

La sussidiarietà nelle tendenze alla regionalizzazione del patto di stabilità e al rafforzamento del sistema di controllo e incentivazione

Flavio Guella

Abstract

Il contributo, nel descrivere gli interventi di riforma sul patto di stabilità interno per gli enti locali, mira ad individuare nelle ragioni economiche sottese ai relativi istituti una chiave interpretativa per valutarne tanto la ratio unitaria, quanto la coerenza e compatibilità con l'assetto più generale del c.d. federalismo fiscale. Le modalità del coordinamento dinamico sono così ordinate attorno al momento centrale della fissazione di obiettivi sui saldi, sistematizzando su tale base i regimi incentivanti e di verifica, come succedutisi nel tempo (fino alle più recenti tendenze alla "personalizzazione" degli obiettivi – secondo parametri di virtuosità o mediante regionalizzazione del patto – e al rafforzamento dei controlli).

1. Le riforme del patto di stabilità interno tra instabilità dei regimi della finanza locale apprestati e stabilità degli obiettivi di convergenza perseguiti

L'esame delle più recenti riforme al patto di stabilità interno e alla gestione della finanza degli enti locali evidenzia una marcata frammentarietà degli interventi (numerosi e introdotti spesso in chiave emergenziale), che può tuttavia essere ricondotta ad alcune tendenze comuni, osservandone le ragioni economiche che ne stanno alla base. Tra i numerosi interventi normativi recenti si possono infatti ricordare una pluralità di disposizioni, da quelle sulla territorializzazione del patto alla riforma dell'art. 119, comma 6, Cost. (e sua legge attuativa), dalla disciplina del sistema sanzionatorio e premiale nel federalismo fiscale al d.l. 174/2012, oltre a numerose norme di dettaglio contenute nelle singole versioni del patto di stabilità interno o nelle misure¹ di

(1) Per un quadro delle misure più recenti in materia di patto di stabilità interno, oltre

contrasto alla crisi; tutte riforme tese a rimodulare i meccanismi di orientamento della spesa locale a obiettivi di convergenza finanziaria su determinati saldi-obiettivo.

Le direttrici fondamentali di intervento sono infatti riconducibili all'esigenza di incidere sul regime incentivante (sia nell'assetto delle sanzioni che nella premialità) e sull'apparato dei controlli che fondano l'effettività delle prescrizioni sul contenimento della spesa locale; il tutto inteso a rafforzare così l'effettività degli obiettivi di convergenza sui saldi, e a rendere qualitativamente ottimali (e non economicamente o socialmente pregiudizievoli) le modalità concrete di perseguimento della medesima convergenza.

La frammentarietà degli strumenti precettivi posti in essere per raggiungere tale scopo comune va allora esaminata non solo sulla base di una sistematica giuridica, che presupporrebbe un quadro normativo unitario non sussistente proprio per il carattere emergenziale dell'affastellarsi delle riforme; al contrario, l'esame degli istituti deve essere operato anche alla luce di una loro sistematizzazione sulla base degli scopi economico-finanziari perseguiti, le soluzioni normative all'efficienza nei regimi incentivanti e di controllo traducendosi in una pluralità di modifiche normativamente disorganiche ma riconducibili tutte ad una maggiore integrazione tra obiettivi e incentivi, e alla valorizzazione di due tendenze della sussidiarietà sottese alla finanza locale (declinabili nell'intento di avvicinare le regole premiali al livello di governo interessato e di allontanare dallo stesso la gestione dei controlli).

Il regime incentivante e dei controlli si pone quindi come strumentale agli obiettivi di finanza pubblica locale; obiettivi finanziari relativamente costanti nella loro struttura – posti come elemento centrale del sistema dei vincoli alla spesa locale – ma che costituiscono la premessa di regimi di convergenza la cui disciplina è stata invece estremamente variabile nel tempo².

alla normativa citata di seguito, cfr. E. PISCINO, *Il patto di stabilità interno per l'anno 2013*, in *La Finanza Locale*, 1, 2013, pp. 18-29 e M. BARBERO, *Le novità sul patto di stabilità*, in *La Finanza Locale*, 1, 2013, pp. 31-35.

(2) Per una ricostruzione generale dell'evoluzione del patto di stabilità interno, dalla

In particolare, gli obiettivi europei affidati allo Stato-ordinamento gravano sulla finanza pubblica allargata cui partecipano Province e Comuni, facendo assumere alla disciplina finanziaria locale – quale derivato degli impegni assunti dallo Stato – una struttura analoga a quella definita nel patto di stabilità e crescita³. In aderenza al meccanismo sovranazionale, infatti, anche per gli enti locali gli obiettivi sono stati definiti in termini di riduzione del disavanzo di cassa e del complesso del debito, per poi essere integrati dal 2002 (e successivamente sostituiti, dal 2005) da obiettivi espressi in termini di tetti alla crescita della spesa; tuttavia, per i soli enti locali assoggettati al patto di stabilità interno⁴ (e non per le Regioni) dal 2007 gli obiettivi sono stati nuovamente espressi in termini di saldo, realizzando così ancora una marcata aderenza strutturale alla normativa europea.

Se il regime degli obiettivi (e dei meccanismi per l'incentivazione e il controllo della loro realizzazione) costituisce l'oggetto delle molte riforme intervenute in materia, la frammentarietà delle stesse può essere allora ricondotta alle premesse economiche che tali obiettivi e meccanismi perseguono. In questa prospettiva gli obiettivi sui saldi costituiscono una costante a fronte della quale i regimi normativi loro strumentali (di coordinamento dinamico) hanno subito continue modificazioni, delle quali – pur nella frammentarietà – si devono valutare le unitarie ragioni giustificative (prima di poterne apprezzare la compatibilità, o le eventuali – anche fisiologiche – tensioni, con la struttura del coordinamento statico⁵).

legge 488/1998 in poi, con un esame anche quantitativo delle conseguenze delle diverse scelte normative, cfr. M. AULENTA, *La "linea gotica" nella distribuzione interregionale del patto di stabilità interno*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1, pt. 1, 2012, pp. 15-61. Sottolinea anche il contesto di mutamento della finanza locale, che ha accompagnato l'affermarsi di questo nuovo strumento, G. DELLA CANANEA, *I limiti della finanza locale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2, 2002, pp. 215-217.

(3) Sulle connessioni tra patto europeo e interno, cfr. G. DELLA CANANEA, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 4, pt. 1, 2001, pp. 559-592.

(4) La platea degli enti soggetti al patto di stabilità interno è stata più volte modificata, e dal 2013 è estesa anche a Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti ma superiore ai 1.000; cfr. art. 31, comma 1, della legge 183/2011 (legge di stabilità 2012).

(5) Cfr. *infra*, par. 6.

2. La natura della convergenza sottesa al modello dei saldi posti ad obiettivo

Come confermato anche nell'ultima versione del patto di stabilità interno⁶, la disciplina per gli enti locali è finalizzata all'obiettivo del miglioramento del saldo finanziario, cioè a rendere quanto più possibile positiva (o non negativa) la differenza tra entrate e spese⁷.

In questo senso, il saldo finanziario va calcolato quale differenza tra entrate finali e spese finali⁸ al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti, in termini di competenza mista⁹; ovvero, le entrate e le uscite di parte corrente si considerano in termini di competenza giuridica (accertamenti e impegni), mentre quelle in conto capitale si considerano in termini di cassa (incassi e pagamenti)¹⁰.

Posto questo criterio di calcolo, l'obiettivo fissato per gli enti locali consiste in una differenza positiva tra entrate e uscite, di ammontare variamente definito. La base di calcolo di tale ammontare, che si pone come saldo-obiettivo, è stata poi nel corso degli anni parametrata o a al saldo conseguito in un esercizio particolare, migliorato o peggiorato.

(6) Cfr. art. 31 della legge 183/2011, come modificato dall'art. 1, commi 430-432, 436, 439, 445-446, della legge 228/2012 (legge di stabilità 2013).

(7) Sulla centralità dell'obiettivo, e sua definizione, per la regolamentazione della convergenza finanziaria, cfr. P. CASTALDI, *Il patto di stabilità interno un problema aperto: l'individuazione dell'obiettivo Ente*, in *La Finanza Locale*, 4, 2009, pp. 33-45; in particolare si enucleano le possibili modalità di individuazione dell'obiettivo nel modello ad alterazione di un risultato finanziario registrato in un determinato periodo storico o al conseguimento di un dato saldo.

(8) Non sono operazioni finali computabili né l'avanzo (o disavanzo) di amministrazione né il fondo (o deficit) di cassa; cfr. circolare esplicativa del Ministero dell'economia del 5 febbraio 2013.

(9) Sulla competenza mista cfr. R. PEREZ, *La legge di stabilità per il 2011. Gli enti locali territoriali e il patto interno di stabilità*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4, 2011, pp. 390-394. L'art. 31, commi 7-17, della legge 183/2011 prevede l'esclusione di una serie di voci di entrata e di spesa dal computo del saldo; si tratta in particolare degli interventi prioritari e strategici, delle risorse spese per situazioni di crisi e emergenza per calamità, oppure della spesa impegnata per correggere effetti anomali o per specifiche deroghe.

(10) Quindi il patto di stabilità lascia liberi i pagamenti di spesa corrente, in quanto la cassa è soggetta a restrizioni esclusivamente per la parte in conto capitale.

rato sulla base di dati coefficienti, o – a partire dal 2011 – alla spesa corrente dell'ente rilevata mediamente in un triennio precedente¹¹. Attualmente l'obiettivo di saldo – fissato a termine per il periodo 2013-2016, posta l'incostituzionalità di vincoli a tempo indeterminato¹² – è stato specificato applicando alla spesa corrente media sostenuta nel triennio 2007-2009 determinate percentuali migliorative¹³, per rendere la differenza tra entrate e spese da realizzare maggiore di quanto mediamente conseguito in passato¹⁴; in risposta alla crisi finanziaria, la gestione dovrà inoltre portare a risultati decrementali ulteriori, il saldo finale dovendo essere diminuito di un importo pari alla riduzione dei trasferimenti straordinari (deliberata appunto per il risanamento dei conti pubblici)¹⁵.

