

Un “pareggio di bilancio” che impone nuove regole all’indebitamento di Regioni e Comuni

di Ettore Jorio

E’ un po’ di tempo che il Parlamento si limita a soddisfare le esigenze più estemporanee, trascurando l’impegno necessario per affrontare al meglio la crisi in atto, favorendo il lavoro e la crescita al Paese. Troppe le “distrazioni” e gli interessi di parte, dei quali la politica fa fatica a liberarsi come invece dovrebbe a tutela dell’interesse autenticamente nazionale.

Non interviene, infatti, strutturalmente sui problemi che affliggono la nazione, offrendo solo l’impressione di lavorare per la corretta rendicontazione del debito pregresso e il risanamento dei conti, così come preteso dall’Unione Europea e condiviso nel più recente Trattato denominato *Fiscal compact*, necessariamente assistito da quanto cristallizzato nel *Six e Two Pack* in termini di procedure e sanzioni.

Insomma, per certi versi il Parlamento fa l’esatto contrario di ciò che al Paese necessita, assetato com’è di riforme autenticamente strutturali che gli consentirebbero di realizzare, finalmente, quella svolta positiva necessaria per la sua ripresa.

Una situazione di precarietà legislativa che ha pesato e pesa negativamente sui governi avvicendatisi che, così fortemente condizionati, non riescono a portare avanti un qualsivoglia programma utile alla collettività nazionale e alla necessaria contrattualità da fare valere in ambito comunitario.

Nella realtà, può dirsi che è stato sempre così, salvo qualche rarissima eccezione (soprattutto il Governo Amato dei primi anni ’90), altrimenti non si sarebbe arrivato a rendicontare un debito pubblico consolidato di circa 2.100 miliardi di euro, traducibile nella formazione di un parametro negativo, rispetto al Pil, orientato nell’ordine del 130% (considerato un Pil destinato a precipitare ulteriormente) contro quello del 60% convenuto a livello UE con il Trattato di Maastricht. Il tutto a fronte: di una crescita che non c’è, di una disoccupazione destinata sempre a crescere, che “ucciderà” definitivamente il Mezzogiorno; dell’esercizio di una pubblica amministrazione male interpretato da Regioni ed enti locali, tanto da non rendersi complessivamente garanti delle funzioni fondamentali e delle prestazioni essenziali; di una economia virtuale, fondata sulle partite di giro contabili (che

verosimilmente incrementeranno il debito pubblico, specie quelle del tipo il fondo di rotazione per i Comuni predissestati¹); di diritti, infine, di cittadinanza che sono andati a farsi friggere quasi ovunque.

Per quanto riguarda l'ultima questione sull'Imu, affrontata e "risolta" dall'attuale Governo, la si è trattata - considerata la sua indispensabilità alle economie necessarie dei Comuni, altrimenti in situazione di forte disagio finanziario – come materia del contendere di una sfida da stadio piuttosto che da strumento fiscale per garantire alle collettività locali ciò che spetta loro a mente della Costituzione. Al riguardo, si spera che con le neoistituite *Tari* (che prenderà il posto dell'attuale *Tares* e finanzierà la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani) e *Tasi* (che finanzierà i servizi pubblici indivisibili goduti a livello di comunità locale: per es. illuminazione, polizia municipale, arredo urbano, manutenzione del verde, ecc.) - per riassumere, la cosiddetta *Service Tax* - da considerarsi come strutturate forme di prelievo locali autenticamente federali, i Comuni acquisiscano nelle loro casse quanto necessario per garantire le funzioni fondamentali e prestazioni indispensabili e/o essenziali (queste ultime quanto all'assistenza sociale e ai costi amministrativi di istruzione scolastica di loro competenza finanziate con i costi *standard* piuttosto che con i fabbisogni *standard*)².

In relazione ai più recenti provvedimenti normativi, essi sono stati approvati dal Parlamento in stretta continuità con le logiche negative di estemporaneità che, da troppo tempo, caratterizzano l'attività legislativa. Quest'ultima si è, infatti, resa utile a garantire una continuità esasperata della organizzazione pubblica che fa acqua da tutte le parti nonché - dopo circa dodici anni persi nell'attuare il novellato art. 119 della Costituzione - ad eludere nell'ultimo biennio il completamento del federalismo fiscale, il neomeccanismo da "spendere" per modificare, positivamente, lo stato delle cose, accelerando il riconoscimento della responsabilità da parte di chi esercita la spesa nel sistema *infra*-statale, sanzionando gli incapaci³.

L'anzidetto assunto non può prescindere dall'analisi dei due provvedimenti legislativi rispettivamente imputati di inadeguatezza e "non puntualità" con la Costituzione.

