

## Le mitologie dell'autonomia tra equilibri di bilancio e principio di responsabilità degli enti territoriali

Marcello Salerno

### Sommario

1. *Il rapporto tra autonomia finanziaria ed equilibri di bilancio.* – 2. *Autonomia e responsabilità degli enti nel coordinamento della finanza pubblica.* – 3. *L'introduzione dei "criteri di virtuosità".* – 4. *Nuove prospettive di coordinamento finanziario europeo multilivello.*

### 1. *Il rapporto tra autonomia finanziaria ed equilibri di bilancio*

Le severe misure di finanza pubblica adottate negli ultimi anni, specie attraverso provvedimenti d'urgenza del Governo finalizzati a rispettare i vincoli europei di bilancio<sup>1</sup> e superare la crisi economico-finanziaria, hanno diffuso il convincimento che gli spazi di autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali si siano progressivamente ridotti. In effetti, il Patto di stabilità interno o i decreti sulla c.d. *spending review*<sup>2</sup> hanno rappresentato strumenti di forte impatto sul controllo della spesa degli enti territoriali, determinando certamente una ricentralizzazione dei po-

---

(1) Stabilità del bilancio e il principio di finanze pubbliche sane (artt. 126 e 140 Tfu) rappresentano da tempo «*biological needs of survival* degli Stati»: G. DI PUNIO, *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Edizioni Scientifiche Abruzzesi, Pescara, 2009, 363.

(2) Ad esempio, il decreto "Salva-Italia" (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), il decreto-legge n. 52 del 2012 (Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica) o il decreto-legge n. 95 del 2012 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica) hanno introdotto nel nostro ordinamento una serie di norme volte a ridurre e razionalizzare la spesa pubblica, specie per i consumi intermedi, per il pubblico impiego e le locazioni passive, prevedendo altresì la soppressione di enti, il contenimento della spesa nel settore sanitario e farmaceutico e, per quel che più riguarda gli enti territoriali, specifici obblighi di riduzione delle spese per enti, agenzie e altri organismi. Inoltre, è stato reso più stringente il ricorso per le pubbliche amministrazioni a procedure di acquisto centralizzato di beni e servizi.

teri statali di coordinamento della finanza pubblica<sup>3</sup>. Il processo di revisione della spesa pubblica, avviato sperimentalmente con la legge finanziaria del 2007<sup>4</sup>, ha assunto nel tempo caratteri strutturali. Gli interventi che sembravano essere stati adottati in un contesto di eccezionalità e di urgenza si sono rivelati, al contrario, tappe di un percorso obbligato di convergenza economico-finanziaria imposto dall'Unione europea, di cui il Trattato sul *Fiscal Compact* e la recente revisione degli artt. 81, 97 e 119 Cost. costituiscono solo la fase conclusiva di formalizzazione costituzionale.

La necessità di intervenire con urgenza per limitare i rischi legati ai disequilibri di bilancio negli enti territoriali ha progressivamente indotto il legislatore statale a considerare le autonomie locali sostanzialmente come centri di spesa, come fattori di espansione del deficit e del debito pubblico da sottoporre a radicali misure di razionalizzazione<sup>5</sup>, piuttosto che enti portatori di interessi collettivi e dotati di una propria autonomia<sup>6</sup>. Anche per questa ragione, il rapporto tra autonomia finanziaria e bilanci in equilibrio si è rivelato un terreno di indagine fondamentale per comprendere i reali margini di discrezionalità delle Regioni e degli Enti locali nell'attuazione delle rispettive politiche. Prima che il nuovo articolo 119 della Costituzione subordinasse in maniera chiara e inequivocabile il principio di autonomia finanziaria al rispetto degli equilibri di bilancio, da tempo la giurisprudenza costituzionale aveva considerato i poteri statali di fissare norme fondamentali di coordinamento della

---

(3) Parla di "battuta di arresto" per il federalismo fiscale B. BALDI, *Differenziazione regionale e federalismo fiscale*, in L. VANDELLI, F. BASSANINI, *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2012, 441, con specifico riferimento ai tagli apportati alla spesa pubblica che hanno creato condizioni sfavorevoli alla credibilità e alla fattibilità della riforma, mettendo a rischio la copertura finanziaria dei servizi e delle politiche sul territorio. Cfr. anche A. ZANARDI, *Una bomba sul federalismo fiscale*, in *www.lavoce.info*, 28 luglio 2011.

(4) Legge n. 296 del 27 dicembre 2006.

