luogo in cui dovranno produrre effetti (salve le ipotesi in cui, in caso di impossibilità del soggetto a svolgere l'attività, intervenga un'istanza superiore), le scelte finanziarie relative agli enti locali sono state individuate, in una sede lontana e diversa. Ciò in quanto, sono state ritenute esistenti cause esimenti dal rispetto del principio, poiché i deficit e i debiti degli Stati entrati nell'euro, sono deficit e debiti dell'Unione e coinvolgono altri Stati potenzialmente virtuosi. Per questo motivo, le decisioni finanziarie non possono più essere influenzate o, peggio, lasciate alle scelte dell'ordinamento locale, ma devono essere di pertinenza degli Stati, responsabili dell'intera finanza pubblica nazionale.

L'affidamento di questa responsabilità allo Stato, ha dato luogo, anno dopo anno, all'individuazione di numerosi comportamenti finanziari, imposti per legge, dal governo centrale a quello locale. Questi impegni, controllati in sede europea, sono stati presentati, annualmente, in un Patto di stabilità interno⁷. Gli enti locali territoriali, peraltro, non sono stati né invitati a partecipare all'individuazione degli obblighi finanziari cui dovevano sottomettersi per rispondere alle richieste europee, né, prima di renderli effettivi, è stato ascoltato il loro parere, attraverso la Conferenza unificata⁸.

⁵ Si tratta di provvedimenti che hanno dato luogo, nel tempo, a risultati paradossali. Si pensi al caso della Sicilia che ottenne il diritto di trattenere l'intero prelievo tributario locale, in cambio di un maggiore impegno nella spesa per l'istruzione, incassando, poi, le entrate senza pagare le scuole. Più recentemente, si può ricordare il provvedimento che ha vietato alle università nuove assunzioni, derogato, poi, con un decreto del ministro. Questa deroga, oltre a limitare l'autonomia degli enti universitari, ha comportato un costo superiore a quello che si sarebbe avuto senza il divieto. In tema di deroghe, è stato recentemente ricordato che la politica successiva alla riforma fiscale degli anni Settanta, impose ai comuni vincoli di bilancio che, non rispettati, portarono a sanatorie dei deficit, addirittura basando i successivi trasferimenti tenendo conto della spesa "sanata", premiando, di fatto, i comuni meno virtuosi.

⁶ Disciplinato dal protocollo n. 2 sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità.

⁷ Il vincolo è definito ogni anno dal Conto consolidato della pubblica amministrazione sul quale incidono le decisioni di spesa e di entrata di tutte le amministrazioni (ministeri, regioni ed enti locali) limitando sia la spesa corrente, sia la spesa in conto capitale (cioè pagamenti alle imprese per opere di investimento). Gli obblighi sono stati imposti attraverso le leggi finanziarie, oggi di stabilità.

⁸ Questa omissione appare particolarmente grave, riguardando soggetti, dotati di autonomia, che agiscono all'interno dello Stato e che svolgono attività di governo. In tema, cfr. William F. Fox, *Understanding administrative law*, LexisNexis, 2008, 471 (TC-7; I-8); S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Bari, Laterza, 2007, spec 272 ss.

2. E', così, avvenuto che i soggetti incaricati dell'attuazione della politica finanziaria, siano rimasti estranei alla sua determinazione, e questo estraniamento è stato mantenuto anche dopo che, nel 2001, la Costituzione ha riconosciuto ai diversi enti territoriali, incluso lo Stato, un medesimo grado di autonomia (art. 114, c.1), anche finanziaria (art. 119, c.1 e c.2)⁹.

In tal modo, il diritto dei soggetti interessati, garantito dall'ordinamento amministrativo¹⁰, a formulare osservazioni e proposte, prima dell'assunzione di deliberazioni per la migliore definizione di attività che li riguardano, e che, per loro natura, sono complesse, è stato ignorato¹¹. Come, anche, è stato ignorato il principio che le disposizioni finanziarie, alla pari delle altre disposizioni, costituiscano il frutto di adattamenti reciproci tra le parti interessate¹², in modo di assicurare una tutela certa a interessi che, in una decisione centralizzata, potrebbero risultare, ingiustamente, recessivi¹³.