Tutto ciò comporta che l'obiettivo fissato dal patto di stabilità interno, manifestandosi come imposizione di un rapporto positivo tra entrate

(11) Cfr. art. 77-*bis* del d.l. 112/2008 per gli anni 2009-2011, e art. 1, commi 87-124, della legge 220/2010 per il triennio 2011-2013. Nella seconda disciplina citata l'obiettivo di saldo programmatico non è stato più rapportato al saldo finanziario, per essere invece parametrato alla spesa corrente dell'ente (e non più riferita ad un solo anno, bensì ad un triennio).

(12) Con l'art. 20, comma 4, del d.l. 98/2011 gli obiettivi già previsti per l'anno 2013 erano stati estesi anche agli anni 2014 e successivi. La Corte costituzionale con la sentenza 193/2012 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una simile proroga di misure restrittive a tempo indeterminato in quanto lesiva della condizione di temporaneità delle restrizioni richiesta per qualificare la norma in questione quale principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Su tali basi, l'art. 1, comma 432, della legge 228/2012 ha riformato l'art. 31 della legge 183/2011, limitando l'efficacia del vincolo al termine del 2016.

(13) Cfr. ancora art. 31, comma 2, della legge 183/2011, come modificato dall'art. 1, comma 432, della legge 228/2012. I fattori applicati corrispondono per le Province al 18,8%, per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti al 14,8%, e per i Comuni con popolazione di dimensioni minori (ma superiori a 1.000 abitanti) al 12,0%, successivamente elevabile.

(14) L'assetto attuale degli obiettivi è quello disciplinato all'art. 14, comma 1, del d.l. 78/2010, come integrato dal d.l. 98/2011 e dal d.l. 138/2011, oltre a ulteriori s.m.i.

(15) Ai sensi dell'art. 1, comma 88, della legge 220/2010 gli obiettivi di saldo vengono rettificati per sterilizzare gli effetti del taglio dei trasferimenti – necessari al raggiungimento degli obiettivi finanziari in contesto di crisi – determinati dall'art. 14, comma 2, del d.l. 78/2010. Per l'attuazione delle riduzioni, cfr. i decreti del Ministero dell'interno 9 dicembre 2010, 13 marzo 2012 e 22 marzo 2012.

e uscite, presenti contenuto prescrittivo essenzialmente nei termini della necessità per l'ente locale di generare un certo avanzo di bilancio, rispetto al quale i criteri di calcolo citati incidono orientando le scelte di gestione (ponendosi anche a condizione di validità delle scelte di bilancio stesse¹⁶).

A tal fine, il regime più strettamente limitativo descritto (fondato sui soli parametri quantitativi riferiti ai saldi) è accompagnato anche da un sistema vincolistico, con prescrizioni qualitative relative alle modalità della spesa e del prelievo¹⁷.

Ulteriori misure vincolistiche, di contorno al patto e che ne precisano obiettivi e modalità, sono infatti contenute nei decreti di contrasto alla crisi e sulla *spending review*¹⁸, nonché da ultimo nella legge di stabilità per il 2013¹⁹. In questi casi non si è proceduto a modificare i saldi, ma il concorso alla manovra di finanza pubblica delle amministrazioni locali è stato perseguito mediante o la promozione della qualità della spesa, o la riduzione secca delle risorse spettanti agli enti locali (senza modifiche sostanziali e strutturali al regime di cui al patto di stabilità interno).

Le regole contabili di coordinamento della finanza locale agiscono tuttavia principalmente mediante strumenti orientati agli obiettivi, fissati in saldi positivi, secondo un modello che comporta determinati incentivi integrati nell'obiettivo stesso (per come individuato e calcolato), e che orienta a date scelte di uscita e di entrata (premianti le spese di investimento e l'armonizzazione tra prelievo e spesa, e quindi una valutazione globale delle politiche pubbliche locali).

(16) Cfr. art. 31, comma 18, della legge 183/2011. Cfr. inoltre art. 9, comma 1, lett. a), n. 2, del d.l. 78/2009 il quale, in caso di provvedimenti recanti impegno di spesa, prevede che il soggetto adottante ha l'obbligo di verificare la compatibilità del programma dei conseguenti pagamenti con gli stanziamenti di bilancio disponibili e con le regole di finanza pubblica; ciò accertando la copertura finanziaria come previsto dagli artt. 151 e 183 del TUEL, e la compatibilità dell'impegno con i limiti previsti dal patto di stabilità interno, come emergenti nel prospetto obbligatorio allegato al bilancio di previsione.

(17) Sulla distinzione tra limiti e vincoli, cfr. G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2012, pp. 563 ss.

(18) Cfr. in particolare d.l. 52/2012 e d.l. 95/2012.

(19) Legge 228/2012.

Il modello del coordinamento della finanza per prescrizione di saldi non è tuttavia l'unico possibile²⁰.

Mentre esso costituisce il sistema adottato per gli enti locali (pure ibridato con la contestuale presenza di regole vincolistiche), le finanze regionali vengono invece orientate mediante un più complesso meccanismo fondato su tetti alla spesa finale²¹, imponendo alle amministrazioni regionali un obiettivo di contenimento della spesa in termini assoluti, calcolato sulla base di un parametro riduttivo ricondotto alla spesa rilevata nei periodi precedenti (*backward looking*²²); ciò secondo un approccio che rende ininfluenti ai fini del rispetto del patto le manovre sulle entrate e determina così un diverso assetto incentivante delle politiche di spesa (premiante l'efficienza della spesa, considerata a prescindere dal contesto fiscale in cui è inserita)²³.

La costruzione stessa dell'obiettivo costituisce quindi il primo elemento incentivante delle scelte finanziarie, ma il funzionamento del modello dei saldi come metodo di coordinamento della finanza locale opera anche attraverso un apparato di contorno al modello limitativo, in particolare orientato alla vigilanza e all'attribuzione di sanzioni (positive e negative) per il conseguimento degli obiettivi. Controlli e sanzioni sono così i due elementi sinergici, ma declinabili tra loro secondo diversi equilibri (e con diverse conseguenze incentivanti), sui quali le riforme del patto di stabilità interno sono andate ad incidere, accanto ed in funzione alle modifiche degli obiettivi.

(20) Sul tema del coordinamento finanziario, con particolare attenzione al patto di stabilità interno, cfr. M. BARBERO, *Il problematico coordinamento della finanza pubblica*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1, pt. 1, 2006, pp. 35-50. Sulla pluralità di modelli nel diritto comparato, cfr. G. PISAURO, *I "patti" di stabilità interni. Un commento*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1, pt. 1, 2006, pp. 193-199.

(21) Cfr. legge 220/2010, come modificata dal d.l. 225/2010.

(22) È la c.d. regola Gordon Brown, cioè un tetto percentuale orizzontale applicato su tutte le spese.

(23) Questo diverso approccio è stato tuttavia giudicato inefficiente, in quanto "l'imposizione alle Regioni di un mero controllo sui tetti di spesa finale rende ininfluenti, per il conseguimento dell'obiettivo posto dal patto di stabilità interno, le entrate a qualsiasi titolo incamerate", e finisce per disincentivare la spesa di *mission* dell'ente; cfr. M. BARBERO, *La "territorializzazione" del patto di stabilità interno*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 3, pt. 1, 2010, pp. 356-385.

3. Gli strumenti di garanzia dell'effettività degli obiettivi: regimi incentivanti e di controllo

3.1. L'apparato sanzionatorio nel patto di stabilità interno

La centralità dell'elemento sanzionatorio nel funzionamento del patto di stabilità interno ha conosciuto un'evoluzione progressiva, con l'introduzione in tempi diversi di incentivi negativi al mancato rispetto dei saldi-obiettivo, secondo diverse tipologie: dalla riduzione dei trasferimenti erariali alla limitazione di alcune tipologie di spesa sensibili (per assunzione di personale, per consulenze esterne, di rappresentanza, ecc.), dal divieto di procedere alla contrazione di nuovi debiti alla previsione di aumenti automatici di alcune tipologie di tributi, fino – infine – al commissariamento.

La legge di stabilità 2013²⁴ ha recepito così un assetto affermato progressivamente, nel corso degli anni, anche facendo rinvio alla consolidazione contenuta nel decreto attuativo del federalismo fiscale sui meccanismi sanzionatori e premiali (d.lgs. 149/2011)²⁵, che a sua volta è recettivo di una configurazione generale del sistema derivante dalla profonda revisione dell'apparato sanzionatorio del 2008²⁶.

Tale apparato sanzionatorio, così risultante dalle varie normative succedutesi, può essere suddiviso in misure incidenti sugli amministratori e misure che colpiscono l'ente.

Sotto il primo profilo si riconosce in particolare, accanto all'ordinaria responsabilità amministrativo-contabile, una più pervasiva responsabilità "politico-gestionale" per gli organi di vertice dell'ente locale²⁷. È

(24) Cfr. l'art. 31, comma 26, della legge 183/2011 che manteneva ferme le disposizioni di cui all'art. 7, commi 2 ss., del d.lgs. 149/2011 (art. poi novellato dall'art. 1, comma 439, della legge 228/2012).