(5) In questi termini M. DI FOLCO, *Le Province al tempo della crisi*, in *www.rivistaaic.it*, 2013, 1 ss., ma cfr. più ampiamente S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *www.federalismi.it*, 2012; S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2012.

(6) E. BUGLIONE, *Autonomia finanziaria e federalismo fiscale: il caso delle Regioni a statuto ordinario*, in S. MANGIAMELI (CUR.), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2012, 459.

finanza pubblica (materia di competenza concorrente *ex art.* 117 Cost.) funzionali agli obiettivi di risanamento finanziario fissati in sede europea<sup>7</sup>: «non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti»<sup>8</sup>. Pertanto, il principio di equilibrio delle finanze pubbliche ha rappresentato uno degli strumenti principali attraverso cui lo Stato, di fatto, ha dettato regole e imposto vincoli in materia di «coordinamento della finanza pubblica»<sup>9</sup>. La giurisprudenza costituzionale ha sostanzialmente avallato i poteri “speciali” che lo Stato ha esercitato in una situazione di emergenza dovuta ai rischi di instabilità finanziaria, sebbene con alcuni limiti. In particolare, la Corte ha messo in evidenza la “temporaneità” che tali interventi avrebbero dovuto assumere. I principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica possono certamente prevedere misure restrittive di contenimento della spesa indirizzate agli Enti locali, ma, trattandosi di misure eccezionali e adottate in un contesto emergenziale, il legislatore non può esprimersi come se tali norme dovesse trovare applicazione per un tempo indeterminato<sup>10</sup>. Inoltre, affinché l'azione statale possa considerarsi rispettosa dell'autonomia delle Regioni e degli Enti locali, deve avere ad oggetto l'entità del disavanzo di parte corrente oppure la crescita della spesa corrente.

---

(7) Più recentemente v. Corte cost., sentt. n. 138 e 236 del 2013.

(8) Corte cost., sent. n. 36 del 2004, ma v. anche sent. n. 376 del 2003 e sentt. nn. 4, 36, 390, 417 del 2004, sent. n. 141 del 2011. Più recentemente sentt. n. 138 e 236 del 2013.

(9) F. BILANCIA, *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 2011, 106 s.; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2010, 208. È proprio tale competenza a rendere costituzionalmente legittimo il Patto: «allo scopo di raggiungere gli obiettivi del Patto di stabilità interno, lo Stato fissa i principi fondamentali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (Corte cost., sent. n. 284 del 2009). Il principio è stato più volte affermato dalla Corte costituzionale; v. anche: Corte cost., sent. n. 28 del 2013, in cui si ribadisce che le norme statali relative al Patto di stabilità «sono espressione della competenza legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica». In dottrina, sottolinea il principio anche G. PENNELLA, *Federalismo fiscale a geometria variabile*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, 56 ss.

(10) Corte cost., sent. n. 193 del 2012.

In altri termini, la legge statale può stabilire solo un limite complessivo, che lasci agli enti autonomi «ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa»<sup>11</sup> (i cosiddetti “saldi”). Qualora la legge statale, invece, vincolasse gli enti territoriali con precetti «specifici e puntuali» su singole voci di spesa<sup>12</sup>, verrebbe a comprimere illegittimamente la loro autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia. In sostanza, l'invocazione degli obblighi europei non dovrebbe divenire il pretesto per mascherare un recupero di discrezionalità del legislatore statale<sup>13</sup>.

In realtà, la concreta applicazione delle previsioni costituzionali in materia di coordinamento finanziario ha portato a scenari piuttosto diversi rispetto a quelli inizialmente immaginati, consentendo interpretazioni recessive dell'autonomia regionale<sup>14</sup>. Le Regioni avrebbero potuto disporre di adeguati margini di autonomia finanziaria solo attraverso iniziative legislative statali che, prendendo in considerazione tutti i livelli istituzionali, avessero fissato in maniera chiara, organica, coerente, il più possibile stabile le metodologie, i parametri e i criteri di coordinamento ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. La Corte costituzionale aveva da tempo avvertito che l'attuazione del disegno costituzionale richiedeva come «necessaria premessa» l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, avrebbe dovuto non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovevano attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali avrebbe potuto esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed Enti locali<sup>15</sup>.