L'ordinamento locale ha, più volte, contestato la correttezza di una decisione non condivisa con i soggetti incaricati dell'attuazione¹⁴ che, pure, sono considerati, in base alla Costituzione, pari allo Stato nel loro ruolo costitutivo della Repubblica. Con la conseguenza che, spesso, le proteste contro le decisioni del Governo sono avvenute fuori dal Parlamento, in concomitanza con la discussione dei disegni di legge

⁹ Esiste una normativa che garantisce agli enti locali la partecipazione alle decisioni regionali aventi effetti in materia locale. Gli enti possono intervenire ai sensi della l. n. 142/1990, art. 3, c.3, ora art. 5 d. lgs n. 267/2000. Analogamente, la regione deve sentire le rappresentanze degli enti locali per le determinazioni riguardanti il conferimento delle funzioni e delle risorse ai sensi della legge n. 59/1997, art. 4, c. 1. Si veda G. Vesperini, *I poteri locali*, Roma, Donzelli, 2001, vol. II, 293.

¹⁰ Con riferimento all'amministrazione globale, il tema è trattato da S. Cassese, *Oltre lo Stato*, Bari, Laterza, 2006, spec. 123 ss.; si veda, inoltre, G. Ziccardi Capaldo, *The Pillars of global law*, Ashgate, Burlington, Usa, 2008, che descrive come, a livello globale, si vadano attuando trasformazioni orientate verso una maggiore protezione dei diritti dei cittadini e delle collettività.

¹¹ G. della Cananea, *Al di là dei confini statuali*, Bologna, Il Mulino, 2009, fa riferimento ai principi del diritto pubblico globale utilizzabili da enti regionali e locali, spec. 170 ss.

¹² Cfr. S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, cit. 222 ss.

¹³ Alterando i principi e le garanzie formali che sono alla base della tutela di interessi pubblici. In questo senso, L. mercati, *Responsabilità amministrativa e principio di efficienza*, Torino, Giappichelli, 2002, spe. 159. Con riferimento alla distribuzione delle potestà pubbliche tra gli organi dello Stato si possono leggere le osservazioni di M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1988, vol. I, 157 ss.

¹⁴ Sulla necessaria soggezione degli enti territoriali al coordinamento e al monitoraggio del governo centrale, cfr. E. Buglione, *Cosa si può riprendere dal ddl 2007*, in Issirfa, *Quinto rapporto sullo Stato del regionalismo in Italia*, Roma 2008. Diversi sono i modi di raccordo tra centro e periferia: atti di indirizzo, leggi cornice, intese, assensi, pareri, consultazioni. La descrizione di metodi più stabili per attivare la collaborazione tra amministrazioni è in S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, 224 ss.

finanziaria che indicavano, anno dopo anno, gli impegni gravanti sugli enti¹⁵. E questa vicenda è particolarmente criticabile se si pensa che l'art. 117 cost., c. 5, consente alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, di partecipare, nelle materie di loro competenza, alle decisioni “dirette alla formazione degli atti normativi comunitari”. Perché dunque al concorso delle regioni a decisioni normative comunitarie non dovrebbe corrispondere un'analoga partecipazione riconosciuta agli enti titolari di funzioni amministrative, alle deliberazioni amministrative assunte a livello interno? Non è questa mancata previsione normativa espressione di una contraddittorietà che urta con i principi di autonomia riconosciuti a tutti gli enti dagli artt. 114, e 119 della Costituzione?

Divenendo, le decisioni del governo, anno dopo anno, sempre più impegnative per l'intero ordinamento locale¹⁶, un gruppo di comuni ha contestato l'obbligo di rispettare le disposizioni del Patto di stabilità interno, sotto il profilo dei contenuti, limitati al rigore finanziario, senza attenzione alla crescita economica¹⁷ e sotto quello dell'individuazione di comportamenti uniformi, imposti a una platea di enti differenziati.

Con riferimento ai contenuti del Patto interno di stabilità, gli enti locali hanno criticato la marcata attenzione della normativa per la stabilità e non per la crescita, ignorando l'interesse allo svolgimento di attività, in grado di rilanciare l'economia del territorio. Peraltro, le contestazioni dei comuni sono avvenute nel momento in cui si verificavano significativi eventi finanziari internazionali che hanno condizionato negativamente l'economia europea, trascinandosi dietro una recessione economica senza precedenti, posizioni debitorie esplosive e acute tensioni finanziarie¹⁸. Questi eventi hanno messo in discussione le regole seguite dal Patto di stabilità e crescita,

¹⁵ O dei disegni di legge che contenevano “misure” o “pacchetti” finanziari approvati in corso d'anno. Ad esempio, si è avuta una significativa protesta dopo l'approvazione della manovra contenuta nel dl n. 78/2010. Difende la democrazia deliberativa, R. Sunstein, *A cosa servono le costituzioni. Dissenso politico e democrazia deliberativa*, Bologna, Il Mulino, 2009, 343. La tesi sostenuta da Sunstein è che la promozione della democrazia deliberativa costituisce il compito più importante dello Stato di diritto.