¹ **Bordignon M.**, *Il buio oltre l'Imu*, www.lavoce.info, 29 agosto 2013.

² **Jorio E.**, *Il diritto della sanità e dell'assistenza sociale predissesto*, Maggioli, Rimini, 2013.

³ **Caterini E., Jorio E.** (a cura di), *Il predissesto nei Comuni*, Maggioli, Rimini, 2013.

D.L. 174/2012, convertito nella legge 213 dello stesso anno. Al di là della corretta (ri)disciplina del sistema dei controlli degli enti locali e della introduzione a regime della relazione di inizio mandato per i sindaci neoeletti (in aggiunta a quella di fine mandato per quelli uscenti, di cui al d.lgs. 149/2011), è stato un provvedimento *ad "entem"*, più esattamente inteso a soddisfare i problemi economico-finanziari vissuti dalla città di Napoli, in condizione di perenne dissesto, tanto cara al presidente Giorgio Napolitano, proprio per questo controbilanciati dalla coeva scappatoia individuata *ad hoc* per quella di Reggio Calabria, notoriamente dissestata nei conti e con un consiglio comunale sciolto per condizionamento mafioso. Non ha, infatti, prodotto alcuna soluzione ai disagi storici della generalità dei Comuni sotto il profilo economico-finanziario, sottaciuti da anni e tollerati dall'indifferenza istituzionale degli organismi burocratici governativi e dalla politica in genere, non disposte entrambe ad accollarsene il peso, sia sul piano dei riflessi interni che delle ricadute comunitarie.

Tutt'altro, la previsione e l'introduzione a regime del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (il c.d. predissesto) - assistito alla bene meglio dal fondo di rotazione, che tanta discriminazione quantitativa ha generato nella determinazione del quote *pro capite* concesse ai comuni istanti (280 euro nel 2012 e 114 nel 2013) – andrà ad accentuare e alimentare il problema del debito pubblico, destinato a crescere nei territori interessati in modo incensurato legalitariamente e a mettere a rischio l'esigibilità dei diritti dei cittadini.

Insomma, detto provvedimento legislativo sarà, di certo, ricordato nella storia soprattutto come una dispendiosa occasione mancata (che ha lasciato i Comuni beneficiati nello stato in cui erano, quando andrà bene) e come la disciplina responsabile di avere offerto l'opportunità alle amministrazioni municipali dissestate di esperire, indenni da ogni responsabilità consequenziale, il più arduo tentativo di risanamento delle loro casse. Nello stesso tempo, verrà additata come un atto sostanziale di indebita "grazia", nel senso di essersi resa funzionale a mandare esenti gli amministratori dimostratisi nel tempo incapaci (e, quindi, attori protagonisti del conseguito disequilibrio, spesso di dissesto mascherato) dal fallimento politico e dalla loro incandidabilità decennale sancita dal d.lgs. 149/2011⁴.

⁴ **Bordignon M.**, *Il Comune in dissesto non paga*, IlSole24Ore, 2 settembre 2013.

Legge rinforzata 243/2012, attuativa dell'art. 81 della Costituzione ⁵. La revisione della Carta, intervenuta con la L.C. 1/2012, che ha tra l'altro introdotto l'equilibrio di bilancio della Repubblica preteso dall'UE (il c.d. pareggio di bilancio)⁶, ha imposto a Regioni ed enti locali un onere singolare e alquanto complesso ⁷. Più precisamente, ha prescritto una particolare procedura agli enti territoriali che volessero ricorrere all'indebitamento, ammesso esclusivamente per finanziare un investimento istituzionalmente utile⁸.

Nell'integrare il comma sesto dell'art. 119 della Costituzione, l'anzidetta legge costituzionale ha previsto che l'ente autonomo interessato ad indebitarsi debba, contemporaneamente, predisporre un accorto piano di ammortamento del debito contratto, che tenga conto della vita naturale del bene acquisito a patrimonio.

Non solo. Ha l'obbligo di "provare", nella contestualità, il rispetto dell'equilibrio di bilancio da parte di tutti enti locali ricadenti nel medesimo territorio regionale. Una prescrizione, per certi versi, di difficile compatibilità costituzionale, se considerata in rapporto all'esercizio dell'autonomia che la stessa Carta attribuisce (quasi) incondizionatamente al sistema autonomistico locale. Un'eccezione che diventa ancora più evidente alla luce di quanto sancito nell'art. 10 della legge 243/2012, attuativa della novellata Costituzione, particolarmente nel comma terzo.

Il legislatore di attuazione - peraltro obbligato ad intervenire con una legge c.d. rinforzata (da approvarsi con la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera) - ha infatti previsto al riguardo un'apposita procedura concertativa, che ha stupito i sostenitori dell'autonomia *stricto sensu*.