---

(11) Corte cost., sent. n. 36 del 2004, ma analogamente anche sent. n. 236 del 2013. Ci si chiede ragionevolmente in che modo le riduzioni fisse di trasferimenti, accompagnate da un limite massimo alla crescita delle spese correnti in termini di pagamenti oltre che di impegni, possano assicurare alle Regioni “ampia libertà di allocazione delle risorse” (C. PINELLI, *Patto di stabilità interno e finanza pubblica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 515).

(12) Corte cost., sent. n. 390 del 2004, ma v. anche sent. n. 417 e n. 449 del 2005.

(13) Corte cost., sent. n. 159 del 2008. Lo sottolinea anche C. PINELLI, *Patto di stabilità interno*, cit., 515.

(14) Così: G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, 565.

(15) Corte cost., sent. n. 37 del 2004.

In questo modo sarebbe stato più agevole individuare gli effettivi margini residuali di autonomia “concorrente” degli enti territoriali<sup>16</sup> e attuare una corretta programmazione e gestione della finanza decentrata, troppo spesso soggetta all'incertezza di una forte subordinazione a vincoli instabili e temporanei<sup>17</sup>.

Tutto questo non è avvenuto realmente. Il legislatore si è prevalentemente mosso in un contesto “di emergenza”, sulla base di esigenze contingenti di contenimento della spesa, inducendo la Corte costituzionale ad assumere un innaturale ruolo di supplenza. Il risultato complessivo è che la funzione di coordinamento finanziario ha assunto caratteri di natura prevalentemente statale<sup>18</sup>, con la sostanziale subordinazione del nuovo sistema di finanziamento degli enti territoriali alle decisioni assunte dal Governo<sup>19</sup>. La dottrina ha evidenziato un atteggiamento della giurisprudenza costituzionale favorevole alla presenza di forme di esercizio legislativo del coordinamento finanziario «piuttosto invadenti nei confronti delle sfere di autonomia finanziaria degli enti decentrati in nome delle complessive esigenze di bilancio e del rispetto degli impegni concordati in sede europea in tema di saldi di bilancio»<sup>20</sup>. L'esercizio del potere di coordinamento finanziario ha dovuto consentire allo Stato di intervenire, sebbene mediante norme di principio, «su tutte le materie attribuite alla competenza legislativa regionale, allorché di queste ultime venga in considerazione il profilo o comunque il rilievo finanziario ai fini della tutela di istanze di carattere unitario»<sup>21</sup>. Lo Stato, in altri termini, deve poter utilizzare a proprio vantaggio le tecniche di interferen-

---

(16) Ciò contribuirebbe anche a dare finalmente piena attuazione all'art. 119 Cost., che «prefigura un 'costituzionalismo multilivello', mentre i processi decisionali sulla finanza pubblica sono rimasti grosso modo accentrati e talora irrazionali come un tempo»; così C. PINELLI, *Patto di stabilità interno*, cit., 517.

(17) G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio*, cit., 572.

(18) Per quest'ultimo aspetto v. M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 2004, 435.

(19) Cfr. sempre C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, cit., 818.

(20) In questi termini v. ancora G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio*, cit., 573 s.

(21) G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio*, cit., 569.

za e di parziale sovrapposizione con le altre competenze legislative regionali al fine di poter garantire gli obiettivi di controllo della finanza pubblica. Si potrebbe parlare, in questa prospettiva, di “approccio funzionalista”: lo Stato ha il potere di incidere sulle diverse competenze regionali in misura però strettamente funzionale all’obiettivo di rispettare i vincoli di bilancio imposti dall’Unione europea<sup>22</sup>. Ma come accade ogni volta che ci si trova dinanzi ad approcci di questo tipo (si pensi all’approccio funzionalista della Corte di giustizia europea nell’ambito delle competenze comunitarie, specie con riferimento a materie non espressamente previste dai Trattati), i limiti e i confini dell’azione funzionalista risultano assai vaghi e di natura tendenzialmente espansiva.

## ***2. Autonomia e responsabilità degli enti nel coordinamento della finanza pubblica***

Le ragioni di questa fase regressiva dell’autonomia regionale vengono spesso attribuite, in maniera piuttosto aprioristica, agli impegni assunti in sede europea, alle regole di Maastricht o del *Fiscal compact*, all’azione delle istituzioni chiamate a far rispettare tali regole. In realtà, se gli enti territoriali non avessero accumulato deficit di bilancio e, al contrario, avessero conservato finanze pubbliche in equilibrio, l’imposizione di vincoli statali così stringenti all’autonomia finanziaria regionale sarebbe risultata difficilmente giustificabile, sia sul piano costituzionale formale che sostanziale. Se le Regioni e gli Enti locali fossero stati centri di gestione razionale ed equilibrata delle entrate e delle spese, la crisi della finanza pubblica statale avrebbe rappresentato uno straordinario strumento di legittimazione sostanziale dell’autonomia finanziaria regionale, in grado di favorire e rafforzare il trasferimento di funzioni e responsabilità agli enti territoriali, proprio al fine di liberare lo Stato dalle proprie inefficienze. Numerose sono le evidenze a sostegno di tali conclusioni. Ad esempio, le varie forme di regionalizzazione del Patto di stabilità interno<sup>23</sup> intro-