¹⁶ Una vivace discussione si è avuta sulla riduzione dei posti di consigliere comunale e assessore provinciale, corrispondente a un taglio del 20 per cento dei posti. In generale, sulle caratteristiche della legge, cfr. R. Perez, *L'ultima finanziaria*, in “Giorn. dir. amm.”, n. 4/2010, 337.

¹⁷ Alcuni inconvenienti dell'azione comunitaria sono segnalati in G. della Cananea, *La “pubblicità” dei disavanzi eccessivi: tecniche di determinazione ed effetti*, in “Riv. it. dir. pubbl. comunit.”, n. 3-4/2009, 575 ss., spec. 581.

¹⁸ Banca d'Italia, Eurosystema, *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, n. 1, 16.

sensibile più alla stabilità che alla crescita, e la carente vigilanza esercitata dall'Unione sulla finanza pubblica¹⁹. Su questi temi, si è aperto un dibattito volto alla correzione del Patto di stabilità e crescita che ha portato, sino a oggi, a una modificazione dell'organizzazione finanziaria europea²⁰.

La crisi internazionale ha indotto il governo a un maggior rigore sugli obiettivi finanziari da raggiungere. Questi sono oggi previsti dalla legge di stabilità per il 2011 (art. 1, c. 83-124, legge n. 220/2010)²¹ e riguardano il pareggio del saldo finanziario con attenzione focalizzata al concorso degli enti, con popolazione superiore ai 5000 abitanti, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica (artt.87-93 Legge di stabilità)²². Questi obblighi sono determinati sulla base della competenza mista, introdotta dall'art. 77 bis della legge n. 133/2008). La competenza mista consiste nell'esposizione delle entrate e delle spese di parte corrente (accertamenti e impegni) in termini di competenza, mentre le entrate e le spese in conto capitale (incassi e pagamenti effettuati), sono esposte in termini di cassa. Su questa formulazione, si innestano le novità introdotte con la legge di stabilità per il 2011. Queste investono il sistema sanzionatorio e il sistema premiante. In caso di mancato rispetto del Patto per gli anni 2008-2011 sono previsti: il taglio del 5% dei contributi ordinari dovuti dal Ministero degli interni; il limite degli impegni; il divieto di ricorrere all'indebitamento; il divieto di assunzione di personale; la riduzione del 30% delle indennità e dei gettoni di presenza, rispetto all'ammontare risultante al 30 giugno 2008. Il sistema premiante scatta, invece, nel caso in cui l'ente territoriale abbia raggiunto i risultati indicati. Il premio agli enti che hanno solo raggiunto gli obiettivi indicati appare, peraltro, un'iniziativa singolare. Infatti, il perseguimento degli obiettivi dovrebbe essere considerato la regola. Parrebbe maggiormente condivisibile

¹⁹ Su questi profili cfr. L. Spaventa, *La crisi della nuova finanza*, in *Finanza privata e finanza pubblica. I mutui subprime e la spending review*, a cura di R. Perez, Rimini, Maggioli, 2009. 13 ss.

²⁰ Con l'istituzione di quattro nuove authorities. Una per le banche (Eba); una per i mercati finanziari (Esma); una per le assicurazioni e le pensioni (Eiopa) cui si aggiunge il Comitato europeo per i rischi sistemici (Cers). Questi organismi, opereranno insieme, al di sopra delle autorità nazionali di vigilanza.

²¹ Gli obiettivi complessivi della manovra sono -2, 9 miliardi per i comuni; -400 milioni per le province e tagli di 1,5 miliardi ai trasferimenti erariali.

²² In quanto i vincoli del disavanzo si riferiscono al complesso delle amministrazioni pubbliche. Cfr. Atti Senato 2464, Servizio di bilancio del Senato, XVI legislatura "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge di stabilità per il 2011), novembre 2010, 57 ss. n. 90.

un premio attribuito all'ente che consegua risultati finanziari migliori di quelli imposti.

Altre misure correttive, per compensare la riduzione dei trasferimenti (art. 14, c.2, dl. n. 78/2010)²³ hanno introdotto l'esclusione dal saldo finanziario di alcune entrate. L'elenco delle poste escluse dal saldo del Patto è stato riscritto. Persistono le deroghe per le calamità naturali, a seguito della dichiarazione di emergenza; per i grandi eventi; per i fondi dell'Ue; per i trasferimenti agli enti commissariati per infiltrazioni mafiose; per le spese del censimento per gli enti locali coinvolti nelle rilevazioni.