(25) Come accennato, con la legge di stabilità per il 2013, l'art. 7, comma 2, del d.lgs. 149/2011 è stato recepito nel comma 26 dell'art. 31. Sul decreto delegato relativo alle sanzioni, cfr. E. JORIO, *Federalismo fiscale: il decreto delegato che prevede le sanzioni e le premialità*, in *Sanità Pubblica e Privata*, 2-3, 2012, pp. 33-43.

(26) Cfr. art. 77-bis, commi 20-22, del d.l. 112/2008, con un assetto per quanto riguarda la struttura confermato dall'art. 7, comma 2, del d.lgs. 149/2011.

(27) Per un esame invece delle sanzioni personali in connessione con le normative

infatti prevista la possibilità per la Corte dei conti – in esito al controllo sulla c.d. relazione di fine mandato (resa in forma semplificata per i Comuni fino a 5.000 abitanti)²⁸, redatta dal sindaco o presidente della Provincia – di comminare l'incandidabilità decennale e il divieto di conferimento di cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici, o di funzioni di governo in enti territoriali, a danno degli amministratori di cui si riscontri la responsabilità nel dissesto dell'ente²⁹. In materia, da ultimo il d.l. 174/2012 ha integrato il d.lgs. sulle sanzioni semplificando l'individuazione delle responsabilità personali e rendendo operativi i meccanismi di rendicontazione "di mandato", anche in assenza degli atti ministeriali presupposti non ancora intervenuti.

Sotto il secondo profilo, i meccanismi sanzionatori non personali (che costituiscono la parte preponderante dell'apparato direttamente incentivante del patto), hanno conosciuto una lunga evoluzione, culminata nella sistematizzazione della legge di stabilità 2012, poi recepita anche in quella 2013³⁰.

L'assetto ordinario delle sanzioni prevede per gli enti inadempienti, nell'anno successivo a quello dell'infrazione, in primo luogo l'obbligo di ricostituire a beneficio statale la riduzione di spesa mancata nell'anno precedente. A tal fine è previsto l'assoggettamento ad una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio³¹ o del fondo perequativo

antielusive (su cui *infra*) cfr. L. CIMBOLINI, *Sanzioni personali per chi viola il patto*, in *La Finanza Locale*, 4-5, 2011, pp. 49-52.

(28) Con il d.l. 174/2012, inoltre, è stata inserita una nuova disposizione nel testo del d.lgs. con cui si introduce la relazione di inizio mandato, da adottare entro novanta giorni, e strumentale all'apprezzamento della situazione di partenza e all'eventuale accesso alle procedure di riequilibrio finanziario.

(29) Un analogo divieto decennale di assunzione di cariche è stabilito per gli amministratori di cui sia stata riconosciuta la responsabilità nel dissesto; per i componenti del collegio dei revisori il divieto di nomina in altri enti locali può invece essere disposto per un periodo variabile – in funzione della gravità della condotta – di durata massima decennale.

(30) Cfr. art. 1, comma 439, della legge 228/2012 (legge di stabilità 2013) che ha trasposto integralmente le norme sanzionatorie dettate sul punto dal d.lgs. (art. 7, comma 2) nell'art. 31, comma 26, della legge 183/2011 (legge di stabilità 2012), sistematizzando e consolidando il quadro sanzionatorio.

(31) Va notato che l'art. 1, comma 380, della legge 228/2012 ha disposto la soppres-

in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato. In altri termini, si avrà una riduzione dei trasferimenti erariali corrispondente al danno emergente al bilancio nazionale, con concentrazione quindi in un'unica annualità degli sforzi di risanamento mancati nel precedente esercizio e di quelli che sarebbero comunque gravati sull'esercizio in corso; tuttavia, a tutela degli enti locali (rispetto ad interventi sanzionatori troppo gravosi) fino al 2011 era fissato un limite massimo alla riduzione delle risorse, pari ad un importo comunque non superiore al 5%³² delle entrate correnti registrate nell'ultimo consuntivo, che oggi però è divenuto di applicazione del tutto eccezionale³³.

Accanto a questa sanzione diretta, dal ridotto contenuto afflittivo in quanto meramente ripristinatoria, si prevedono poi limitazioni aggiuntive e ulteriormente pregiudizievoli. In particolare, il divieto di impegnare spese di parte corrente in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio, il divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare gli investimenti, il divieto di procedere ad assunzioni di personale, nonché – infine – l'obbligo di procedere ad una rideterminazione riduttiva delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza³⁴.

sione del fondo sperimentale di riequilibrio comunale (cfr. precedentemente d.lgs. 23/2011 sul federalismo municipale).

(32) Poi abbassata al 3% dal d.l. 149/2011.

(33) Infatti, un limite massimo alla riduzione di risorse, nella misura del 5% delle entrate correnti registrate nell'ultimo consuntivo, è stato da ultimo reintrodotta, in via straordinaria per il 2013, ai sensi dell'art. 1, comma 447, della legge 228/2012, ma solo in favore degli enti locali che hanno avviato procedure di privatizzazione di società partecipate nell'anno 2012, e se il mancato raggiungimento degli obiettivi è connesso alla mancata riscossione.

(34) Cfr. art. 61, comma 10, del d.l. 112/08 (riduzione del 30% rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010), e cfr. anche, quindi, l'art. 82 del TUEL. F. LA TORRE, *Riduzione delle indennità spettanti agli Amministratori locali in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno*, in *L'Amministrazione italiana*, 1, 2010, pp. 79-80.

3.2. I meccanismi premiali a beneficio degli enti finanziariamente virtuosi

Accanto alle sanzioni per mancato conseguimento degli obiettivi sui saldi, l'assetto incentivante si compone anche di premi per la conformità nel rapporto positivo tra entrate e spese; in origine, anzi, il patto di stabilità interno era fondato sulla sola premialità per gli enti c.d. virtuosi, con un meccanismo consistente in riduzioni dei tassi di interesse da pagare alla Cassa depositi e prestiti.

Anche successivamente all'introduzione di sanzioni negative la disciplina del patto, fino al 2009, ha conservato un meccanismo incentivante costruito sulla disponibilità di risorse aggiuntive, ma progressivamente basato non su crediti agevolati bensì sull'assegnazione agli enti virtuosi (così definiti in caso di rispetto dell'obiettivo del comparto di appartenenza relativo all'anno precedente) di una premialità annuale commisurata ad una percentuale dello sfornamento degli enti inadempienti. In questo modo si iniziava a subordinare l'erogazione degli incentivi all'esistenza di enti che non avessero rispettato i propri obiettivi (e di conseguenza negativamente sanzionati), con effetti illogici e pregiudizievoli della tenuta complessiva che aveva anche portato, nel 2010, alla disapplicazione di tale meccanismo premiante³⁵.

La nuova premialità ordinaria è stata quindi rifondata³⁶ sulla previsione del beneficio di una riduzione degli obiettivi imposti agli enti locali rispettosi del patto, commisurata agli effetti finanziari determinati dalle sanzioni operate a valere sui fondi di riequilibrio e perequativo applicate nei confronti degli enti locali che non raggiungono l'obiettivo del patto di stabilità interno, ma non rigidamente legata a un travaso di risorse.

Tale meccanismo è comunque un derivato di quello inizialmente inserito nella disciplina del patto di stabilità a decorrere dal 2009³⁷, che prevedeva un beneficio consistente nella riduzione per l'esercizio seguente del saldo considerato per verificare il raggiungimento dell'o-

(35) Cfr. art. 14, comma 12, del d.l. 78/2010.

(36) Cfr. art. 1, comma 122, della legge 220/2010.

(37) Cfr. art. 77-bis, commi 23-26, del d.l. 112/2008.

biettivo, con un abbattimento pari al 70% della differenza tra saldo conseguito dagli enti inadempienti e obiettivo programmatico loro assegnato (in modo che la premialità si sostanziasse in una possibilità di sovrappesa tanto più consistente quanto più la virtuosità dell'ente interessato si distacca dalla media)³⁸.

Permaneva però la problematicità dell'ancorare la premialità ad una corrispondente cattiva condotta di altre amministrazioni locali (determinando così un fattore orientato alla competitività territoriale), nonché la farraginosità dei meccanismi di calcolo che – favorendo condotte elusive – hanno talora pregiudicato enti bene amministrati e premiati amministrazioni chiaramente dissestate. Nel 2010 si era quindi temporaneamente disapplicato il meccanismo descritto³⁹, sospendendone gli effetti fino alla citata ridefinizione operata con la legge di stabilità 2011⁴⁰ che ha parametrato la riduzione degli obiettivi annuali degli enti locali virtuosi a una autorizzazione del Ministro dell'economia e delle finanze, da rendere con apposito decreto, la quale asseveri (con le opportune verifiche) che l'applicazione dei criteri automatici di selezione dei premiati corrisponda a effettive situazioni di virtuosità, e che sussista un effettivo equilibrio con le risorse (reperite principalmente attraverso le sanzioni gravanti sugli enti inadempienti).

Sempre nel 2011⁴¹ si è infatti disposto che l'importo della riduzione complessiva degli obiettivi annuali per gli enti venga commisurato agli effetti finanziari determinati dalle riduzioni sui fondi di riequilibrio e perequativo nei confronti degli enti locali che non rispettano

(38) La riduzione premiale viene determinata in funzione del “grado di virtuosità”, accertato sulla base di due indicatori relativi al grado di rigidità strutturale del bilancio e al grado di autonomia finanziaria dell'ente.

(39) Cfr. ancora art. 14, comma 12, del d.l. 78/2010. Su questo provvedimento sospensivo, e sui numerosi altri interventi di dettaglio poi recepiti nella disciplina qui riassunta, cfr. per un'esposizione sistematica E. CIVETTA, B. RAMPINI, *Il patto di stabilità interno. Le modifiche apportate dall'art. 14 della legge 122/2010 di conversione del d.l. 31 maggio 2010, n. 78*, in *La Finanza Locale*, 4-5, 2010, pp. 43-49 (in particolare par. 9).