---

(22) Di «natura funzionale» del coordinamento, in grado di comprimere gli spazi entro cui vengono esercitate le competenze legislative ed amministrative degli enti territoriali, parla anche C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, cit., 820.

(23) Ci si riferisce, in particolare, alla legge n. 220 del 2010 e alla legge n. 228 del 2012 per il patto incentivato.

dotte per favorire proprio l'autonomia regionale confermano che i margini per effettuare compensazioni in senso orizzontale o verticale costituiscono un utile strumento di flessibilizzazione, che però può essere efficacemente utilizzato solo quando le Regioni presentano finanze pubbliche complessivamente in equilibrio. Infatti, i meccanismi di regionalizzazione possono essere sfruttati a vantaggio dell'autonomia regionale solo quando, a fronte di saldi negativi di taluni enti, si riescono ad individuare corrispondenti saldi positivi di altri enti che consentano di mantenere complessivamente in equilibrio gli obiettivi programmatici regionali. Più in dettaglio, gli articoli 77-ter, comma 11, della legge n. 133 del 2008 e 7-*quater* della legge n. 33 del 2009 consentono alle Regioni di ridefinire i vincoli per ciascun ente territoriale, prevedendo adattamenti e "compensazioni"<sup>24</sup>, purché restino invariati i risultati complessivi che ciascuna Regione deve conseguire in termini di riduzione del deficit o della spesa pubblica. Si tratta di una declinazione territoriale del Patto maggiormente aderente all'assetto multilivello che caratterizza l'ordinamento italiano ed europeo.

Attraverso la "regionalizzazione" del Patto, il rispetto dei vincoli di finanza pubblica avviene su due livelli: ad un primo livello, lo Stato definisce gli obiettivi nazionali e provvede alla loro ripartizione fra le diverse Regioni; ad un secondo livello, sono le Regioni a gestire il perseguimento del proprio specifico obiettivo attraverso il coordinamento delle finanze regionali con quelle degli Enti locali che ricadono sul proprio territorio. La regionalizzazione dovrebbe consentire, nelle intenzioni del legislatore, una maggiore flessibilità attraverso la possibilità di prevedere accordi compensativi tra Enti locali che appartengono alla stessa Re-

---

(24) Sono previste compensazioni di tipo "verticale" e quelle di tipo "orizzontale". Nel primo caso le Regioni cedono "quote di Patto" di competenza regionale, ossia saldi positivi rispetto agli obiettivi previsti, agli enti del proprio territorio. Ciò consente, ad esempio, agli Enti locali di sbloccare alcuni pagamenti che altrimenti non sarebbero stati consentiti. La compensazione orizzontale, invece, è quella tra Comuni o Province, ad esempio quando al Comune di una Regione viene consentito di effettuare spese per investimenti al di sopra del proprio saldo-obiettivo se contemporaneamente altri Comuni della stessa Regione sono disposti a rinunciare a parte del proprio saldo finanziario positivo. In questo caso la Regione opera semplicemente come "stanza di compensazione" fra i diversi Enti locali, attraverso la rimodulazione degli obiettivi specifici di Comuni e Province. Cfr. su tali aspetti M. BARBERO, *La regionalizzazione del Patto di stabilità interno*, in P. RUFFINI (cur.), *Il Patto di stabilità interno per gli Enti locali*, Maggioli Editore, Rimini, 2012, 356 ss.

gione, in modo da calibrare il Patto di stabilità interno alle diverse caratteristiche dei vari enti destinatari ed al tessuto socio-economico di ciascuna area del Paese. Si tratta di un obiettivo particolarmente ambizioso se si considera che attualmente il Patto trova applicazione nei confronti di un sistema complessivo di oltre duemila enti che presentano evidentemente caratteristiche gestionali e strutturali molto diverse tra loro<sup>25</sup>.