Invero, quella di imporre a Regioni ed enti locali una simile condizione procedurale, in relazione al ricorso all'indebitamento, è apparsa quantomeno una scelta deformante del più generale principio costituzionale assunto in materia. Ciò in quanto una contrazione, da parte loro, di un debito, peraltro produttivo di benefici per l'ente acquirente e la collettività amministrata, non può essere negativamente condizionata dall'eventuale inadempimento -

⁵ **Dickmann R.**, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, www.federalismi.it, n. 6, 2013.

⁶ **Brancasi A.**, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, www.osservatoriosullefonti.it, n. 2, 2012; **Lupo N.**, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, Il Filangeri, Napoli, 2012; **Passalacqua M.**, *"Pareggio" di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione*, www.amministrazioneincammino.it, 12 giugno 2012; **Scaccia G.**, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, *Rivista Aic*, n. 3, 2012.

⁷ **Jorio E.**, *Quanto peserà la legge attuativa del "pareggio di bilancio" sull'attività delle Regioni ed enti locali?*, www.astrid.eu, 13 gennaio 2013

⁸ **Jorio E.**, *Il federalismo fiscale tra spinte dell'ordinamento interno e diritto dell'UE*, Milano, 2012.

sempreché possa essere considerato tale a mente dell'art. 81 della Costituzione - di un altro omologo ente. Un assunto, questo, desumibile dalla medesima vigente Costituzione, che ha attribuito agli enti territoriali, nessuno escluso, una incondizionata autonomia finanziaria, limitata soltanto dal loro concorso obbligatorio all'equilibrio economico complessivo e dalla sostenibilità del debito pubblico.

Fatte queste premesse, il problema è quello di capire se il ricorso alla intesa tra regione ed enti locali, introdotta dal legislatore attuativo del novellato art. 119 della Costituzione, all'art. 10 della legge 243/2012, finalizzata a garantire il conseguimento dell'equilibrio della gestione di cassa finale dell'insieme istituzionale, rappresenti la corretta attuazione dell'anzidetto principio costituzionale ovvero costituisca una violazione di esso. Una ipotesi ancora non perfezionatasi solo perché mancano, a tutt'oggi, le discipline applicative (DPCM d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica), cui fa esplicito riferimento e rinvio il comma quinto dell'anzidetto art. 10 della L. 243/2012.

Allo stato delle cose viene comunque spontaneo porsi due domande:

- è corretto che una norma costituzionale venga paralizzata da un inadempimento amministrativo?
- gli enti territoriali dovranno, in ogni modo, provvedere a prescindere, ovvero sia ad indebitarsi *sub condicione* e, quindi, a coordinare l'esercizio delle loro finanze nell'interesse dell'insieme istituzionale operante nella stessa Regione, anche in assenza del previsto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri?

E ancora, cosa dire dell'entrata in vigore degli obblighi sanciti dalla legge 243/2012? Invero, lo stesso provvedimento esplicita, in tal senso, la sua efficacia dal 2016, diversamente dalla volontà del legislatore di revisione costituzionale del 2012 di prevederne l'applicazione a decorrere dall'esercizio finanziario 2014⁹.

Una valutazione complessa e difficile da farsi, alla quale darà, prima o poi, il suo contributo chiarificatore la Consulta.

⁹ **Jorio E.**, *L'efficacia della Costituzione non è differibile (...) eppure si prova ancora una volta a fare il contrario con la legge di stabilità*, www.astrid.eu, 20 ottobre 2012, e ancora op. cit. *Quanto peserà la legge attuativa del "pareggio di bilancio" sull'attività delle Regioni ed enti locali?*, www.astrid.eu, 13 gennaio 2013; **Bergo M.**, *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243, attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, www.federalismi.it, 20 marzo 2013.

Concludendo. Il più generale problema dell'equilibrio economico della Repubblica ha fatto sì che il legislatore di revisione insediasse nella Carta il "principio costituzionale del concorso", che trova il suo formale esordio nell'art. 97, comma primo, e nell'art. 119, commi primo e sesto (per l'appunto), della vigente Costituzione¹⁰. Un principio obbligatorio che impone a tutte le pubbliche amministrazioni il perseguimento del "pareggio di bilancio" di medio termine, intendendo per tale "il valore del saldo strutturale" determinato sulla base dei criteri stabiliti nell'ordinamento dell'Unione Europea. Un obiettivo che nel nostro Paese sarebbe da considerarsi equivalente al pareggio di bilancio strutturale, in quanto funzionale allo scopo di assorbire gli effetti del ciclo economico, oggi non propriamente esaltante, al netto delle misure adottate, sia *una tantum* che temporanee"(art. 3 legge 243/2012).