3. Quanto all'individuazione di obblighi uniformi nei confronti di tutti gli enti²⁴, senza differenziare quelli con bilancio fuori regola da quelli cd "virtuosi"²⁵, gli enti locali, in particolare i comuni, hanno stigmatizzato la scarsa elasticità della normativa che blocca in egual misura tutte le spese superiori a un livello, collegato, peraltro, ogni anno a standard diversi²⁶. La normativa, si è osservato, non tiene conto dei risultati di bilancio degli enti, alcuni dei quali avrebbero la capacità finanziaria non solo di fare fronte ai propri debiti²⁷, ma anche di fare investimenti per la crescita economica dell'area territoriale interessata, superando i limiti di spesa imposti dal

²³ Legge di stabilità per il 2011, art. 1, commi 94-95.

²⁴ Questo aspetto, legato all'uniformità che ha connotato, in generale la disciplina dettata nei confronti degli enti pubblici, con riferimento alla disciplina finanziaria e contabile degli stessi, è stato indagato da V. Guccione, *E' possibile disciplinare unitariamente la finanza e la contabilità degli enti pubblici?*, in *La disciplina finanziaria e contabile degli enti pubblici*, a cura di R. Perez, Bologna, Il Mulino, 1993, 23 ss.

²⁵ Andrebbero, comunque, precisati i parametri in base ai quali un ente può essere considerato finanziariamente virtuoso. Un criterio proposto dai comuni del Nord è quello che nessun taglio vada comminato a enti che hanno rispettato nel biennio 2007-2009 gli obiettivi del Patto interno e quelli del Patto per la salute.

²⁶ In particolare, con la legge finanziaria per il 1999, i comportamenti volti a garantire la stabilità europea, in vista di una finanza sana, sono stati estesi ai comuni con popolazione superiore ai 60.000 abitanti e alle province con popolazione superiore ai 400.000 abitanti. Con il passare degli anni, il numero degli abitanti necessari ad un comune per essere esclusi dal rispetto del Patto di stabilità interno si è andato riducendo, fino a investire, con la Lf del 2005 per il 2006, i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Per attestarsi, poi, nell'anno successivo e sino a oggi, di nuovo, su comuni con una popolazione superiore ai 5.000 abitanti²⁶.

²⁷ Se numerose contestazioni hanno una valenza sociale, nella ribellione dei comuni si nasconde anche un carattere politico gestito dalla Lega. Per la Lega, vi sono diverse ragioni per richiedere l'esonero dal Patto interno o, almeno, una sua rimodulazione. In particolare, per sciogliersi dai vincoli previsti sugli investimenti infrastrutturali, come scuole, impianti sportivi, strade, finanziati nei limiti delle disponibilità di cassa dei comuni, ma in contrasto con la disciplina consentita. Cioè, per una politica di rilancio dell'economia, quando ciò è possibile, senza sopportare i freni posti dall'equilibrio della finanza pubblica.

Patto. La questione si è posta in modo appariscente, allorché alcuni enti hanno dovuto pagare le imprese per le prestazioni ricevute superando, però, i limiti di spesa imposti dal centro. Vietando questi pagamenti, ha osservato la stessa Anci, si mette in difficoltà l'impresa che ha stipulato regolari contratti con l'ente e si incide, negativamente, sull'economia del territorio. Infatti, se la prestazione concordata è stata eseguita, è impensabile che, avendo fondi in cassa, i comuni non paghino i loro debiti pur di non sfiorare il patto²⁸. Ed è eticamente insostenibile che siano le imprese a sopportare il costo di un tardivo pagamento, sempre più frequente causa dei loro fallimenti²⁹.

Si aggiunga che il ritardo nei pagamenti da parte di un ente pubblico si configurerebbe, in base al diritto nazionale, come un'indebita forma di arricchimento per la pubblica amministrazione³⁰. Infatti, la 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, e recepita dal nostro ordinamento³¹, impone l'immediato pagamento del corrispettivo in una transazione commerciale³². Così, alcuni contenuti del Patto di stabilità interno che limitano le spese³³, e la disciplina contro i ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione, rappresentano, agli occhi degli enti debitori e non solo a quelli, una insanabile contraddizione. In particolare, la limitazione delle spese si tradurrebbe in un illecito

²⁸ Si tratta di un contrasto di carattere finanziario che per la prima volta ha posto di fronte al governo centrale, un Nord estremamente agguerrito, che vuole un sistema che consenta investimenti sul territorio anche al di là del Patto, e che, contemporaneamente, commina pesanti sanzioni agli enti locali in evidente dissesto. In questa direzione si veda l'intervento del Presidente dell'Anci, Chiamparino in Camera dei deputati, XVI legislatura, *Indagine conoscitiva*, Commissione V. Bilancio, Tesoro e Programmazione, seduta del 4 febbraio 2010. 4. ss., *ma passim*.