(40) Cfr. ancora art. 1, comma 122, della legge 220/2010.

(41) Cfr. d.lgs. 149/2011 che ha riformulato il comma 122 della legge 220/2010.

il patto di stabilità interno, legando così in modo più trasparente le risorse per la premialità alle sanzioni⁴².

Infine, accanto a questi premi generici vanno segnalati anche gli specifici meccanismi premiali connessi al contrasto all'evasione, in quanto collegati ai risultati dell'attività di recupero posta in essere dallo stesso ente locale, che sono stati introdotti nell'ordinamento come strumenti funzionali anche alla realizzazione del federalismo fiscale⁴³.

3.3. L'assetto dei controlli come mezzo di incentivazione e le modalità di verifica del perseguimento degli obiettivi

Il sistema dei controlli sulla finanza locale si articola in controlli interni ed esterni; i primi – per aumentarne l'affidabilità – tendenzialmente funzionalizzati (o comunque legati) ai secondi, in particolare a seguito del d.l. 174/2012 che affida alla Corte dei conti un ruolo di verifica sui controlli interni degli enti locali. I controlli esterni a loro volta si dividono in controlli amministrativi esercitati dalle strutture ministeriali e controlli di tipo para-giurisdizionale affidati alla Corte dei conti. In questo contesto, i controlli di tipo amministrativo sono svolti dalla Ragioneria generale dello Stato, attraverso servizi ispettivi che procedono secondo i poteri ordinari⁴⁴; inoltre, strumentali alla convergenza dei conti pubblici sono previste⁴⁵ verifiche ulteriori *ad hoc* sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile locale, qualora tramite rilevazioni SIOPE si evidenzino situazioni di squilibrio finanziario connesse a indicatori tipici di divergenza (quali il ripetuto utilizzo

(42) Per l'applicazione in concreto della premialità cfr. i decreti del Ministero dell'economia 24 febbraio 2012 e 22 gennaio 2013.

(43) Cfr. dapprima l'art. 18 del d.l. 78/2010 che ha incentivato la partecipazione dei Comuni all'accertamento mediante il riconoscimento di una quota del 33% delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo a seguito dell'intervento dell'ente locale; cfr. anche d.l. 138/2011 e d.l. 201/2011. Per approfondimenti, E. DE MITA, *La collaborazione dei Comuni all'attività di accertamento*, in *Corriere tributario*, 26, 2010, pp. 2074-2076 e C. BUCCICO, *Nuove forme di collaborazione di Regioni e Comuni in fase di accertamento*, in *Diritto e pratica tributaria*, 3, pt. 1, 2012, pp. 487-529.

(44) Cfr. art. 14 della legge 196/2009.

(45) Cfr. art. 5 del d.lgs. 149/2011.

dell'anticipazione di tesoreria, il disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio o l'anormale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi).

Per rendere operativo questo meccanismo, attualmente la disciplina procedurale del sistema di monitoraggio sul patto⁴⁶ prevede la trasmissione semestrale alla Ragioneria generale dello Stato, entro trenta giorni dalla fine del periodo di riferimento, delle informazioni riguardanti le risultanze in termini di competenza mista, mentre entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento deve essere trasmessa una certificazione del saldo finanziario conseguito (sottoscritta dal rappresentante legale, dal responsabile del servizio finanziario e dall'organo di revisione economico-finanziaria), e la mancata trasmissione di tali rapporti costituisce di per sé infrazione del patto⁴⁷.

Per quanto riguarda i controlli della Corte dei conti⁴⁸, da ultimo il d.l. 174/2012 ne ha potenziato il ruolo, anche novellando il TUEL⁴⁹ sotto vari profili, afferenti in particolare al patto di stabilità interno, al rafforzamento dei controlli in materia di enti locali (soprattutto coinvolgendo secondo nuove dinamiche la Corte dei conti), al dissesto finanziario degli enti locali, al fondo di rotazione, alla verifica degli equilibri di bilancio degli enti locali e alle imposte locali (IPT e IMU)⁵⁰. L'insieme di queste modifiche è in particolare teso a valorizzare, nel suo complesso, un'attività di vigilanza che sia orientata al controllo sugli equilibri finanziari generali dell'ente, parametrata sui risultati e

(46) Cfr. art. 31 della legge 183/2011.

(47) Cfr. art. 31, comma 20, della legge 183/2011 (modificato dall'art. 1, comma 445, della legge di stabilità per il 2013): in caso di mancata trasmissione della certificazione prevede l'organo di revisione, in qualità di commissario *ad acta*, e rimangono sospesi il trasferimento e l'erogazione di ogni risorsa. Inoltre, l'art. 31, comma 20-*bis*, della legge 183/2011 (introdotto dal comma 446 della legge 228/2012) prevede che in caso di peggioramento rispetto a quanto già certificato l'ente locale deve provvedere a un nuovo invio.

(48) Già prima sistematizzati in particolare sulla base di quanto disposto dall'art. 7, comma 7, della legge 131/2003, dall'art. 1, commi 166 ss., della legge 266/2005 e dall'art. 11 della legge 15/2009.

(49) Cfr. art. 148-*bis* del TUEL.

(50) Cfr. artt. 3 ss. del d.l. 174/2012.

sulla qualità, con un approccio più olistico all'attività di monitoraggio che miri a una ponderazione tempestiva e complessiva sulla spesa dell'ente e sulle sue caratteristiche, anche per evitare condotte formalmente corrette ma elusive dei vincoli e degli obiettivi sostanziali del patto (a tal fine essendo stata anche introdotta una nuova tipologia di controllo interno, sulle società partecipate dagli enti locali⁵¹).

Si è così principalmente previsto che le sezioni regionali della Corte verifichino semestralmente, tramite l'apposito referto loro inviato dall'ente controllato, la regolarità della gestione e il funzionamento dei controlli interni adottati al fine del rispetto delle regole contabili e del pareggio di bilancio di ciascun ente locale; l'esame dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi è quindi finalizzato alla verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento (per sole spese di investimento) dall'art. 119 della Costituzione, nonché della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare – anche in una prospettiva evolutiva dei conti – l'equilibrio economico-finanziario locale⁵².

La funzione di controllo della Corte dei conti nei confronti degli enti locali ne risulta quindi ampliata, tanto per estensione dell'oggetto del controllo così come per pervasività dei poteri.

In particolare, essa viene ora a comprendere controlli anche in corso di esercizio sulla regolarità della gestione finanziaria, trasformandosi – nell'esplicarsi *in itinere* – in un incentivo per l'ente al perseguimento di un'azione finanziaria virtuosa, pena conseguenze immediate del controllo negativo consistenti in effetti inibenti per l'amministrazione locale (non solo obbligata a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, ma posta nell'impossibilità di dare attuazione ai programmi di spesa per i quali è stata accertata la non sostenibilità finanziaria, così bloccata *ex ante*, che si affianca al citato potere

(51) Tra l'altro, cfr. anche art. 147-*quater* del TUEL, che ribadisce l'obbligo di redazione del bilancio consolidato (già previsto nell'ambito del d.lgs. 118/2011).

(52) Per un esame dell'analogo rafforzamento dei controlli sul livello regionale, cfr. D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. 174/2012*, in *federalismi.it*, 1, 2013, pp. 1-31.

sanzionatorio individuale nei confronti degli amministratori responsabili).

4. I rapporti tra obiettivi, incentivi e controllo: una razionalizzazione degli istituti giuridici sulla base delle loro premesse economiche

Il carattere frammentario delle diverse riforme dei meccanismi di convergenza e stabilità finanziaria imposti alla finanza locale si pone come una diretta conseguenza del carattere emergenziale degli interventi, spesso adottati per rispondere a singole problematiche in un contesto di complessità tale da impedire la previa definizione di un quadro razionale complessivo, che possa porsi come schema ordinatore già sul piano precettivo⁵³.

Nondimeno, gli indirizzi delle riforme seguono delle esigenze economico-fattuali, ad esse sottese, che possono essere individuate come base delle scelte di regolamentazione finanziaria perseguite con lo strumento del patto di stabilità interno (oltre che della normativa accessoria), e la cui individuazione può servire a svolgere una lettura unitaria delle più recenti novelle legislative. In questo modo, la frammentarietà delle modifiche ai meccanismi del patto può essere razionalizzata guardando prima di tutto agli intenti del riformatore, e ai fini economici dei nuovi istituti giuridici introdotti.

In questa ottica, i saldi-obiettivo si pongono come “diritti di fare spesa pubblica”, e l’assetto della loro distribuzione costituisce quindi il primo strumento di orientamento (attraverso precetti) delle condotte economico-fattuali degli enti locali, la posizione giuridica prescritta tramite il patto traducendosi per tale mezzo in indirizzi finanziari prevedibili *ex ante* e poi effettivamente rilevabili⁵⁴.

(53) Peraltro, la variabilità e frammentarietà della disciplina del patto ne costituisce forse il primo difetto, perché impedisce l’effettiva programmazione finanziaria; sull’“instabilità” del patto di stabilità cfr. già G. DELLA CANANEA, *Gli invariati rapporti finanziari tra centro e periferia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2, 2003, pp. 117-119.