Nella attivazione di un siffatto percorso, di coordinamento delle procedure e dei saldi del sistema *infra*-statale, incide – ovviamente - l'indebitamento per investimento degli enti territoriali e il ruolo assegnato alle Regioni, a mente degli articoli 97 (comma primo) e 119 (commi 1 e sesto) che costituiscono:

- quanto ad entrambi, l'architrave dell'introdotta principio del concorso obbligatorio degli enti al perseguimento dell'equilibrio economico della Repubblica e, con esso, al conseguimento del risanamento del debito pubblico;
- quanto all'ultimo comma, secondo periodo, la conferma dell'individuazione nell'ordinamento di un regionalismo (molto) spinto che, invero, non trova altrove eguali riferimenti normativi per la rigidità dei meccanismi che una prima lettura della legge attuativa 243/2012 suggerisce.

Di conseguenza, tutti gli enti locali (*rectius*, i Comuni, attesa la oramai prossima soppressione delle Province) saranno tenuti, nel rispetto dell'anzidetto neointrodotta principio costituzionale, a:

- a) garantire l'equilibrio tra le loro entrate e le loro uscite, seppure condizionato dalle fasi avverse e/o favorevoli del più generale ciclo economico;
- b) contribuire al complessivo conseguimento della sostenibilità del debito pubblico, adoperandosi a lavorare, in tal senso, in favore di quello proprio;

¹⁰ **Jorio E.**, Op. cit. *Il federalismo fiscale tra spinte dell'ordinamento interno e diritto dell'UE*, Milano, 2012.

c) ossequiare canonicamente gli adempimenti sanciti in relazione al loro indebitamento produttivo, ovverosia destinato esclusivamente all'acquisizione di beni indispensabili istituzionalmente.

Alle Regioni competerà, quindi, nel rispetto del vincolo di responsabilità solidale, che lega oramai indissolubilmente tutti gli enti territoriali ricadenti nel medesimo territorio regionale, l'esercizio dell'attività di regia secondo i canoni comportamentali fissati dall'art. 10 della legge 243/2012.

Con questo, tutti gli enti locali dovranno periodicamente comunicare alla Regione di riferimento, perché legislativamente vincolati a ciò, tutti i dati economico-finanziari rappresentativi delle loro gestioni, perché tutti i soggetti pubblici territoriali, all'uopo coinvolti (ivi compresa dunque la situazione economico-finanziaria della Regione medesima nel suo complesso, formato dal Servizio sanitario regionale e delle c.d. partecipate in senso lato), possano verificare l'obiettiva esistenza delle condizioni generali di equilibrio, propedeutiche al ricorso del singolo ente in relazione all'indebitamento destinato esclusivamente ad un loro investimento istituzionale¹¹.

L'insieme economico-finanziario del sistema autonomistico regionale – da doversi determinare "per somma" (meglio, se rappresentato *a-specificatamente* in una sorta di bilancio consolidato regionale) - dovrà costituire anche lo strumento utile alle Regioni per controllare ed incidere positivamente, nei limiti delle loro competenze (e qui nasce il problema: se alla luce delle due più recenti revisioni costituzionali una tale materia possa esser oggetto di normazione statutaria) e dell'esercizio del principio della leale collaborazione, sulle cattive gestioni degli enti locali di riferimento, dal momento che potrebbero divenire complessivamente interdittive del proprio e altrui ricorso all'indebitamento strutturalmente produttivo.

¹¹ Con la sentenza n. 425 del 29 dicembre 2004 la Corte Costituzionale ha fornito un'attenta interpretazione delle nozioni di "indebitamento" e di "spese di investimento" rappresentate nell'art. 119, comma sesto, della Carta, in relazione al quale gli enti territoriali "possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento", concludendo tuttavia che le anzidette classificazioni non sono determinabili in modo univoco, in quanto richiedono, per la loro corretta identificazione, di un "certo grado di discrezionalità politica" esercitata dallo Stato. In proposito, *I principi costituzionali, Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale*, Servizi studi del Senato della Repubblica, ottobre 2008. In dottrina: **Minerva M.**, *Per una nozione patrimonialistica di investimento nel quadro della responsabilità sanzionatoria contabile per indebitamento illecito*, www.amcorteconti.it; **Smiroldo M.**, *La garanzia degli equilibri di bilancio degli enti nella finanza pubblica allargata: la costituzionalizzazione della golden rule e la sanzione per l'inosservanza del divieto di ricorso all'indebitamento per il finanziamento di spese diverse da quelle d'investimento*, www.lexitalia.it, n. 4, 2006.