

I governi locali saranno responsabili per la gestione finanziaria: e quello centrale?

Roberto Bin*
(7 dicembre 2010)

Non c'è dubbio che il "federalismo fiscale", per il poco che l'espressione possa significare, debba basarsi su meccanismi di verifica dei conti delle varie amministrazioni e su strumenti per far valere la responsabilità politica per gli eventuali "sforamenti". In effetti, una delle poche cose davvero convincenti della legge delega 42/2009 sul federalismo fiscale era proprio la previsione di un sistema sanzionatorio che, attraverso l'alienazione di beni mobiliari e immobiliari, l'inasprimento del prelievo fiscale e persino la sanzione dell'ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili, dovrebbe garantire appunto l'equilibrio finanziario.

In attuazione di questa delega, nei giorni scorsi il Consiglio dei ministri ha affrontato il primo esame di uno schema di decreto legislativo che dovrebbe disciplinare proprio i meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni ed enti locali. L'intento è senz'altro positivo. Quando vanno a votare gli elettori devono essere messi in grado di conoscere quali risultati ha prodotto il governo uscente e questi dati devono essere certificati; così, oltretutto, il nuovo presidente o sindaco potrà sapere che cosa lo aspetta. Il decreto vorrebbe perciò introdurre l'obbligo per il governo uscente di presentare l'«inventario di fine legislatura», sottoposto a verifica tecnico-finanziaria e reso pubblico almeno 10 giorni prima delle elezioni. Quest'obbligo è però limitato alle Regioni che hanno sfiorato la spesa sanitaria e di conseguenza sono state obbligate a presentare un piano di rientro, nonché agli enti locali che si trovano in situazione di dissesto finanziario dichiarato. In questo modo gli elettori possono avere l'evidenza di che cosa li attende, cioè di quanto lo sfioramento costa loro in termini di aggravio fiscale.

Se l'«inventario» dovrebbe sanzionare *politicalmente* gli amministratori che terminano il loro mandato, nel corso del mandato gli amministratori responsabili del dissesto finanziario sono soggetti ad un regime di sanzioni *giuridiche* quantomeno originale. Esso colpisce il Presidente della Regione in grave dissesto finanziario per disavanzo sanitario che non abbia presentato il piano di rientro o non ne abbia conseguito gli obiettivi nonostante l'incremento al livello massimo dell'aliquota Irpef, nonché gli amministratori degli enti locali per cui sia stato dichiarato il dissesto finanziario. Questo regime, denominato «*fallimento politico*», comporta conseguenze pesantissime. Il dissesto finanziario è infatti considerato "grave violazione di legge" e il Governo "*deve automaticamente*" proporre al Presidente della Repubblica la rimozione del Presidente della Regione "per fallimento del proprio mandato", con conseguente scioglimento anche del Consiglio e indizione di

* In corso di pubblicazione nella *Guida agli enti locali - il Sole 24 ore*.

nuove elezioni. Il Presidente rimosso è poi interdetto da qualsiasi carica in enti pubblici per almeno dieci anni (l'intenzione resa esplicita dalla relazione di accompagnamento è di sanzionarlo con l'*ineleggibilità* a qualsiasi carica ma, al solito, la scrittura tecnica della disposizione è alquanto carente). Sanzioni pesanti anche per i direttori generali delle Asl e dell'assessorato competente, che decadono automaticamente e vengono interdetti da qualsiasi carica pubblica. Anche il partito o la coalizione del Presidente fallito vengono sanzionati, con una decurtazione del 30% dei rimborsi elettorali per le consultazioni che verranno svolte (anche questa norma sembra piuttosto velleitaria, almeno com'è attualmente scritta, essendo assai difficile accertare la continuità dell'identità politica di una coalizione da un'elezione all'altra). Anche sindaci e presidenti di provincia possono incorrere in «fallimento politico», con conseguenze analoghe: vengono perciò riviste le norme sulla dichiarazione di dissesto finanziario contenute nel T.U.E.L.

Una seconda serie di sanzioni è comminata alle amministrazioni regionali o locali che non rispettano il *patto di stabilità interno*. Vengono fissati termini rigorosi entro i quali va versato l'importo corrispondente alla differenza tra obiettivo fissato e risultato ottenuto, e poi stabilito il blocco della spesa corrente, dell'indebitamento, delle assunzioni, nonché il taglio dei compensi ai membri dell'esecutivo. Ma queste misure entrerebbero in vigore solo dal 2014. Dallo stesso anno scatterebbero anche i meccanismi premiali previsti per gli enti "virtuosi" che conseguono l'obiettivo previsto.

Infine, alcune norme sono introdotte per promuovere la partecipazione delle regioni e degli enti locali all'azione di contrasto all'evasione fiscale, con il riconoscimento ad essi di una quota del 50% delle maggiori entrate riscosse a titolo definitivo.

Difficile riassumere in poche righe le novità introdotte, ancor di più commentarle. Il commento potrebbe essere sintetizzato in un unico interrogativo: cosa c'entra tutto ciò con il *federalismo* fiscale? Posto che un sistema di coordinamento finanziario sia necessario, che sia giusto assicurare *a tutti* la veridicità dei bilanci e l'equilibrio finanziario, che sia indispensabile assicurare la responsabilità dei governi per la gestione ad essi imputabile, tutto ciò deve riguardare *qualsiasi* regime finanziario, non solo un sistema finanziario *federale*. Già la legge sull'unificazione amministrativa del Regno d'Italia del 1865 conteneva norme in tal senso per ciò che riguardava i bilanci comunali e provinciali (compreso l'aggravamento delle imposte per l'eventuale ripiano di essi). Lo schema di decreto delegato non sembra ispirarsi ad una visione molto diversa da quella. Si tratta di norme, controlli, sanzioni imposte dall'alto, espressione di una netta supremazia del centro rispetto alla periferia. Il "patto di stabilità", per esempio, non ha affatto i connotati del *patto* negoziato e deciso dalle diverse parti: è una decisione assunta dal Governo (e dal ministro dell'economia per esso) e imposta per legge (o per

decreto-legge) a regioni ed enti locali. Annualmente è lo Stato che fissa i “tagli” che gli enti autonomi devono praticare alla loro spesa, e il mancato raggiungimento di questi “obiettivi” è colpito da sanzioni anch’esse disposte dal centro.

