

**57° CONVEGNO DI STUDI AMMINISTRATIVI
"IL FEDERALISMO FISCALE ALLA PROVA DEI DECRETI DELEGATI"**

**INTRODUZIONE
DEL SIG. PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI
LUIGI GIAMPAOLINO**

Questo Convegno si propone di offrire la prima riflessione "a tutto tondo" sulle caratteristiche e sulle problematiche del *federalismo fiscale italiano*, nella fase immediatamente successiva al completamento del quadro normativo costituito dagli otto decreti delegati che, in attuazione della legge di delegazione n. 42 del 2009, sono stati emanati fra il 2010 e il 2011.

L'occasione del dibattito è, poi, tanto più propizia in quanto i decreti non solo forniscono l'ossatura dell'impianto federalista, ma aprono un vero e proprio cantiere di lavori, che vedrà impegnata per alcuni anni la cultura istituzionale nell'elaborazione di nuovi modelli organizzativi e di metodologie economico-finanziarie per il miglior governo territoriale delle funzioni pubbliche e delle risorse collettive.

L'importanza e l'interesse delle questioni che ci si accinge a trattare sono, del resto, testimoniate dalla folta partecipazione al Convegno di esponenti della politica, delle istituzioni e dell'accademia, che ringrazio per aver accettato l'invito della Corte dei conti a confrontarsi sulle prospettive e sui percorsi che la concreta messa in opera del federalismo fiscale richiede di coltivare.

* * * * *

Sono molte le ragioni che hanno consigliato la Corte dei conti di dedicare questo "Convegno di studi amministrativi" ai temi del federalismo fiscale.

La Corte avverte, *in primo luogo*, le potenzialità innovative che l'attuazione del federalismo è in grado di introdurre nel tessuto dei rapporti economici e sociali, soprattutto attraverso l'autonomia e la capacità di governo che le

classi dirigenti sapranno acquisire nella gestione dei bilanci pubblici e, cioè, dei servizi ai cittadini e alle imprese.

In secondo luogo, la consapevolezza che il federalismo è un processo che coinvolge – in vario modo – tutte le istituzioni del Paese impone di analizzare accuratamente le implicazioni che la creazione dell'impianto federalista è in grado di produrre su diversi piani: quello sul quale la garanzia degli interessi pubblici, collettivi e privati "incrocia" l'autonomia e la responsabilità dei livelli di governo cui competono le scelte di *policy*; quello dello sviluppo equilibrato delle diverse aree del Paese, con il contributo di tutte le componenti della Repubblica e con ogni garanzia di corretto impiego delle risorse investite; quello della coerenza fra la "gestione in senso federale" dell'economia, gli obiettivi di finanza pubblica "generale" e i vincoli che discendono dall'appartenenza all'Unione europea (oltre che dal contesto economico globale).

Su queste tematiche, che sono il "cuore" del federalismo, l'Istituto che presiedo ha un preciso obbligo di applicare le proprie funzioni di controllo e non può, quindi, che essere aperto a tutti gli apporti del dibattito scientifico.

In terzo luogo, la chiusura della fase legislativa delegata (fatti salvi i decreti correttivi), seguita all'emanazione della legge n. 42 del 2009, è apparsa alla Corte dei conti – nella sua veste di organo indipendente e neutrale, al servizio di tutte le componenti della Repubblica – un'occasione che sarebbe stato colpevole non cogliere in un momento che, pur fra le tante difficoltà indotte dalla crisi che attraversa le economie dei Paesi occidentali, rappresenta comunque una svolta nella storia del nostro Paese.

Non posso non ricordare, *infine*, la Corte è stata fortemente impegnata, lungo tutto il percorso di emanazione dei decreti delegati, a fornire – su richiesta del Parlamento – i suoi motivati avvisi sulle molteplici problematiche emergenti dagli schemi normativi presentati dal Governo. Ugualmente, essa si propone di seguire con ogni attenzione i numerosi provvedimenti che, in attuazione dei decreti delegati, dovranno essere adottati per "mettere le gambe" all'impianto federalista.

Più in generale, ritiene la Corte che appartenga alla sua missione lo svolgimento delle verifiche necessarie ad apprezzare, per riferirne ai "parlamenti" (vale a dire degli Organi rappresentativi, statale, regionali, locali) e all'opinione pubblica, il rispetto delle coerenze interne del sistema federale, la sana gestione finanziaria delle risorse pubbliche a tutti i livelli di governo e di amministrazione, il rispetto dei vincoli comunitari e internazionali. Si

tratterà di un intenso lavoro di analisi e di valutazione, che la Corte svolgerà nell'interesse e a garanzia di tutte le componenti del sistema – gli enti locali, le regioni, lo Stato – affinché possano essere tempestivamente adottate, nelle sedi a ciò deputate, le misure correttive dei comportamenti devianti.

Su questo punto un chiarimento appare necessario: non occorre – in sede di decreti delegati – e non occorre che specifiche norme attribuiscono alla Corte compiti di controllo e di referto sulla “gestione” del federalismo fiscale; sono più che sufficienti, invece, le “clausole generali” della Costituzione e delle leggi che collocano la Corte in posizione di indipendenza dai Governi e di ausilio ai Parlamenti per lo svolgimento di una funzione che ha carattere di necessità e, per questo, non è rinunciabile neppure dai soggetti costituzionalmente ausiliati.

E ciò è suffragato dalla giurisprudenza costituzionale secondo la quale la vigente legislazione statale - espressione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - affida alla Corte dei conti un controllo dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost. (cfr. sentenza n. 179 del 2007).