(54) Per un’analisi economica delle relative conseguenze delle quote-obiettivo, e quindi dell’incidenza del “diritto di fare spesa” sull’andamento economico del comparto degli enti locali, cfr. C. BRUGNANO, C. RAPALLINI, *Il patto di stabilità interno per i Comuni*:

Così, il funzionamento ottimale degli obiettivi viene orientato da almeno tre dinamiche sottese agli stessi, derivanti dalla loro possibile distribuzione disomogenea; le questioni economiche a cui sono rivolte le riforme afferiscono in particolare ai costi di transazione nella gestione del sistema stesso degli obiettivi, alla competitività territoriale che la loro suddivisione induce e alle dinamiche di agenzia che si determinano nel controllo sul relativo raggiungimento.

La rigidità e il carattere poco efficiente del patto di stabilità interno ha infatti costituito una delle più importanti critiche alla normativa finanziaria locale, con continue richieste di maggiore capacità di spesa autonoma, pena il soffocamento ingiustificato e socialmente dannoso dell'azione di enti comunali comunque (nei fatti) virtuosi. Sotto il primo profilo, quindi, rispetto all'assegnazione rigidamente predeterminata dei saldi obiettivo (intesi come diritti di realizzare spesa pubblica) si dovrebbe poter evidenziare quanto la distribuzione originale degli stessi dovrebbe porsi, dato un sistema di regolamentazione davvero efficiente, come irrilevante; ciò grazie alla possibilità di trasferimenti successivi – possibilmente gravati da costi di transazione minimi – verso gli enti locali caratterizzati da capacità di massimizzazione dello sfruttamento (qualitativo) della spesa⁵⁵.

In altri termini, una delle criticità del patto di stabilità interno a cui hanno risposto le riforme (in particolare relative alla sua territorializzazione) è stata quella della eccessiva rigidità ed astrattezza degli obiettivi stessi. Da ciò è conseguita l'esigenza di ristrutturare il patto in modo da consentire che gli enti locali che desiderano fare spesa “di qualità” possano acquisire tale capacità dagli enti le cui quote di spesa – una volta effettivamente impegnate – avrebbero un rendimento qualitativo minore, in modo che nel bilancio complessivo i saldi siano

una valutazione con i certificati dei conti consuntivi, in *Economia pubblica*, 1-2, 2009, pp. 57-86.

(55) L'impostazione evidentemente riecheggia le riflessioni del teorema di Coase, anche nella sua versione normativa (assieme al teorema normativo di Hobbes); cfr. R.H. COASE, *Note al problema del costo sociale e La struttura istituzionale della produzione*, entrambi in ID., *Impresa, mercato e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 261 ss. e 329 ss.

sì comunque raggiunti per compensazione⁵⁶, ma in modo ottimale ed economicamente efficiente (senza ripercussioni negative sulle opere pubbliche e sul buon andamento dell'amministrazione).

Un primo punto che ha costituito ragione ispiratrice delle riforme è quindi individuabile nella flessibilità, con risposte normative all'esigenza di compensazioni, alla ricerca di un ottimo non definibile in modo secco ma connesso a meccanismi di miglioramento di tipo potenzialmente paretiano⁵⁷; ciò, in particolare, apprestando meccanismi di negoziazione per permettere la razionale distribuzione della spesa, complessi ma che – al contempo – riducano i costi di transazione, così guardando al processo pubblico-normativo sotteso alla gestione del patto di stabilità interno come a un processo di scambio tra enti. Un secondo punto di fatto che ha costituito indirizzo per numerose delle più recenti riforme del patto di stabilità interno sembra poi individuabile nella migliore gestione della competitività territoriale che la (ri)configurazione dei saldi-obiettivo determina⁵⁸.

Il regime incentivante, con sanzioni e premi, costituisce infatti un palese elemento di differenziazione tra le diverse amministrazioni, rispetto al quale i meccanismi giuridici hanno spesso evidenziato in modo chiaro una stretta connessione tra pregiudizio sofferto da dati enti (sanzioni) e vantaggio accordato ad altri (premi). La premialità per gli enti virtuosi si connette quindi alla persecuzione delle amministrazioni che – per inefficienza o imprevisti di gestione – non ottemperino agli obiettivi prescritti; il sistema segna così una divisione tra vincitori e vinti, con ripercussioni tuttavia spesso criticate in quanto da un lato afflittive di realtà territoriali effettivamente svantaggiate o

(56) Cfr. art. 119, comma 6, secondo periodo, Cost. (come modificato dalla legge cost. 1/2012).

(57) Per miglioramento paretiano potenziale si intende una situazione in cui l'aumento del beneficio per i soggetti avvantaggiati è superiore alla diminuzione di beneficio per i soggetti svantaggiati. Cfr. il c.d. criterio dell'efficienza di Kaldor-Hicks (N. KALDOR, *Welfare propositions in economics and interpersonal comparisons of utility*, in *Economic Journal*, 49, 195, 1939, pp. 549 ss. e J. HICKS, *The foundations of welfare economics*, in *Economic Journal*, 49, 196, 1939, pp. 696 ss.).

(58) Sulla competitività territoriale cfr. G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 289 ss.

poco perequate, oppure – tutto al contrario – premianti amministrazioni che in realtà hanno posto in essere condotte meramente elusive degli obblighi del patto.

In questo contesto, per rispondere in modo più appropriato all'esigenza di ingenerare una competitività territoriale corretta e trasparente, le riforme hanno spesso perseguito l'introduzione di meccanismi più attenti a nozioni "complesse" di efficienza, non orientate solo alla valutazione quantitativa dei fattori ma anche all'apprezzamento qualitativo di criteri che consentano di apprezzare equità e sostenibilità dei percorsi di convergenza; ciò secondo un'impostazione dell'ottimo perseguito che non guardi solo alla dimensione finale del risultato complessivo, ma anche a come i vantaggi conseguenti a tale risultato sono ripartiti⁵⁹ (con limiti alla sanzionabilità degli enti non virtuosi, tutela dei LEP e integrazione della premialità negli stessi obiettivi), il tutto teso a una considerazione individualizzata dell'effettiva virtù.

Infine, una terza esigenza economico-fattuale che ha segnato profondamente le più recenti riforme è rappresentata dalla criticata scarsa effettività dei meccanismi, spesso troppo farraginosi per consentire controlli efficaci e tempestivi, tra l'altro affidati talvolta con eccessiva fiducia all'autovalutazione delle stesse amministrazioni che – approfittando della complessità di un apparato fortemente frammentario di criteri ed indicatori – hanno posto in essere condotte elusive (pregiudicando, nella scarsa trasparenza, l'emersione delle posizioni di enti locali davvero meritevoli).

In questo senso, il rapporto che si instaura tra lo Stato che pone gli obiettivi di contenimento nell'interesse collettivo, e l'ente locale che li persegue contro il suo interesse particolare alla massimizzazione immediata della spesa, determina l'esigenza per l'apparato giuridico di regolamentazione della finanza locale di poter adeguatamente apprezzare il nesso principale-agente esistente al momento della gestione e del controllo degli obiettivi del patto di stabilità interno, anche

(59) Sul punto sono significativi i lavori di *Law & Economics* della scuola di New Haven; cfr. G. MINDA, *Teorie postmoderne del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2002.

mediante strumenti giuridici che consentano più rigorosi controlli. E proprio sul rafforzamento dei controlli si sono concentrate numerose delle riforme più recenti, nel tentativo di ridurre – da un lato – le possibilità elusive (anche in sinergia con l’apprezzamento qualitativo della spesa sotteso alla corretta competitività territoriale già citata), e – dall’altro – di determinare una più attenta e tempestiva vigilanza sulle gestioni⁶⁰.

In questo contesto, le diverse esigenze economico-fattuali sottese alle riforme, pur frammentarie, possono costituirne una chiave di lettura unitaria, individuando nella sussidiarietà come espressione di esigenze gestorie il tratto comune tra i diversi profili.

Il ruolo economico degli incentivi (sanzionatori e premiali), da un lato, e dei controlli, dall’altro, si pone infatti come fattore di indirizzo dei comportamenti verso gli obiettivi fissati; rispetto a ciò, proprio il diverso combinarsi di obiettivi, incentivi e controlli è stato ridefinito dalle riforme recenti, valorizzandone le sinergie per perseguire le tre esigenze citate (di corretta e flessibile distribuzione della possibilità di spesa, di valutazione qualitativa della stessa diretta a non falsare la competitività territoriale e di vigilanza integrata sui relativi meccanismi). In questo quadro, le diverse riforme succedutesi hanno teso a valorizzare un approccio sussidiario al perseguimento di assetti ottimali, facendo seguire dinamiche opposte alle regole sugli incentivi e a quelle sui controlli; infatti, per ottimizzare il perseguimento delle tre esigenze segnalate è apparso di volta in volta opportuno un allontanamento della gestione dei controlli dagli enti locali, e un avvicinamento della gestione degli incentivi agli stessi.

In questa direzione si sono poste le varie modifiche normative succedutesi negli ultimi tre anni di crisi finanziaria (anche) locale, orientate a perseguire – da un lato – la flessibilizzazione del patto e la compensazione delle capacità di spesa, nell’assetto incentivante, e

(60) Per un’applicazione della teoria economica dell’agenzia al ruolo istituzionale dei controlli sugli enti locali, in particolare proprio analizzando la posizione della Corte dei conti (su cui meglio *infra*), cfr. F. FORTE, G. EUSEPI, *La Corte dei conti: un “agente” alla ricerca del vero “principale”*, in *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 7/8, 1990, pp. 315-329.

– dall'altro – un marcato rafforzamento dei controlli, strumentale al corretto funzionamento dei meccanismi più complessi necessari per l'apprezzamento qualitativo delle dinamiche di spesa.

