

Spending review ed equilibrio dei bilanci: cosa rimane dell'autonomia locale? - Resoconto al convegno di Varese del 18 aprile 2013

di Nicola Dessì

Il Centro di ricerca "Federalismo e autonomie locali", diretto da Giorgio Grasso (Università dell'Insubria), ha organizzato un seminario di studio intitolato "*Spending review ed equilibrio dei bilanci: cosa rimane dell'autonomia locale?*", tenutosi a Varese il 18 aprile 2013. Il convegno è stato introdotto da due relazioni cui hanno fatto eco operatori nel campo dell'amministrazione locale, politici e tecnici.

Francesco Bilancia, Università di Pescara e Chieti, ha analizzato la l. n. 243/2012, attuativa della l. cost. n. 1/2012 (modifica dell'art. 81 Cost. in materia di c.d. "equilibrio" di bilancio), che obbliga gli enti locali a contribuire alla sostenibilità del debito della pubblica amministrazione. Tale disposizione implica, secondo Bilancia, una "gestione comune del disavanzo". I vari enti territoriali sono tenuti a contribuire, nelle fasi economicamente favorevoli, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Bilancia ritiene che sia così violata l'autonomia finanziaria degli enti, che non dispongono più completamente delle proprie risorse e devono farsi carico dei conti propri e di tutti gli altri enti pubblici, Stato compreso. Inoltre, viola la parità di trattamento fra le autonomie perché sono danneggiati gli enti virtuosi, che devono farsi carico del debito altrui, ed è avvantaggiato lo Stato, nel momento in cui Regioni, Province e Comuni devono impiegare le proprie risorse al solo scopo di ridurre l'emissione dei titoli di Stato. È come se fosse reintrodotta la clausola di "interesse nazionale", abrogata nel 2001, trattandosi però di un "interesse" di natura esclusivamente finanziaria.

Renato Ruffini, Università di Castellanza, si è concentrato sugli aspetti generali della spesa pubblica. Il controllo della spesa pubblica è stato finora affidato alla discrezionalità dell'apparato burocratico (es. Ragioneria dello Stato) o della magistratura contabile, senza un indirizzo politico in materia. Possibili rimedi sono: *a)* una legislazione differenziata per la spesa pubblica per i vari livelli locali, in particolare per le città metropolitane; *b)* fissazione di *standards* nazionali, che tengano conto delle peculiarità locali, *c)* individuazione di soluzioni in tema di forme associative e di piani strategici di area.

Il dott. Moris Foglia, Università dell'Insubria, ha fatto un breve intervento sulla l. n. 243/2012, soffermandosi in particolare sull'art. 10. Il secondo comma, in particolare, impone la necessità di un'intesa regionale per procedere all'indebitamento di ogni singolo ente territoriale. Tali intese devono garantire l'equilibrio di bilancio di *tutti* gli enti territoriali della Regione, compresa la Regione stessa.

Le conclusioni sono state affidate a Giorgio Grasso, che condivide i dubbi sul futuro delle autonomie locali e sulla mancanza di un preciso indirizzo politico nelle scelte economico-finanziarie intraprese nell'ultimo anno.

Anzitutto, è interessante rilevare come il parere del prof. Bilancia sia in linea con una recente decisione della Corte Costituzionale in merito ai dubbi sulla disposizione che impone agli enti di contribuire al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Infatti, la disposizione descritta da Bilancia non è dissimile a un'altra disposizione, contenuta nel decreto "Crescitalia" (art. 66, comma 9, del d.l. n. 1/2012, convertito con l. n. 27/2012), in base alla quale le Regioni e gli Enti locali che avessero proceduto a dismettere terreni demaniali agricoli avrebbero dovuto conferire il ricavato (in assenza di debito o per la parte eccedente il debito) al Fondo per l'ammortamento. La Consulta, con la sentenza n. 63/2013, ha dichiarato parzialmente illegittima questa disposizione,

affermando che, in virtù del principio dell'autonomia finanziaria degli enti ex art. 119 Cost., lo Stato non può in alcun modo incamerare risorse delle Regioni e degli Enti locali, o in generale violare la loro autonomia finanziaria, senza alcuna giustificazione derivante da ragioni di coordinamento della finanza pubblica. In effetti, dal momento che la Costituzione configura un sistema in cui Regioni ed Enti locali hanno autonomia finanziaria e in cui, come ricordato da Bilancia, vige la parità di trattamento fra tutti gli enti territoriali (Stato compreso), è quantomeno discutibile la legittimità di una norma che consente a un ente (lo Stato) di appropriarsi di risorse che appartengono ad altri enti.

Sul merito delle conclusioni tratte nel corso del convegno, si vuole fare qualche considerazione. E' noto che i meccanismi dell'economia e della finanza assumono caratteristiche tali da dover essere affrontati a livello sovranazionale. È evidente, in particolare, che le scelte di politica economica e finanziaria operate a livello nazionale risentono delle indicazioni formulate dalle istituzioni politiche ed economiche dell'Unione Europea. *Rebus sic stantibus*, a un aumento del potere decisionale delle istituzioni europee sembra necessariamente dover corrispondere una diminuzione del potere decisionale delle istituzioni nazionali: a quel punto, se si sceglie di mantenere intatto il potere decisionale dei singoli Stati europei, diventa necessario diminuire quello degli enti territoriali minori. In questo schema, non è affatto inevitabile che le scelte di finanza pubblica siano penalizzanti per le autonomie locali, ma è inevitabile che le autonomie locali debbano conformarsi a decisioni assunte in altre sedi.

Il vero problema riguarda il Titolo V della Costituzione. Se si opta per la compressione dei poteri di Regioni ed Enti locali in materia economica e finanziaria, è chiaro che ciò non può avvenire a Costituzione invariata: è necessario ridurre la sfera della potestà legislativa che oggi la Costituzione riconosce alle Regioni. Queste considerazioni non possono ignorare il vincolo dell'art. 5 Cost. e la necessità di "riconoscere e promuovere le autonomie locali": da un punto di vista costituzionale, l'opportunità di un ridimensionamento dei poteri di Regioni ed Enti locali non può giustificare scelte legislative e amministrative di finanza pubblica che di fatto impediscano o rendano estremamente gravoso l'esercizio di tali poteri.

ND