Se poi guardiamo ai nuovi meccanismi introdotti per sanzionare il “fallimento politico” dei presidenti e dei sindaci non possono non colpire due aspetti. In primo luogo, le regioni e i loro Presidenti sono trattati esattamente come gli enti locali e i rispettivi vertici politici; e questi sono trattati con lo stesso atteggiamento gerarchico con cui il governo del Regno d’Italia trattava i suoi enti locali. Gerarchia, appunto, cioè l’esatto opposto delle relazioni tendenzialmente paritarie che dovrebbero presiedere ad un sistema *federale*.

Allo Stato la Costituzione riconosce la competenza legislativa “concorrente” in materia di coordinamento della finanza pubblica, il che vorrebbe dire che può dettare solo i “principi” della materia. Una norma può essere “principio” anche quando è piuttosto analitica: purché essa valga per le regioni come per lo Stato. Il c.d. «inventario di fine legislatura» sarebbe indubbiamente uno strumento utile e interessante: ma perché esso è fatto valere per le regioni e gli enti locali, e non anche per lo Stato e il suo governo? Può valere come “principio” una norma che si applica solo “in basso” e non anche “in alto”? Altrettanto si potrebbe ripetere anche per il pittoresco «fallimento politico»: perché non può essere dichiarato anche del Governo e del suo Presidente? Perché gli elettori dovrebbero essere interessati ad essere informati della cattiva gestione degli amministratori locali, e a vederli sanzionati, e non anche della gestione politica dell’intero Paese?

Si noti che in un sistema di tipo anche blandamente federale tutti i livelli di governo sono direttamente interessati alla gestione finanziaria degli altri partner, perché ne subiscono direttamente le conseguenze. Invece in Italia non è e non sarà così. Se la gestione finanziaria dello Stato è deficitaria, lo Stato ne riversa le conseguenze sugli enti periferici attraverso il «patto di stabilità». Quindi è del tutto inaccettabile che le norme ispirate a severità finanziaria siano imposte ai politici responsabili *in loco* e non anche a quelli nazionali, tanto più che le decisioni di questi pesano in modo determinante sull’attività di quelli. Ogni anno, o anche più spesso, lo Stato “taglia” la spesa locale, gettando nella totale insicurezza e impossibilità di programmazione regioni, province e comuni: poi li sanziona se non si adeguano alla nuova situazione finanziaria, fissata unilateralmente “dall’alto”. Lo schema di decreto delegato vorrebbe fissare definitivamente questo assetto, e umoristicamente lo definisce persino “federale”!

Molte critiche tecniche si potrebbero muovere alle singole parti del decreto, ma sarebbe quasi impietoso. Una sola può chiudere questo commento, e riguarda il «fallimento politico» del presidente della regione. Esso si basa sull’equazione tra «grave dissesto finanziario» e «grave violazione di legge» che fa scattare il meccanismo della rimozione del presidente di regione in base all’art. 126 Cost.: ma questa equazione non regge. Le «gravi violazioni di legge» di cui parla l’art. 126

vengono accertate dal Governo con una valutazione ampiamente discrezionale: è un giudizio politico talmente grave che *mai*, nella storia della Repubblica, ha dato esito positivo, nel senso di causare l'avvio del procedimento di rimozione. La nuova normativa prevede invece che sia «grave» il dissesto finanziario quando ricorra una serie di condizioni precise e non soggette a valutazione politica, ma rilevate da un riscontro essenzialmente tecnico. Che di mezzo non ci debba andare alcun giudizio di opportunità politica lo confermerebbe lo stesso tenore del decreto, che infatti dispone che, ricorrendo quelle condizioni, il Governo «deve automaticamente» avviare la procedura di rimozione (l'espressione è del tutto inconsueta in una legge).

Così però si rimuove il tesoriere arruffone di un'associazione o il cassiere infedele delle banca, insomma un dipendente, un sottoposto: non certo un'autorità politica. E poi non si capisce perché la responsabilità debba scaricarsi tutta sui vertici politici degli enti e non sui cittadini che li hanno eletti. Questa è una scelta compiuta già dalla legge di delega, che condiziona però l'operatività di tutto il sistema. Il rientro finanziario può comportare un aumento dell'aliquota Irpef per i cittadini della regione interessata, ma solo entro un tetto massimo: questo perché si vuole evitare – come spiega la relazione - «che la mala gestione ricada sui cittadini con incrementi *indebiti* della pressione fiscale». Perché *indebiti*? Se c'è un buco di bilancio, e se i soldi spesi non sono finiti nelle tasche degli amministratori (allora il caso passa al giudice penale), sono i cittadini ad averne in qualche modo beneficiato; e comunque sono loro ad aver eletto gli amministratori. Perché non devono pagare integralmente il disavanzo e questo deve invece gravare per la parte restante sul resto del Paese? Questo basterebbe a ricollocare sul giusto asse la responsabilità politica, assegnando agli elettori in via esclusiva il compito di farla valere: e potrebbero allora esserci risparmiate le vestigia assai poco “federali” di un superiore gerarchico che rimuove il sottoposto colpevole dell'ammancio di cassa.