²⁹ Il tema è analizzato da M. Gnes, *Lo Stato cattivo pagatore ed i limiti normativi ai pagamenti*, in "Giorn. dir. amm.", n. 12/2009, 1298 ss. Tanto più che, come si è visto, già la legge finanziaria per il 2007 aveva sostituito, ai fini del Patto, il vincolo sulle spese con un vincolo sul saldo, sia di competenza che di cassa. Cfr. Assonime, *Il Patto di stabilità interno 2007-2009*, Appunti, 4 aprile 2007. Sul profilo, con riferimento a una normativa eccessivamente mutevole, cfr. F. Ancillotti, *Le modifiche del Patto di stabilità interno e le conseguenze sugli aspetti gestionali*, in "Giorn. dir. amm.", n. 4/2009, 356 ss.

³⁰ Cfr. M. Gnes, *Lo Stato cattivo pagatore*, cit.

³¹ Con il d.lgs. n. 231 del 9 ottobre 2002.

³² Si veda anche il dl n. 78/2009, art. 9, in ottemperanza alla direttiva 2000/35/Ce, convertito il legge n. 102/2009.

³³ La Lf per il 2005 e per il 2006 era basata sui vincoli ai tetti di spesa. La Lf per il 2007, ha reintrodotto il sistema del saldo finanziario (inteso come differenza tra entrate e spese finali) in termini di competenza e di cassa, quale strumento per la verifica del rispetto degli obblighi del Patto di stabilità, con l'obiettivo della riduzione tendenziale del saldo finanziario per il triennio 2007-2009. Sul punto, cfr. M. Gnes, *Lo Stato cattivo pagatore*, cit.

comportamento dell'amministrazione locale che trae vantaggio dal ritardato pagamento delle somme dovute ai creditori³⁴.

La contestazione dell'uniformità normativa ha portato gli enti locali a ricercare diverse aggregazioni, più forti dei vincoli statali, tenute insieme dalla condivisione di interessi economici, sociali, ma anche politici. Soprattutto, per un gruppo di comuni del Nord³⁵ vi sono diverse ragioni per richiedere l'esonero dal Patto interno o, almeno, una sua rimodulazione. In particolare, questi comuni mirano a sciogliersi dai vincoli previsti sugli investimenti infrastrutturali (scuole, impianti sportivi, case), da ritenere leciti se effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa, nell'ambito di un rilancio dell'economia, senza sopportare i freni posti dall'equilibrio della finanza pubblica³⁶.

In realtà, disposizioni che consentono una blanda diversificazione sono presenti solo nella legge finanziaria per il 2007. In questa, è stata introdotta la possibilità di esercitare il controllo non sulle spese effettuate, ma sul saldo finanziario. Inoltre, con il dl n. 112/2008 convertito nella legge n. 133/2008, cd "manovra d'estate", è stato adottato un Patto di stabilità per le regioni che ha mantenuto la regola dell'esercizio del controllo sul saldo di bilancio degli enti locali e ha previsto la facoltà per le regioni di "adattare" le regole del Patto agli enti locali compresi nel proprio territorio.

Le disposizioni che riguardano la possibilità, per le Regioni, di adattare le regole del Patto interno agli enti hanno aperto la strada a una flessibilità del Patto nei confronti dei circa 2400 comuni che vi sono soggetti. Sotto questo profilo, la crisi finanziaria si è intrecciata con la riforma del titolo V della Costituzione e, in conseguenza del Patto per le regioni, queste ultime sono state investite di una maggiore responsabilità ed elasticità nella determinazione dei comportamenti che si

³⁴ Sulla questione è intervenuta la legge di stabilità per il 2011, art. 1, cc. 59 e 60, prevedendo un fondo per accelerare i pagamenti dei comuni, nei confronti delle imprese fornitrici. Si è avuta anche l'impugnazione alla Corte costituzionale della Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con ordinanza 1° giugno 2009, n. 125 non ancora decisa. Sull'ordinanza, cfr. il commento di M. Gnes, *Lo Stato cattivo pagatore*, cit.