Il riconoscimento di un ruolo di coordinamento finanziario alle Regioni è stato introdotto nel nostro ordinamento in applicazione di alcuni importanti principi costituzionali. L'art. 117, comma 3, della Costituzione affida, come è noto, la materia del "coordinamento della finanza pubblica" non alla disciplina esclusiva dello Stato ma a quella concorrente Stato/Regioni. Pertanto, lo Stato è chiamato a definire i macro-obiettivi della manovra di finanza pubblica che poi andranno declinati in obiettivi specifici da ciascuna Regione. Attraverso la regionalizzazione del Patto di stabilità interno, dunque, le Regioni possono esercitare quella importante funzione di coordinamento nei confronti degli Enti locali del proprio territorio.

La riforma costituzionale sul c.d. pareggio del bilancio ha aggiunto elementi importanti a favore della regionalizzazione del Patto. Il nuovo art. 119 Cost. prevede la possibilità che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni possano ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento «a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio» (compensazioni orizzontali). Tale principio rafforza l'idea che è sostanzialmente impossibile pretendere l'applicazione della regola del pareggio del bilancio distintamente per ciascun Ente locale; pertanto, la norma costituzionale consente l'introduzione di meccanismi di flessibilità sia sul piano intertemporale sia su quello geografico, a garanzia dell'equilibrio di

---

(25) Meccanismi di regionalizzazione sono rinvenibili anche nella legge delega n. 42 del 2009 la quale, tra i principi di coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo, stabilisce che debbano essere assicurati gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle Regioni «che possono adattare, previa concertazione con gli Enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse Regioni»; art. 17, comma 1, lett. c), legge n. 42 del 2009, sul quale v. il commento di E. BUGLIONE, *Art. 17*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO, *Il federalismo fiscale. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Jovene, Napoli, 2010, 146 ss.

bilancio su un livello territoriale più ampio del singolo Comune o della singola Provincia<sup>26</sup>. L'art. 1 della legge n. 220 del 2010 stabilisce che le Regioni possono autorizzare gli Enti locali del proprio territorio a peggiorare il loro saldo programmatico attraverso un aumento dei pagamenti in conto capitale se contestualmente e per lo stesso importo procedono a rideterminare il proprio obiettivo programmatico<sup>27</sup> (compensazioni verticali). Ma anche in ogni caso il sistema delle compensazioni resta comunque soggetto al vincolo costituzionale contenuto nell'art. 97, comma 1, Cost., come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, in base al quale le Regioni e le Province autonome sono tenute ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. La regionalizzazione del Patto prevede anche meccanismi premiali nei confronti degli enti disposti a cedere saldi positivi. L'art. 4-ter della legge n. 44 del 2012 ha introdotto per i Comuni un "Patto di stabilità interno orizzontale nazionale" in base al quale essi sono tenuti a comunicare al Ministero dell'economia se prevedono di conseguire, nell'anno di riferimento, un differenziale positivo o negativo rispetto all'obiettivo del Patto di stabilità interno previsto dalla normativa nazionale, nonché l'entità, rispettivamente, degli spazi finanziari disposti a cedere o di cui necessitano nell'esercizio in corso. Per i Comuni che si trovano nella prima situazione è previsto un contributo pari agli spazi finanziari ceduti e destinato alla riduzione del debito. Inoltre, è previsto un ulteriore beneficio per i "Comuni cedenti" che consiste in una modifica migliorativa del loro obiettivo nel biennio successivo a quello nel quale hanno effettuato la cessione. In questo modo si stimolano gli enti che presentano saldi positivi a sostenere i bilanci degli altri enti, attraverso un sistema di incentivi e di vantaggi. Tuttavia, a differenza delle altre forme di flessibilità, il Patto orizzontale nazionale non prevede alcuna forma

---

(26) Cfr. sul punto R. VALICENTI, *Equilibrio di bilancio e coordinamento della finanza pubblica delle autonomie territoriali*, in *www.rivistaaic.it*, 2012.

(27) L'atto della Regione ha natura discrezionale e può ascrivere alla categoria delle autorizzazioni. Queste due caratteristiche si evincono sia dallo stesso art. 1 della legge n. 220 del 2010 appena citata, sia dal comma 434 della legge di stabilità 2013, nella parte in cui si dispone, nuovamente, che le Regioni «possono autorizzare» gli Enti locali del proprio territorio a peggiorare il loro saldo programmatico. Cfr. anche R. PEREZ, *Conti uniformi e vincoli finanziari nel governo della finanza locale*, in *www.astrid-online.it*, 2013, 20 ss.

di intermediazione regionale in quanto l'entità degli spazi finanziari da cedere e da utilizzare è individuata direttamente dai Comuni nei confronti del Governo centrale. Sia la cessione degli spazi finanziari che la destinazione delle somme sono predeterminate dalla legge e applicate dal ministero al momento della cessione o acquisizione.