5. Le tendenze recenti di riforma: avvicinare le regole e allontanare il controllo, per un corretto assetto degli incentivi alla convergenza finanziaria

5.1. La regionalizzazione del patto: compensazioni e spostamento verso il basso delle scelte sui criteri di distribuzione della premialità

Le riforme più recenti sono così improntate a idee di flessibilizzazione e compensazione, nel tentativo di modificare una concezione statocentrica del patto criticata come poco efficiente rispetto al miglior perseguimento di fini individualizzati, incidendo tanto sugli obiettivi quanto sui meccanismi strumentali⁶¹.

A partire dall'esercizio 2009⁶², con la regionalizzazione orizzontale e verticale del patto di stabilità⁶³, si è generalizzato un approccio già sperimentato nelle Regioni speciali⁶⁴ e consistente nella ridefinizione su base regionale delle regole di gestione dei saldi-obiettivo dei singoli enti⁶⁵. Tuttavia, mentre le autonomie differenziate provvedono

(61) Per un'analisi di queste tendenze, e delle riforme su cui *infra*, cfr. M. BARBERO, *Manovre estive 2011: le novità relative al patto di stabilità interno degli enti locali*, in *La Finanza Locale*, 4-5, 2011, pp. 39-47.

(62) Cfr. art. 77-ter, comma 11, del d.l. 112/2008; soluzione confermata negli esercizi successivi dall'art. 1, commi 138-143, della legge 220/2010, e da ultimo dall'art. 1, comma 434, della legge 228/2012.

(63) Sulla regionalizzazione del patto, cfr. M. BARBERO, *La "territorializzazione" del patto di stabilità interno*, cit., ma anche Id., *Verso la regionalizzazione del patto di stabilità interno: l'esperienza della Regione Piemonte*, in *La Finanza Locale*, 1, 2010, pp. 48-56.

(64) Già previsto sin dall'art. 24, comma 14, della legge 448/2001 per le Province autonome di Trento e Bolzano. Sulle ultime evoluzioni nelle realtà ad autonomia differenziata, cfr. invece G. D'AURIA, *Circa le "trattative" fra lo Stato e le Regioni speciali per gli accordi sull'attuazione del patto di stabilità interno*, in *Il Foro italiano*, 11, pt. 1, 2012, pp. 2937-2939.

(65) Nella sua prima applicazione concreta alle Regioni ordinarie, la c.d. regionalizzazione del patto di stabilità è stata introdotta dall'art. 7-*quater* del d.l. 5/2009.

integralmente alle finalità correlate al patto di stabilità interno per gli enti locali dei rispettivi territori, negoziando i saldi con il Governo centrale, le Regioni ordinarie possono solo adattare le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, definendo e comunicando agli enti locali il nuovo obiettivo del patto (rideterminato sulla base dei criteri stabiliti in sede di Consiglio delle autonomie locali, ma recependo il quadro di riferimento fissato a livello centrale)⁶⁶.

La regionalizzazione del patto può seguire quattro diverse modalità: verticale, orizzontale, integrata o nazionale.

Con il patto regionale verticale⁶⁷ le Regioni autorizzano gli enti locali a peggiorare il proprio obiettivo di saldo (per le sole spese in conto capitale), compensando direttamente i singoli sforamenti attraverso una rideterminazione più stringente del proprio stesso obiettivo di risparmio; ciò grazie anche a un contributo affidato alla Regione dallo Stato, inteso con il fine di consentire così all'ente intermedio di distribuirne la premialità tra i propri Comuni e Province, senza compensazioni interne con altri enti locali tenuti ad obiettivi più rigorosi⁶⁸.

Le ricadute di efficienza del modello di regionalizzazione in questione si sostanziano allora nell'avvicinare le regole della premialità al livello interessato. A fronte dell'attribuzione alle Regioni del contributo statale, queste si impegnano a cedere ai Comuni e alle Province ricadenti nel proprio territorio spazi di maggiore flessibilità finanziaria⁶⁹, da attribuire mediante procedure che tengano conto dell'idoneità dell'ente beneficiario a sfruttare positivamente tale flessibilità.

(66) Cfr. ancora art. 7-*quater*, comma 7, che ha dettato una disciplina in qualche misura attuativa dell'art. 77-*ter*, comma 11, della legge 133/2008.

(67) Cfr. ancora art. 1, commi 138-140, della legge 220/2010.

(68) A beneficio della Regione che assume così maggiori oneri si disponeva una parziale esenzione dal vincolo di destinazione sui fondi statali trasferiti, nella misura del triplo delle somme cedute a compensazione degli obiettivi peggiori degli enti locali; misura di vantaggio che è stata abrogata dall'art. 1, comma 435, della legge 228/2012.

(69) Ma poiché l'obiettivo complessivo del comparto Regione-enti locali deve comunque rimanere invariato, il contributo assegnato alle Regioni è destinato esclusivamente alla riduzione del debito (cfr. art. 7-*quater*, del d.l. 5/2009). Per gli anni 2013 e 2014 il contributo è stato autorizzato dall'art. 1, commi 122-125, della legge 228/2012.

Il patto regionale orizzontale⁷⁰ comporta invece una razionalizzazione dello sfruttamento della premialità esistente nel sistema ordinario, pianificando gli sforzi degli enti locali in modo da determinare un equilibrio complessivo ottimale attraverso il meccanismo delle compensazioni. Infatti, la Regione può ulteriormente intervenire integrando le regole e modificando gli obiettivi posti dal legislatore nazionale, per consentire una rimodulazione degli obiettivi finanziari tra gli enti locali del proprio territorio, garantendo però il rispetto dell'invarianza dell'obiettivo complessivamente determinato.

In questo senso si è prevista⁷¹ la possibilità di cessione di "spazi finanziari" da parte dei Comuni e delle Province che prevedano di conseguire un differenziale positivo rispetto all'obiettivo prefissato in favore di quelli che rischiano, invece, di conseguire un differenziale negativo; ciò, salve le restituzioni inverse negli esercizi successivi, in modo da allocare la flessibilità finanziaria in quegli enti che la necessitano attualmente, per una più efficiente gestione della spesa tramite la sua razionale distribuzione nel lungo periodo.

Un'evoluzione ulteriore, che combina le due possibilità di considerazione organica della premialità in un'unica soluzione, è costituita dal patto regionale integrato⁷², che prevede la possibilità per ciascuna Regione di concordare direttamente con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi (esclusa la componente sanitaria), e di quelli degli enti locali del proprio territorio, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali⁷³.

Al contrario, la premialità si allontana dalla mediazione regionale nel patto orizzontale nazionale⁷⁴, che consiste nella rimodulazione degli obiettivi finanziari tra Comuni, ma svolta non più a livello regionale

(70) Cfr. art. 1, commi 141 e 142, della legge 220/2010.

(71) Cfr. decreto del Ministero dell'economia e finanze 6 giugno 2011.

(72) Cfr. art. 20, comma 1, del d.l. 98/2011.

(73) Tale tipologia di patto regionalizzato è stata ridefinita dalla legge di stabilità per il 2012 (art. 32, comma 17, della legge 183/2011), mentre la legge di stabilità per il 2013 ne ha posticipato l'applicazione al 2014.

(74) Cfr. art. 4-ter del d.l. 16/2012, come, da ultimo, modificato dall'art. 1, comma 437, della legge 228/2012.

bensì per iniziativa degli enti locali stessi e direttamente sanzionata a livello nazionale, senza mediazione della Regione.

Ciò che si persegue in tutti questi meccanismi è la conclusione di accordi compensativi fra enti locali, per attenuare il carattere unilaterale ed indifferenziato degli obblighi ponendosi in una prospettiva “a monte” dell’esigenza di premiare o sanzionare alcuni di essi; nelle diverse forme della regionalizzazione del patto sono infatti gli stessi enti a dividere previamente tra loro – in quote diverse – gli sforzi e i premi, secondo scelte pianificate e consapevoli di risanamento o di sovra-spesa (così che le diverse amministrazioni saranno gravate o sgravate non *ex post*, sulla base di meccanismi sanzionatori e premiali, ma si troveranno ad essere diversamente onerate all’interno di un bilancio complessivo consapevolmente accettato *ex ante*, in quanto sotteso all’accordo con gli altri enti locali o con la Regione).

5.2. Il nuovo sistema della premialità: integrare i criteri di virtuosità nella stessa fissazione degli obiettivi

Le innovazioni citate già in precedenza hanno poi portato soprattutto alla riforma della premialità, che ha gradualmente trasformato i regimi incentivanti in un fattore sotteso agli obiettivi stessi, integrando i saldi e i criteri di virtuosità. L’idea di base del nuovo sistema è quella di richiedere in prospettiva un minor contributo agli enti in passato rivelatisi virtuosi, mentre gli enti che presentano trascorsi di scarsa affidabilità amministrativo-finanziaria saranno gravati maggiormente già a livello di saldi richiesti⁷⁵.

Il nuovo meccanismo di ripartizione degli obiettivi finanziari del patto fra gli enti di ciascun livello di governo è così basato su c.d. criteri di virtuosità⁷⁶, misurati operando una valutazione ponderata di alcuni specifici parametri (quali il rispetto del patto stesso, il rapporto tra

(75) Per l’anno 2012, la differenziazione degli obiettivi in base alla virtuosità del singolo ente è stata disciplinata ai sensi dell’art. 31, comma 5 (e 6), della legge 183/2011, e l’applicazione del meccanismo di virtuosità è stata disposta con il decreto del Ministero dell’economia del 25 giugno 2012.