³⁵ Guidati da aderenti alla Lega di Bossi.

³⁶ La Corte dei conti ha osservato che, da parte di alcuni enti locali, si è avuta l'adozione di modalità amministrative che hanno mostrato un rispetto formale del Patto, pur se, di fatto, esso era stato eluso. Ad esempio, in tema di rispetto di saldo finanziario relativo ai pagamenti in conto capitale è stata esclusa la liceità del contratto di accollo di debiti dell'ente pubblico, concluso tra l'ente e un istituto bancario, finalizzato a trasferire su esercizi successivi i pagamenti di debiti scaduti, permettendo in questo modo il rispetto formale del Patto. Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma, maggio 2010, cit., 198.

possono adattare ai singoli enti locali. In particolare, in base all'art. 77^{ter} della ricordata “manovra d'estate”, il legislatore ha consentito alle regioni di svolgere un'attività, in grado di influire sugli enti locali operanti sul territorio regionale. Le regioni, infatti, possono definire e poi comunicare agli enti locali i nuovi obiettivi del Patto di stabilità interno (dal 2009 al 2011), adattando le regole poste dal legislatore nazionale³⁷ alle diverse situazioni finanziarie degli enti locali ricadenti nel proprio territorio, seguendo un approccio di regionalizzazione graduale degli obblighi finanziari³⁸. La tendenza di attribuire alle regioni la facoltà di differenziare le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti territoriali, al fine di adattare la disciplina nazionale del Patto alle esigenze territoriali è stata poi confermata con l'art. 17, c.1, lettera c), della legge n. 42/2009.

Ed è proprio sulla base di questa normativa che la regione Piemonte ha emanato la legge regionale n. 14/2010 con la quale è stato disciplinato il Patto di stabilità interno per le province e per i comuni del Piemonte con popolazione superiore ai 5000 abitanti, adattando, alle diverse esigenze locali, le regole e i vincoli posti dalla normativa nazionale, fermo restando il rispetto del saldo complessivamente determinato. Analogo il comportamento della regione Toscana che ha consentito, per il 2009, a 32 comuni “virtuosi” e a una provincia, di superare i limiti posti dal Patto interno di stabilità (cioè il concorso richiesto dallo Stato agli enti locali per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica). Questo risultato, ottenuto a seguito di un dialogo con il governo centrale, è stato reso possibile dalla cessione di 100 milioni di euro della liquidità regionale a favore degli enti, in modo da consentire loro pagamenti per investimenti, interdetti dal Patto³⁹.

La regionalizzazione delle competenze in tema di Patto interno, portando necessariamente all'individuazione di vincoli diversi, secondo il tipo di spesa e delle caratteristiche economiche e territoriali degli enti locali, mostra la tendenza a superare quella vecchia concezione, più volte stigmatizzata da Vittorio Guccione,

³⁷ Cfr. legge n. 33/2009 di conversione del dl n. 5/2009.

³⁸ Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto sul coordinamento*, cit. 126.

³⁹ Cfr. G. Bertolucci, *Patto di stabilità 2009: dalla regione più risorse agli enti locali toscani*, in “Tributi in Toscana”, n. 4/2009. Cfr. anche E. Buglione, *Cosa si può riprendere dal ddl 2007*, in Issirfa, cit.

fondata sulla necessaria uniformità delle regole normative in materia finanziaria, che non sarebbero norme come tutte le altre⁴⁰, ma costituirebbero principi generali dell'ordinamento, indifferenti a qualsiasi modifica dell'assetto organizzativo⁴¹. Pur se non è facile prevedere un meccanismo in grado di tenere conto delle caratteristiche finanziarie di una platea di enti superiore alle 2000 unità.

Utilizzando la flessibilità, una particolare articolazione del Patto è stata prevista per i comuni di Parma e Milano. Parma potrà escludere dal saldo le spese derivanti dall'Agenzia europea per la sicurezza alimentare. Milano potrà portare in detrazione le risorse statali e le spese sostenute per la realizzazione dell'Expo 2015. Accogliendo le richieste dei comuni è stato introdotto un nuovo sistema di premi per gli enti virtuosi, che sarà pari alla differenza tra l'obiettivo e il saldo conseguito dagli enti, inadempienti nell'anno precedente. Sotto il profilo delle entrate, i trasferimenti statali saranno tagliati in misura pari all'11,72 per cento per i comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti, mentre quelli delle province saranno ridotti in misura pari a circa il 23 per cento, stabilendo, in tal modo, un'ulteriore forma di autonomia gestionale delle amministrazioni locali.