In conclusione, appare piuttosto evidente che gli strumenti di compensazione possono essere efficacemente utilizzati solo quando le Regioni e gli altri enti assumono un ruolo di responsabilità nell'assicurare finanze pubbliche complessivamente in equilibrio, in particolare quando, a fronte di saldi negativi di taluni enti, si riescono ad individuare corrispondenti saldi positivi di altri enti che consentano di mantenere complessivamente in equilibrio gli obiettivi programmatici regionali. In altri termini, la regionalizzazione del Patto non può mai costituire un espediente per disporre di maggiori margini di indebitamento e peggiorare la situazione complessiva dei conti pubblici. Anche sotto questo profilo, solo le Regioni che riescono a conservare complessivamente finanze pubbliche in equilibrio possono disporre di maggiori margini di autonomia nell'allocazione delle risorse tra i vari Enti locali del proprio territorio e nell'attuazione delle politiche di bilancio regionali.

### ***3. L'introduzione dei "criteri di virtuosità"***

I criteri di virtuosità previsti dall'art. 20 del decreto-legge n. 98 del 6 luglio 2012 e confermati nella legge "rinforzata" n. 243 del 2012 rappresentano una ulteriore conferma dell'esistenza di un importante binomio tra autonomia e responsabilità. Gli elementi che contribuiscono a definire un ente come "virtuoso" non sono soltanto di natura economico-finanziaria, ma anche organizzativa e gestionale. Ad esempio, l'art. 25, comma 1, lettera *a*), decreto-legge n. 1 del 24 gennaio 2012<sup>28</sup> (cosiddetto decreto "CresciItalia") stabilisce che l'applicazione delle procedure di affidamento ad evidenza pubblica da parte di Regioni, Province e Comuni costituisce elemento di valutazione della "virtuosità" degli stessi enti. Sempre nello stesso decreto si afferma che l'adeguamento degli enti ai principi di razionalizzazione della regolazione economica e di liberalizzazione del commer-

---

(28) Recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture la competitività", convertito con modificazioni nella legge 24 marzo 2012, n. 27.

cio disposti dallo Stato costituisce “parametro di virtuosità”. La norma è stata oggetto di giudizio di legittimità da parte della Corte costituzionale ed è molto interessante l’argomentazione attraverso la quale i giudici della Corte giungono alla sentenza<sup>29</sup>. Richiamando le evidenze economiche empiriche che individuano una significativa correlazione fra liberalizzazioni e crescita economica, la Corte ha ritenuto ragionevole che le politiche economiche volte ad alleggerire la regolazione, liberandola da oneri inutili e sproporzionati, perseguano lo scopo di sostenere lo sviluppo dell’economia nazionale. Questo, a sua volta, contribuisce all’aumento del gettito tributario e, quindi, alla riduzione dei disavanzi. Poiché il Patto europeo di stabilità mette in relazione il prodotto interno lordo con il deficit delle amministrazioni pubbliche, valutare il grado di adesione di ciascun ente territoriale ai principi di razionalizzazione della regolazione significa anche esprimere un giudizio sulle modalità con cui l’ente partecipa al risanamento della finanza pubblica. Per questo, sostiene la Corte, la norma appare coerente con l’esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell’art. 117, comma 3, della Costituzione. In questo modo, la stretta interrelazione tra *performance* economiche regionali ed equilibrio di bilancio entra a pieno titolo tra i parametri di valutazione della virtuosità degli enti, ma, soprattutto, nel giudizio di legittimità costituzionale delle norme statali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Lo sforzo del legislatore di agganciare i vincoli di bilancio a criteri di virtuosità, legati anche alla capacità di ciascuna Regione di favorire la crescita e lo sviluppo economico, sembra andare in una direzione più “euro-peista” delle modalità di controllo dei disavanzi pubblici. Tuttavia, restano ancora diversi problemi di asimmetria tra il modello europeo e quello nazionale. Ad esempio, al centro del modello europeo di controllo della finanza pubblica vi è, come è noto, il rapporto tra disavanzo e prodotto interno lordo di ciascuno Stato. Per traslazione, sarebbe opportuno agganciare in maniera sempre più importante anche i saldi dei bilanci pubblici di Regioni ed Enti locali a criteri di produttività dei rispettivi sistemi economici territoriali. Decentramento delle funzioni e federalismo fisca-