(76) Cfr. art. 20, commi 2-2-ter e 3, del d.l. 98/2011, come modificati dall’art. 1, comma 9, del d.l. 138/2011, dall’art. 30 della legge 183/2011 e dall’art. 1, commi 428 e 429, della legge 228/2012.

spesa in conto capitale e spesa corrente, il costo e numero dei dipendenti, l'evoluzione triennale della situazione finanziaria, il ricorso alle anticipazioni di tesoreria, la spesa per auto blu, il numero di sedi e uffici di rappresentanza, il livello di autonomia finanziaria, il tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale, il rapporto di corrispondenza tra trasferimenti statali o quote di gettito devoluto e maggiori entrate da effettiva partecipazione all'azione di contrasto all'evasione fiscale⁷⁷), e tendenti nel loro complesso a dare un'immagine non solo quantitativamente ma anche qualitativamente affidabile circa le condotte finanziariamente rilevanti dell'ente⁷⁸; tuttavia, al fine di tener conto della realtà socioeconomica degli enti locali, nel 2012⁷⁹ sono stati introdotti dei correttivi ai parametri di virtuosità attraverso l'applicazione degli indicatori del valore delle rendite catastali e del numero di occupati, tesi a non colpire realtà caratterizzate non tanto (o non solo) da cattiva amministrazione, ma da una maggiore fragilità economico-sociale.

Più in particolare, per l'applicazione del meccanismo della virtuosità si prevede l'annuale ripartizione degli enti sottoposti al patto di stabilità interno in due classi sulla base della valutazione ponderata di tutti i parametri citati, operata con appositi decreti ministeriali.

Sulla base di tali ponderazioni, per come formule e criteri operano in concreto, da un lato la tendenza ingenerata è stata nel senso di fissare *target* più vantaggiosi per chi ha rispettato il patto rispetto a quanto accadeva sotto la vigenza della normativa previgente, in quanto si richiede agli enti locali virtuosi di conseguire un saldo finanziario uguale a zero ovvero pari ad un valore compatibile con gli spazi finanziari che si ottengono applicando la penalizzazione spettante agli enti non virtuosi (portando a monte la connessione tra premialità e sanzione, dato che la sostenibilità dell'obiettivo zero così non

(77) Come individuati dall'art. 20, comma 2, del d.l. 98/2011.

(78) Dei parametri indicati dall'art. 20, comma 2, del d.l. 98/2011 nell'anno 2012 hanno trovato applicazione solamente quelli afferenti il rispetto del patto di stabilità interno, l'autonomia finanziaria, l'equilibrio di parte corrente e il rapporto tra riscossioni e accertamenti delle entrate di parte corrente. Cfr. art. 1, comma 428, della legge 228/2012.

(79) Cfr. ancora art. 1, comma 248, ultimo periodo, della legge 228/2012.

dipende dall'irrogazione di un certo numero di sanzioni per mancato rispetto del patto)⁸⁰.

D'altro lato, gli enti non virtuosi saranno invece maggiormente gravati dal nuovo sistema, con la cautela però – al fine di evitare obiettivi di difficile realizzazione – della predisposizione di un meccanismo di salvaguardia in base al quale il contributo aggiuntivo (sanzionatorio) richiesto a maggiorazione del saldo non può essere comunque superiore ad una certa percentuale massima della spesa media registrata nel triennio di riferimento precedente⁸¹.

Nel quadro del nuovo meccanismo è quindi particolarmente importante la natura dei criteri considerati, che mirando al dato qualitativo oltre che quantitativo, e integrando la virtuosità negli obiettivi stessi, cercano di ridurre le condotte elusive in sinergia con altri interventi diretti sull'efficacia degli atti (che prevedono la nullità dei contratti conclusi in frode ai vincoli e limiti alla finanza locale, accompagnata da sanzioni per gli amministratori responsabili⁸²). L'apprezzamento della virtuosità diventa quindi un fattore premiale a monte, che condiziona la gestione successiva individualizzandola ed evitando che siano invece le condotte finanziarie rilevate *ex post* – facilmente artefatte – a determinare la distribuzione della premialità; ciò tuttavia con un basso livello di armonizzazione alla disciplina generale della finanza territoriale, all'interno della quale le riforme attinenti l'introduzione di costi standard e dei meccanismi di tutela dei LEP attraverso un apposito e parallelo patto di convergenza rischiano di moltiplicare le interferenze tra obiettivi e regimi incentivanti⁸³.

(80) Infatti, ai sensi dell'art. 20, comma 3, del d.l. 98/2011, come modificato dall'art. 1, comma 429, della legge 228/2012, agli enti locali che risultano collocati nella classe dei virtuosi è attribuito, per l'anno 2013, un saldo obiettivo, espresso in termini di competenza mista, pari a zero. Cfr. anche art. 1, comma 430, legge 228/2012, il quale ha abrogato il comma 5 dell'art. 31 della legge 183/2011.

(81) Cfr. art. 31, comma 6, della legge 183/2011, come modificato dall'art. 1, comma 431, della legge 228/2012.

(82) Cfr. art. 1, commi 111-*bis* e *ter*, legge 220/2010 (introdotti dall'art. 20, commi 10 e 12, d.l. 98/2011, e cfr. anche art. 31, comma 30, della legge 183/2011), che dispongono la nullità dei contratti di servizio e degli altri atti posti in essere dalle Regioni e dagli enti locali che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno, nonché specifiche sanzioni pecuniarie per i responsabili di atti elusivi delle regole del patto.

(83) Cfr. per critiche in questo senso, e per un esame delle recenti riforme dei criteri

5.3. I meccanismi di controllo: allontanare la vigilanza per renderla più neutrale ed effettiva

Infine, un'ulteriore importante tendenza è quella al citato rafforzamento dei controlli, in modo che gli stessi agiscano all'esterno, e anche *in itinere*, come incentivo effettivo alla virtuosità finanziaria.

Di questa esigenza sono significative varie disposizioni che nell'ultimo periodo hanno rafforzato il controllo allontanandone la gestione dai livelli di governo interessati⁸⁴. È però soprattutto il d.l. 174/2012 ad aver fortemente inciso sul sistema di monitoraggio della finanza locale, nel senso di rafforzare i controlli esterni. Il decreto segue in particolare alcune direttrici fondamentali orientate a razionalizzare il controllo sulla gestione finanziaria delle autonomie territoriali, espandendone la pervasività per contrastare situazioni di macroscopica o diffusa irregolarità.

Le conseguenze incentivanti e disincentivanti del sistema dei controlli delineato dalle novelle del d.l. 174/2012, che contengono un ampio intervento di modifica ed integrazione del TUEL, si individuano principalmente nelle disposizioni riguardanti la Corte dei conti e i controlli interni⁸⁵.

Il decreto infatti rafforza ed integra il sistema dei controlli interni, improntandolo al principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, in modo che la neutralità dell'attività di controllo già a livello del singolo ente possa garantire una verifica effettiva e tempestiva dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, che permetta interventi correttivi immediati sul rapporto tra azioni poste in essere e finalità, secondo valutazioni di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi pianificati. Inoltre, tale nuovo sistema

di virtuosità e del sistema sanzionatorio, A. VILLA, *La "Manovra di luglio" contenuta nel d.l. 98/2011. Il nuovo patto di stabilità (virtuoso) non fa i conti con il federalismo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 11, 2011, pp. 1163-1165.

(84) Cfr. d.lgs. 150/2009 che ha attribuito la valutazione della dirigenza a nuovi soggetti, gli Organismi indipendenti di valutazione, i quali si sostituiscono, in tale attività, ai servizi di controllo interno. Ma cfr. anche l'art. 43 della legge 234/2012 che ha consolidato il meccanismo di regresso sugli enti locali per le violazioni degli impegni UE.

(85) Cfr. E. CIVETTA, *La mappa delle novità contenute nel d.l. 174/2012*, in *La Finanza Locale*, 6, 2012, pp. 8-14.

dovrebbe assicurare il controllo costante degli equilibri quantitativi, anche a livello di bilancio consolidato, e parallelamente permettere la valutazione qualitativa dei servizi erogati⁸⁶.

La tipologia dei controlli come (ri)organizzata a tali fini dal d.l. 174/2012 comprende varie forme di controllo: di regolarità, strategico, sulle società partecipate, sugli equilibri finanziari, nonché – infine – affidati alla Corte dei conti.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile – rivolto agli atti di liquidazione della spesa, ai contratti e agli altri atti amministrativi – è affidato nella sua forma preventiva al dirigente responsabile del servizio cui compete l’emanazione dell’atto, il quale attesterà con parere la regolarità tecnica dello stesso, e al responsabile del servizio finanziario, il quale attesterà con parere la regolarità contabile, anche apponendo il visto di copertura finanziaria. La fase di controllo successiva è invece di competenza del segretario generale, e viene svolta a campione con trasmissione dei risultati ai revisori dei conti, al nucleo di valutazione e al Consiglio dell’ente locale⁸⁷.

Il controllo strategico viene invece affidato al coordinamento del direttore generale, per la rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi, con relativa qualità e tempi di realizzazione⁸⁸.

Inoltre, i controlli vanno estesi alle società partecipate dall’ente locale, tendendo a verificare eventuali scostamenti dagli obiettivi e dagli standard di servizio previamente individuati, al ricorrere dei quali l’ente locale deve procedere con specifiche procedure correttive, evitando in particolare che la cattiva gestione societaria si trasmetta, in forma di squilibri economico-finanziari, sul bilancio dell’ente⁸⁹.

Centrali sono a questo riguardo i più generali controlli sugli equilibri finanziari, come previsti dalle disposizioni del TUEL (e che assumono

(86) Cfr. già *supra*, par. 3.3.

(87) Cfr. art. 147-*bis* TUEL.

(88) Cfr. art. 147-*ter* TUEL.

(89) Cfr. art. 147-*quater* TUEL. Sul tema, F. MORETTI, *Le novità del decreto-legge 174/2012 ed i riflessi per il sistema di controllo delle partecipazioni locali*, in *Appalti e Contratti*, 1-2, 2013, pp. 76-84.

un rilievo particolare a seguito della legge cost. 1/2012⁹⁰), i quali sono svolti sotto la direzione del responsabile del servizio finanziario e con la vigilanza del collegio dei revisori dei conti⁹¹.