Ed è appena il caso di aggiungere che la Corte eserciterà questa funzione – come si addice al disegno costituzionale dell'Istituto – nel pieno rispetto dei poteri intestati agli organi di indirizzo politico e delle responsabilità che a questi organi competono nei confronti del corpo elettorale.

* * * * *

Detto questo, occorre essere consapevoli delle enormi difficoltà che si prospettano all'orizzonte del federalismo fiscale, dopo le recenti e ripetute manovre di finanza pubblica imposte dalla crisi internazionale.

Prendendo atto di ciò, potrebbe essere utile riflettere intorno all'opportunità di avviare l'attuazione del federalismo sui binari di una sperimentazione che, scontando le difficoltà del momento, consenta di cogliere le opportunità offerte dai decreti delegati sul piano della razionalizzazione della spesa e dei quadri finanziari, caso mai migliorando – con i decreti correttivi – taluni aspetti controversi del disegno federalista.

Mi auguro, perciò, che dal dibattito emergano indicazioni sui metodi e le tecniche più idonei a conciliare e combinare l'attuazione della riforma federalista con la situazione di criticità che attraversano le finanze del nostro Paese.

* * * * *

E' noto, per altro verso, che le nuove regole della *governance* economica europea realizzano un imponente trasferimento di poteri all'Unione europea, con la quale gli Stati sono chiamati – assumendo responsabilità anche maggiori rispetto al passato – sia a gestire il bilancio comunitario, sia a condividere le linee generali delle politiche economiche nazionali.

Le politiche economiche degli Stati membri sono diventate, infatti, “una questione di interesse comune” e debbono “contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione” (così gli articoli 120 e 121 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), onde questa è legittimata ad esercitare, nei confronti degli Stati, i poteri necessari, non solo a reprimere ogni deviazione da comportamenti di “prudente gestione finanziaria”, ma anche a *prevenire* il rischio di squilibri macroeconomici “eccessivi”.

Troppo alti, infatti, sono i rischi generati dalle crisi per poter attendere che quei rischi si verificano, a ciò condizionando la messa in atto delle misure correttive.

Non vi è, in ciò, alcun “esproprio” di prerogative statuali, ma il naturale rafforzamento dei poteri dell'Unione, in esito al Trattato di Lisbona e alle nuove norme sul “governo economico europeo”, contenute nel Trattato sul funzionamento dell'Unione e già in parte recepite nell'ordinamento italiano con le norme di adeguamento al c.d. “semestre europeo”.

Si può dire, quindi, che il processo di attuazione del federalismo fiscale si accompagna e, anzi, avanza in parallelo con un altro evento storico, com'è – appunto – quello che – al di là della crisi contingente e, in un certo senso, cogliendone le opportunità – vede impegnata l'Unione a gettare le basi di nuove architetture, non solo politiche e istituzionali, ma economiche e sociali di un assetto federale superstatale.

Anche con il processo di riforma della *governance* economica europea occorrerà misurarsi in questo Convegno e la stessa Corte dovrà trarre dal dibattito le dovute conseguenze, per collocarsi utilmente nello scenario che si prospetta. D'altronde, la proposta di direttiva eurocomunitaria relativa ai

“requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri”, ormai prossima all’approvazione, è chiarissima su due punti che qui particolarmente rilevano: l’obbligo per ciascun Paese, specie per quelli a struttura decentrata, di comprendere nel proprio “quadro di bilancio” l’intero sistema nazionale di finanza pubblica; la sottoposizione a idonei controlli delle gestioni nelle quali si riflettono, a ciascun livello di governo, le specifiche responsabilità di bilancio.

E non sembra dubbio che su entrambi questi versanti la Corte avrà un ruolo da svolgere, anche qui senza necessità di ulteriori interventi normativi, ma, al più, con lievi integrazioni alle norme che regolano le sue funzioni in base alla legge di attuazione del Titolo V della Costituzione (n. 131 del 2003).

* * * * *

L’intreccio di profili giuridici e di profili economici nell’impostazione e nella gestione dell’impianto federalista è all’origine di una non secondaria novità che caratterizza i lavori di queste giornate. E’, infatti, la prima volta che a Varenna, in un “Convegno di studi amministrativi” (quello che si apre oggi è il 57°), si trovano riuniti intorno allo stesso tavolo non soltanto autorevoli giuristi, ma giuristi ed economisti insieme, tutti – come sempre – di grande prestigio.

Anche questo è un segno dei tempi e delle trasformazioni in atto: la Corte intende sempre più aprire le sue analisi all’apporto delle scienze economiche e statistiche, ferme restando l’autonomia e l’indipendenza dell’Istituto nei confronti dei Governi e, dunque, la sua funzione di garanzia nei confronti di tutte le componenti del sistema.

Proiezione e pertanto individuazione “de futuro” di quella che secondo una nostra riflessione, sempre più da approfondire, dovrebbe essere la magistratura della Corte dei conti, un *corpus* di giuristi e economisti al servizio delle funzioni che ad essa assegna la Costituzione. Funzioni che trovano tutela ed indiretta attuazione nei giudizi di responsabilità amministrativa con i loro effetti riparatori e sanzionatori.

* * * * *

Il programma dei nostri lavori è quanto mai denso e prevede tempi relativamente ristretti in rapporto al numero delle relazioni e degli interventi programmati.

Prego tutti, perciò, di attenersi ai tempi stabiliti, essendovi poi il modo e il tempo di predisporre più ampi testi per gli Atti del Convegno.

La parola, ora, al prof. Augusto Fantozzi, per la sua "presentazione", che è, in realtà, la relazione di apertura del Convegno.