---

(29) Ci si riferisce a Corte cost., sent. n. 8 del 2013.

le dovrebbero collegare la finanza degli enti autonomi ai Pil dei rispettivi territori. Regioni ed Enti locali dovrebbero coprire i costi delle proprie competenze con risorse proprie (prodotte cioè nel proprio territorio), con la sola eccezione delle funzioni essenziali di Comuni e Province, stabilite dalle leggi statali, e per i livelli minimi di prestazioni relative ai diritti sociali fondamentali<sup>30</sup>. La creazione di meccanismi premiali per quegli enti che riescono a migliorare le proprie *performance* economiche attraverso investimenti produttivi, razionalizzazione dei costi e maggiore efficienza nell'azione amministrativa risulta coerente con i principi appena descritti, anche perché gli enti, in questo modo, ottengono vantaggi in termini di maggiori margini di manovra sui propri bilanci e, quindi, autonomia di spesa e capacità di garantire servizi e diritti sociali<sup>31</sup>.

#### ***4. Nuove prospettive di coordinamento finanziario europeo multilivello***

Da un punto di vista strettamente formale, lo Stato ha assunto sinora una responsabilità esclusiva nei confronti delle istituzioni europee in relazione al rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Ai sensi dell'art. 4, comma 3 del TUE e dell'art. 291, comma 1 del TUE, gli Stati membri sono gli unici responsabili ad adottare tutte le misure necessarie ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati e dagli atti delle istituzioni dell'Unione<sup>32</sup>. Ciò comporta che lo Stato è responsabile,

---

(30) Così si esprime G. DI PLINIO, *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, cit., 337, il quale avverte che ciò apre una inevitabile competizione tra i territori e tra le rispettive istituzioni regionali e locali per attrarre investimenti e risorse. Per una ricognizione degli strumenti normativi atti a definire il possibile ruolo delle Regioni e degli Enti locali nella gestione degli interventi di promozione e sostegno dello sviluppo economico, in funzione dei processi di «internazionalizzazione del proprio territorio» e di incentivazione all'insediamento di nuove realtà imprenditoriali v. F. BILANCIA, A. FILIPPINI, *L'intervento pubblico nell'economia delle Regioni e degli Enti locali tra aiuti di Stato e tutela della concorrenza*, in *Istituzioni del federalismo*, 2011, 561 ss.

(31) Non sorprende che alcune variabili economiche possano incidere sulla capacità di spesa delle Regioni e degli Enti locali e, conseguentemente, produrre effetti importanti sulla loro maggiore o minore autonomia. Potremmo chiamarli «effetti costituzionali» dell'economia, nel senso descritto da G. DI PLINIO, *Sulla costituzione economica. Contributo per una teoria degli effetti costituzionali dell'economia*, in *Il Risparmio*, 2008, 23 ss. rinvenibile anche in [www.publiclaw.it](http://www.publiclaw.it).

(32) Sulla prospettiva di una eventuale responsabilità delle Regioni nei confronti delle Istituzioni europee per il mancato rispetto di obblighi comunitari formula alcune ipotesi C. BERTOLINO, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario. Primi passi significativi e profili problematici*, in *Le Regioni*, 2009, 1249 ss., in part. 1298 ss.

nell'ambito degli accordi firmati in sede europea, dei disavanzi regionali e locali sui quali, però, non può esercitare un controllo pieno e diretto, dovendo riconoscere necessariamente alcuni margini di autonomia finanziaria alle Regioni, secondo i principi costituzionali<sup>33</sup>. L'azione statale di coordinamento della finanza pubblica, in altri termini, si è trovata sempre stretta tra due obiettivi tra loro potenzialmente contrastanti, e forse difficilmente conciliabili, che per semplicità si possono sintetizzare in un obiettivo "stabilità", ossia contenimento dei disavanzi, e un obiettivo "federalismo", ossia riconoscimento di adeguati margini di autonomia finanziaria di entrata e di spesa necessari per il corretto funzionamento dell'ordinamento regionale.