Infine, il controllo della Corte dei conti, come rafforzato dal d.l. 174/2012, viene ad assumere un ruolo di chiusura del sistema, a garanzia dell'effettività delle disposizioni sulla stabilità finanziaria degli enti locali.

Il referto semestrale sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni trasmesso dal sindaco o presidente della Provincia, sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti, costituisce infatti strumento di raccordo tra gestione locale e vigilanza esterna. In questo quadro la Corte svolge una funzione di verifica generale e omnicomprensiva, riferita tanto alla legittimità e regolarità della gestione, quanto al funzionamento dei controlli interni, e finalizzato alla vigilanza sui fattori tanto quantitativi che qualitativi afferenti il rispetto formale delle regole contabili e di pareggio di bilancio e l'adeguatezza sostanziale delle azioni apprestate sul piano esecutivo, in particolare con riguardo alla coerenza con gli atti di programmazione e pianificazione dell'ente locale⁹².

6. La ratio unitaria delle riforme al patto di stabilità interno e la sua coerenza con l'assetto del coordinamento statico, sotteso al c.d. federalismo fiscale

Per quanto analizzato, anche se le riforme al patto di stabilità interno seguono quindi molteplici direttive, nondimeno le premesse economiche delle modifiche ai singoli istituti descritti si presentano – pur se diversamente – come orientate dal ruolo centrale assunto dalla definizione ed assegnazione degli obiettivi ai singoli enti locali; a

(90) Cfr. anche artt. 9-12 della legge 243/2012, attuativa dell'art. 81, comma 6, Cost.

(91) Cfr. art. 147-*quinquies* TUEL. Cfr. anche, per riflessioni più risalenti, A.M. DENTE, *I controlli negli enti locali e la salvaguardia degli equilibri di bilancio (parte I e II)*, in *La Finanza Locale*, 1 e 2, 2007, pp. 139-151 e 143-154.

(92) Cfr. artt. 148 e 148-*bis* del TUEL.

fronte di questo dato, proprio l'orientamento agli obiettivi caratterizza la struttura del patto come strumento di coordinamento dinamico della finanza pubblica, costituendo il momento di razionalizzazione delle continue (e spesso frammentarie) modifiche dei singoli istituti. Individuata così la *ratio* delle riforme al patto di stabilità interno, si deve però verificare la coerenza delle stesse con l'assetto del c.d. federalismo fiscale, quale distinto processo di riforma in materia che fonda – invece – l'assetto del coordinamento statico⁹³.

Per quanto riguarda innanzi tutto la *ratio* alla base dell'evoluzione del patto di stabilità interno, nel fondarsi su un coordinamento mediante attribuzione di obiettivi finalistici essa si lega strettamente agli istituti di incentivazione apprestati per il loro raggiungimento (e alla relativa verifica, attraverso controllo); in questo ambito, come visto, le riforme hanno agito sulla distribuzione stessa degli obiettivi, integrando i regimi sanzionatori e premiali (“avvicinati” agli enti locali interessati, anche per quanto riguarda la loro gestione) e rafforzandone il controllo. Il tema del coordinamento dinamico si pone in questo modo come un problema di “delega” (economicamente inteso), a fronte del quale il soggetto responsabile per la sfera della finanza pubblica allargata (lo Stato) – nel rispetto dell'autonomia (locale) – cerca di ottenere con il minor costo di agenzia (connesso agli oneri organizzativi che il principale adotta per controllare l'agente) il livello ottimale di perdite di agenzia (connesso al mancato raggiungimento degli obiettivi fissati all'agente)⁹⁴. In altri termini, mediante il patto di stabilità interno si vuole che gli enti locali perseguano – contro il proprio interesse immediato alla massimizzazione della spesa – gli obiettivi di sana gestione finanziaria assegnati, cercando di ottenere tale conformità di azione locale mediante meccanismi istituzionali diretti ad assicurare che i costi del controllo siano minimizzati tanto grazie al carattere

(93) Sulla distinzione tra coordinamento statico e dinamico, cfr. A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2011, pp. 451 ss. (anche in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati: atti del LVII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 467 ss.).

(94) Sulla teoria della delega applicata al diritto pubblico cfr. G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 245 ss.

efficiente dell'apparato di verifica, quanto avvalendosi della maggior coincidenza possibile tra interesse dell'ordinamento complessivo e interesse del singolo ente locale (realizzata attraverso adeguati incentivi).

In questo senso, le riforme citate sono connesse ad una medesima esigenza di internalizzare gli incentivi negli obiettivi assegnati al singolo ente, coordinandone dinamicamente l'azione tramite la coincidenza del suo proprio interesse con le finalità di risanamento finanziario riconducibili all'ordinamento complessivo. Le modifiche al patto si sono pertanto orientate verso soluzioni che avvicinano l'interesse – artificialmente creato mediante premi e sanzioni – al livello più basso di governo che deve perseguire l'obiettivo assegnato, integrandolo negli obiettivi (con parametri di virtuosità) e “personalizzando” l'assetto degli incentivi mediante il patto regionale verticale (che ha operato una distribuzione verso il basso della premialità) e il patto regionale orizzontale (che con i meccanismi della compensazione – a ridotti costi transattivi – tenta di riallocare i diritti di fare spesa dove sono più efficientemente sfruttati).

Il sistema verso cui si è orientato il patto di stabilità interno è quindi fondato su un coordinamento nel quale la virtuosità diviene un fattore a monte degli obiettivi, che permette al sistema di prescindere dalla competitività territoriale perché slega il regime premiale da quello sanzionatorio (rendendoli reciprocamente indipendenti).

Allo stesso tempo, questo approccio realizza la valorizzazione di una certa sussidiarietà, declinabile come “personalizzazione” degli obiettivi sui saldi e come gestione degli incentivi prossima ai livelli di governo interessati. Si tratta però di una sussidiarietà che tende non tanto al rafforzamento diretto dell'autonomia locale, ma alla (auto)responsabilizzazione della stessa nel contesto della crisi⁹⁵; responsabilizzazione che si manifesta come particolarmente pervasiva proprio perché sfrutta la creazione di incentivi (premiali e sanzionatori) per i singoli enti territoriali, che determinino una (artificiale) coincidenza dei loro

(95) Cfr. L. VANDELLI, *L'autonomia locale di fronte ai processi di razionalizzazione*, in *federalismi.it*, 5, 2013, pp. 1-9.

propri interessi con l'interesse generale alla stabilità finanziaria (ma necessariamente assistita da pervasivi controlli, *in itinere* ed *ex post*). La filosofia sottesa al coordinamento statico, proprio della riforma del c.d. federalismo fiscale, è tuttavia opposta, e orientata a un maggior grado di competitività territoriale (pur con le attenuazioni della perequazione).

Se il coordinamento dinamico sotteso al patto di stabilità interno ha come punto focale il concetto di obiettivo (e conseguente incentivazione e controllo successivo), il sistema del federalismo fiscale è invece (tendenzialmente) indifferente al profilo finalistico e mira piuttosto a coordinare i punti di partenza, garantendo – anche con istituti quali la standardizzazione dei costi e la connessa tutela dei LEP – una struttura iniziale sufficientemente equa, che permetta però una successiva piena attribuzione locale dei risultati (positivi o negativi) autonomamente conseguiti⁹⁶.

Evidentemente l'approccio così descritto risulta solo tendenziale, e bisognoso di integrazione con i diversi istituti del coordinamento dinamico, orientati agli obiettivi⁹⁷.

Si evidenzia però, nella valutazione della *ratio* che emerge dalle riforme del patto di stabilità interno, un sempre più stringente impiego della leva degli obiettivi finali, consolidato anche da quelle riforme – pur coerenti con la sussidiarietà – che hanno introdotto una più aderente personalizzazione del regime incentivante sulla base delle caratteristiche del singolo ente locale (avvicinandone la gestione al livello territoriale di governo e integrando – a livello dei singoli enti – il sistema sanzionatorio o premiale).

Il conseguente rafforzamento degli obiettivi, sempre più individualizzati, sposta allora la definizione dei confini dell'autonomia finanziaria locale dallo spazio del potere (di entrata e di spesa), sulla base del

(96) Per un esame più approfondito del diverso tema del federalismo fiscale, qui solo accennato, si può fare riferimento da ultimo a E. JORIO, *Il federalismo fiscale tra spinte dell'ordinamento interno e diritto dell'UE*, Milano, Giuffrè, 2012.

(97) Per approfondimenti sul tema del coordinamento dinamico, tra i vari contributi si rinvia a quelli raccolti in L. CAVALLINI CADEDU (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Napoli, Jovene, 2011.

quale i territori competono, allo spazio della gestione (che residua per perseguire i vincoli di risultato, controllati *ex post*); rafforzamento dell'approccio per obiettivi sulla base del quale le singole amministrazioni locali rischiano però di adottare nei fatti una logica di attuazione di programmi, piuttosto che di realizzazione di politiche (proprie).

Ciò, in particolare, se gli istituti descritti potranno operare nella prassi esplicando i loro effetti fino a determinare un grado elevato di funzionalizzazione dei singoli enti locali al sistema complessivo; funzionalizzazione che – pur se entro certi limiti legittima, e certamente ragionevole nelle premesse economiche sopra individuate – potrebbe presentare dei profili di tensione con un assetto competitivo di federalismo fiscale (il sistema analizzato, in particolare per i profili di territorializzazione del patto, riorientando infatti anche il coordinamento statico verso un modello di federalismo fiscale propriamente cooperativo, per tale profilo peraltro probabilmente più opportuno).