E' stato anche sbloccato il divieto di aumentare le addizionali Irpef, congelate dal Ministro dell'economia e finanze tre anni fa⁴². E', viceversa, confermato il blocco degli aumenti dei tributi comunali, in misura uguale per tutti i comuni (con la sola eccezione della Tarsu (tassa rifiuti solidi urbani)). Secondo la Corte dei conti, tale divieto sarà operante fino all'attuazione del federalismo fiscale, estendendosi non solo all'aumento delle aliquote delle tasse, ma anche, più in generale, all'aumento della pressione fiscale⁴³. Questa interpretazione, però, è eccessivamente restrittiva e sembra più corretto ritenere che, trattandosi di una consistente restrizione dell'autonomia riconosciuta dall'art. 119 cost., la disposizione vada interpretata nel

⁴⁰ V. Guccione, *Controlli ex ante e controlli ex post nella normativa pubblica*, in *I controlli nella pubblica amministrazione*, a cura di S. Cassese, Bologna, Il Mulino, 1993, 23 ss.

⁴¹ V. Guccione, *E' possibile disciplinare unitariamente*, cit., 117. Questo profilo è stato studiato da M. Barbero, *Un patto di stabilità interno su scala regionale? L'esperienza delle regioni a statuto speciale (e delle province autonome)*, in "Federalismi.it" n. 12/2004.

⁴² Si tratta del Pacchetto Calderoli, presentato all'Anci il 12 gennaio 2011 che prevedeva l'introduzione della cedolare secca sugli affetti e della tassa di soggiorno. Si veda "Il Sole 24 Ore" del 14 gennaio 2010.

⁴³ Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto sul coordinamento*, cit.

senso che il divieto di intervento sia limitato agli aspetti strutturali del tributo (aliquote, tariffe e detrazioni base) e non esteso all'esercizio di attività impositive o di agevolazioni discrezionali.

4. Resta, infine, da esaminare la possibile evoluzione dei rapporti centro/periferia al momento dell'assunzione delle deliberazioni che andranno a costituire il Patto interno di stabilità. Anche sotto questo profilo, l'autonomia riconosciuta agli enti locali dalla Costituzione dovrebbe giocare, in futuro, un ruolo importante. Fino a oggi, però, come si è osservato, la manovra finanziaria è stata costruita dal governo senza condivisione, né sulle misure da adottare, né sull'entità dei tagli alle spese locali, né sugli orientamenti da seguire per la messa a punto di una politica fiscale locale. E la mancata condivisione con gli enti territoriali delle decisioni finanziarie appare tanto più grave, in quanto, è proseguita anche dopo l'approvazione della legge n. 42/2009 di delega al governo in materia di federalismo fiscale⁴⁴. Questa legge ha dato un impulso alla creazione di organi collegiali generali per la composizione di interessi tra centro e periferia. In particolare, l'art. 5 della legge ha previsto l'istituzione, nell'ambito della Conferenza unificata⁴⁵, di una "Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica", come organismo stabile di coordinamento finanziario che tra gli altri compiti "concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto"⁴⁶, assicura la verifica periodica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario degli enti locali territoriali, nonché l'adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di governo⁴⁷. Tra i compiti della Conferenza permanente vanno annoverati anche quelli

⁴⁴ La manovra finanziaria è stata presentata con decreto legge senza l'approvazione della Decisione di finanza pubblica e senza la condivisione con la Conferenza unificata permanente per la finanza pubblica (Conferenza unificata) e senza le linee guida per la ripartizione fra le amministrazioni degli obiettivi di bilancio e dei saldi diversi per ogni singolo ente in ragione della categoria di appartenenza (art. 8, l. n. 196/2009) e in coerenza con il contenuto del patto di convergenza (art. 18, l. n. 42/2009). Nel merito la manovra ha precluso l'esercizio di numerose delle competenze regionali.

⁴⁵ Stato/regioni/città/autonomie locali, composta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo.

⁴⁶ Art.5, c.1, lettera a).

⁴⁷ Sui compiti della Conferenza permanente, si possono leggere le osservazioni svolte, commentando la legge sull'attuazione del federalismo fiscale, da G. D'Auria, *I controlli e le sanzioni* in "Giorn. dir. amm.", n. 8/2009, 844 ss. D'Auria osserva che la Conferenza permanente, una volta costituita, rappresenterà il fulcro della nuova amministrazione del federalismo fiscale essendo i compiti della Conferenza di natura essenzialmente politica. Infatti, per il suo svolgimento La Conferenza si avvarrà della Commissione tecnica paritetica sul federalismo fiscale, da

indispensabili per il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e per l'attivazione delle procedure del Patto di convergenza. In merito a quest'ultimo Patto, l'art. 18 della legge ha disposto che, ai fini della convergenza, il governo stabilisca per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi da raggiungere “nel rispetto dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali”.