Da questo modello discendono alcuni aspetti problematici in relazione alle asimmetrie che inevitabilmente si manifestano, nella fase in cui i criteri e i meccanismi sui quali si basa la responsabilità dello Stato nei confronti delle istituzioni europee vengono "declinati" sui livelli sub-statali. In altri termini, i criteri adottati dallo Stato nei confronti delle Regioni e degli Enti locali divergono in maniera talora consistente rispetto a quelli europei.

Tali divergenze inducono a valutare l'ipotesi, finora forse non sufficientemente indagata, di una maggiore responsabilizzazione degli enti territoriali dotati di autonomia finanziaria, direttamente nei confronti delle istituzioni europee, in modo da legare in maniera più organica i principi di "autonomia" e "responsabilità". Pertanto sarebbe opportuno rafforzare gli strumenti di coordinamento europeo della finanza pubblica, coinvolgendo tutti gli enti che rivendicano autonomia finanziaria.

Si tratta di una prospettiva che sta già trovando alcuni primi riscontri nell'ordinamento tedesco. La Germania, come è noto, è stata una delle principali sostenitrici di una severa politica di bilancio in tutti i Paesi dell'Eurozona. La Costituzione tedesca è stata modificata con due successive revisioni, nel 2006 e nel 2009, proprio al fine di rafforzare le regole di coordinamento finanziario sul sistema federale e porre rimedio ai rischi di sfioramento dei parametri europei di stabilità. L'ordinamento tedesco prevede una responsabilità congiunta di *Bund* e *Länder*

---

(33) Sottolinea efficacemente questa posizione conflittuale tra obiettivi diversi anche G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio*, cit., 564 ss.

per l'eventuale inottemperanza agli obblighi europei di bilancio, con l'obbligo di partecipare alle eventuali sanzioni stabilite dall'ordinamento europeo<sup>34</sup>. In particolare, le nuove norme costituzionali impongono sia al *Bund* che ai *Länder* l'obbligo all'equilibrio di bilancio derivante dai Trattati europei. I *Länder* che risultano corresponsabili dell'indebitamento hanno l'obbligo di partecipare alle eventuali sanzioni stabilite dall'ordinamento europeo, secondo quanto disposto da un'apposita legge federale. Analogamente a quanto previsto nel modello europeo di controllo dei disavanzi pubblici, la Germania prevede altresì una procedura di sorveglianza delle politiche di bilancio di *Bund* e *Länder* da attuare attraverso uno specifico organo di stabilità, la cui disciplina dovrà essere contenuta in una legge federale, pertanto con l'approvazione del *Bundesrat*.

L'esperienza tedesca conferma la tesi che ogni tentativo di rafforzare l'autonomia finanziaria regionale dovrebbe accompagnarsi con l'attribuzione di specifiche responsabilità di cui le Regioni dovrebbero farsi carico, anche senza l'intermediazione dello Stato, che, il più delle volte, si è rivelata inefficace e inefficiente. In questo senso, potrebbero essere utili nuovi meccanismi di coordinamento finanziario europeo, il più possibile sistematici, che coinvolgano tutti i livelli di governo che rivendicano autonomia finanziaria – che verrebbe garantita, pertanto, anche in sede europea – senza limitarsi al solo livello statale. Parallelamente, un livello maggiore di autonomia, se utilizzato in maniera razionale ed efficiente, potrebbe consentire agli enti di introdurre le misure più adatte al proprio territorio, in grado di migliorare le proprie *performance* economiche, incrementare il gettito fiscale e mantenere in equilibrio i conti pubblici.

Si tratta di una prospettiva che, nel nostro ordinamento, continua ad incontrare un limite insormontabile nell'attuale condizione di disequilibrio finanziario strutturale degli enti, nella gestione inefficiente e inefficace delle risorse. Solo attraverso una gestione più virtuosa delle finanze pubbliche, basata su obiettivi e politiche stabili e di medio o lungo

---

(34) La legge fondamentale tedesca è stata riformata nel 2006 e nel 2009 proprio per rafforzare le regole di coordinamento finanziario sul sistema federale e imporre sia al *Bund* che ai *Länder* l'obbligo all'equilibrio di bilancio derivante dai Trattati europei.

periodo, si può immaginare di far funzionare i modelli di federalismo e decentramento elaborati dal legislatore. Uscendo dal contesto di continua emergenza, si potrà forse tentare di ricomporre il corretto rapporto tra equilibrio finanziario e responsabilità e fare in modo che l'autonomia assuma caratteri più concreti, diventi qualcosa di reale, rispetto a un concetto che sinora è sembrato poco più che una semplice mitologia.