Purtroppo, questo passaggio della legge è stato, successivamente, abrogato con l'art. 51 della legge n. 196/2009 (di contabilità e finanza pubblica)⁴⁸, anche se, per altro verso, la stessa legge n. 196 ha tentato di rafforzare il ruolo della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica con l'articolo 8 della legge n. 196/2009, c. 3 e 4, con l'introduzione dell'obbligo di sentirne il parere, in materia di spesa in conto capitale, prima che la Decisione di finanza pubblica e la Legge di stabilità individuino la quota di indebitamento delle amministrazioni locali.

Sempre in relazione al rafforzamento dei rapporti centro/periferia, la stessa legge 2009, art.8, ha disposto che le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali determinino gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dalla Decisione di finanza pubblica.

Sino a oggi, come si è detto, gli strumenti predisposti dal legislatore per collegare finanza centrale e finanza locale non hanno trovato attuazione. La Conferenza permanente non è stata ancora costituita e la Conferenza unificata non è stata consultata al momento della determinazione della Decisione di finanza pubblica. Sul profilo, la Conferenza delle regioni e delle province autonome⁴⁹ ha osservato che la Decisione di finanza pubblica, intervenuta dopo l'approvazione della manovra finanziaria estiva, non è stata, neppure, preceduta dall'invio di linee guida per la ripartizione degli obiettivi programmatici⁵⁰.

istituire presso il Ministero dell'economia e delle finanze, composta dai rappresentanti dello Stato, di regioni e di enti locali, che opererà nell'ambito della conferenza unificata.

⁴⁸ Sottolineando, in tal modo, la visione centralistica della legge.

⁴⁹ In data 7 ottobre 2010.

⁵⁰ Da notare che le leggi ricordate avevano individuato un percorso preciso di consultazione con le autonomie territoriali attraverso la Conferenza unificata.

Non solo. Una proposta di legge all'esame del Parlamento⁵¹, di riforma della legge n. 196/2009, prevede che il coinvolgimento degli enti territoriali si esaurisca in un parere che la Conferenza unificata rilascia in merito all'articolazione degli obiettivi per comparto, sia in sede di presentazione della Decisione di economia e finanza (ad aprile), sia in sede di presentazione della Nota di aggiornamento (a settembre). In sostanza, il governo centrale indica obiettivi e gli enti si limitano a esprimere un parere. Sembra un ruolo certamente ridotto per un ordinamento che sta imboccando la strada del federalismo fiscale, e nel quale i diversi livelli di governo hanno assunto, per effetto della Costituzione, pari dignità e responsabilità.

Queste omissioni appaiono molto gravi se si pensa che la Conferenza permanente, e in sua assenza la Conferenza unificata, dovrebbe esprimere il proprio parere sul quadro di riferimento della normativa del Patto di stabilità interno e della quota di indebitamento degli enti locali, ma soprattutto indicare l'adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di governo⁵². E queste omissioni, che riducono la partecipazione degli enti al momento dell'assunzione di decisioni finanziarie cui dovranno dare attuazione, mostrano un'inversione di tendenza – basti pensare alla soppressione dell'Ici sulla prima casa sostituita da trasferimenti statali⁵³ - rispetto al costante sviluppo che l'autonomia del potere locale ha avuto nell'ultimo ventennio.

⁵¹ Atto Camera 3921 (1° dicembre 2010) XVI legislatura, di iniziativa dei deputati Giorgetti et altri.

⁵² Sui compiti della Conferenza permanente, G. D'Auria, *I controlli e le sanzioni*, cit. D'Auria osserva che la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, una volta costituita, sarà il fulcro della nuova amministrazione del federalismo fiscale e che i suoi compiti saranno di natura essenzialmente politica. Ciò è confermato dal fatto che per la sua attività si avvarrà della Commissione tecnica paritetica sul federalismo fiscale, da istituire presso il Ministero dell'economia e delle finanze, composta dai rappresentanti dello Stato, delle regioni e degli enti locali.

⁵³ In tema, Camera dei deputati, XVI legislatura, *Indagine conoscitiva*, cit. E' sorprendente, infatti, che, mentre si discute sull'attuazione del federalismo fiscale, singole leggi, riducano l'autonomia finanziaria degli enti locali.