

## EQUILIBRIO DI BILANCIO E COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI

### 1. Premessa

Il 15 dicembre 2011 è stata approvata in prima deliberazione dal Parlamento la proposta di revisione finalizzata all'introduzione del principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici nella Costituzione. L'iter parlamentare di revisione costituzionale prosegue ora con la seconda lettura alla Camera<sup>1</sup>.

La proposta di legge costituzionale è finalizzata ad introdurre, così come peraltro concordato in sede europea<sup>2</sup>, regole di maggiore rigore fiscale riferibili all'intero settore delle pubbliche amministrazioni (art. 97 Cost.), allo Stato centrale (art. 81 Cost.) e ai livelli di governo regionale e locale (art. 119 Cost.), allo scopo di consolidare la stabilità delle finanze pubbliche e di fornire risposte alla crisi del debito sovrano.

**Il testo approvato in prima deliberazione dalle Camere, "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale", non prevede, in realtà, il pareggio, inteso in senso contabile, quanto piuttosto principi di equilibrio della finanza pubblica declinati secondo regole e contenuti diversi indirizzati ai vari livelli di governo in considerazione delle differenti funzioni, responsabilità e regole cui attualmente si conformano i bilanci dello Stato (art. 81 Cost.) delle regioni, province e comuni (art. 119, sesto comma, Cost.).**

### 2. Le amministrazioni pubbliche tenute ad osservare il principio dell'equilibrio di bilancio

L'art. 2 della proposta approvata in prima lettura dal Parlamento prevede tra l'altro di introdurre due principi di carattere generale mediante modificazioni all'art. 97 Cost., in materia di pubblica amministrazione: da un lato, l'equilibrio di bilancio; dall'altro, la sostenibilità del debito pubblico. Entrambi discendono dal diritto dell'Unione europea e si riferiscono ai noti parametri (disavanzo e debito pubblico) oggetto di costante monitoraggio e verifica nell'ambito delle procedure del patto di stabilità e crescita.

L'ambito soggettivo considerato è quello relativo all'intera pubblica amministrazione: non soltanto amministrazioni centrali, regioni ed enti territoriali, ma anche Università, enti di ricerca, enti pubblici, società a partecipazione pubblica<sup>3</sup>. L'affermazione del principio di rango costituzionale avente ad oggetto l'equilibrio dei "bilanci" (declinato al plurale) sembra da interpretarsi nel senso che ciascun ente, singolarmente, sia tenuto ad assicurare il proprio equilibrio. Al contempo, il riferimento alla sostenibilità del debito pubblico, inteso in senso aggregato e unitario, induce a ritenere che la valutazione circa l'osservanza della regola di equilibrio sia da riferire all'aggregato della pubblica amministrazione, confermando quanto di fatto già

<sup>1</sup> Si tratta del progetto di revisione costituzionale A.S. 3047, approvato, in prima deliberazione nel medesimo testo, dalla Camera il 30 novembre 2011 e dal Senato il 15 dicembre 2011, sul c.d. pareggio (o, meglio, alla luce del testo approvato, equilibrio) di bilancio. Su di esso, cfr. N. Lupo, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni*, in corso di pubblicazione in *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, a cura di L. Cavallini Cadeddu, Napoli, Jovene, 2012.

<sup>2</sup> Si veda a tale proposito il Patto Europlus, approvato nell'ambito del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011 dai capi di stato e di governo dei paesi dell'area euro e con l'adesione, inoltre, di Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, e Romania.

<sup>3</sup> Tale ambito corrisponde al conto consolidato della pubblica amministrazione, rilevante ai fini della valutazione del rispetto dei parametri sul disavanzo, prevista dal patto di stabilità e crescita.

avviene nell'ambito delle procedure relative al patto di stabilità europeo e quanto già stabilito a livello interno dalle norme di contabilità e finanza pubblica.

Attualmente il patto di stabilità prevede l'obbligo, per i paesi membri dell'Unione monetaria, di garantire un saldo strutturale (che considera i cicli economici positivi e negativi) del conto economico consolidato dell'intera pubblica amministrazione<sup>4</sup>.

Naturalmente, come sarà meglio approfondito nel paragrafo successivo, la previsione di un concetto di equilibrio riferito all'intero aggregato (e non solo ai singoli enti) comporta la necessità di assicurare il coordinamento unitario della finanza pubblica, pur nel rispetto del principio autonomistico costituzionalmente garantito.

L'art. 1 della proposta di revisione costituzionale prevede la modifica dell'art. 81 Cost., relativo al governo dei conti pubblici. E' interessante notare come nessun riferimento all'ordinamento europeo venga, in tale sede, introdotto a differenza di quanto precedentemente rilevato in relazione alla novella dell'art. 97. Ciò a ribadire che l'ordinamento europeo considera la pubblica amministrazione e non già l'amministrazione centrale, che costituisce invece soltanto uno (sebbene sicuramente il più rilevante) dei livelli di governo e dei soggetti che sono da considerare ai fini della valutazione dell'equilibrio della finanza pubblica. In questa sede, non saranno presi in esame i principi introdotti per il bilancio dello Stato, quanto, piuttosto, gli effetti di tale proposta sulle autonomie territoriali. A questi fini, si segnala l'ultimo comma dell'art. 81 – come risulta dalla proposta di revisione approvata in prima lettura dalle Camere – che attribuirebbe ad una legge rinforzata, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, il compito di disciplinare e definire il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito “del complesso delle pubbliche amministrazioni”, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale. Alcuni di tali principi sono già inseriti nell'art. 5 dello stesso disegno di legge costituzionale. Sarà dunque questa legge rinforzata ad attuare i principi costituzionali e a disciplinare, per i vari livelli di governo e per il complesso delle pubbliche amministrazioni, le procedure e le regole del coordinamento unitario della finanza pubblica, intervenendo, con maggioranze qualificate, nelle materie attualmente disciplinate dalla legge n. 196/2009, in materia di contabilità e finanza pubblica, nonché, in parte, dalla legge n. 42/2009, in materia di federalismo fiscale.

### **3. Il contributo delle autonomie territoriali ai processi di convergenza e stabilità**

L'art. 4 della proposta di revisione costituzionale introduce modifiche al primo e all'ultimo comma dell'art. 119 Cost. Al primo comma, si condiziona la garanzia dell'autonomia di spesa e di entrata delle regioni e degli enti territoriali, già precedentemente riconosciuta dalla modifica del titolo V, al rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e, dunque, si accoglie una dimensione di equilibrio a livello di singolo ente territoriale. Allo stesso tempo, si introduce espressamente l'obbligo di concorrere in una dimensione aggregata (insieme allo Stato e agli altri enti della pubblica amministrazione) ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'Unione europea. Si afferma, in tal modo, il principio dell'equilibrio di ciascun bilancio e quello di corresponsabilità ai fini del rispetto dei vincoli del diritto dell'Unione europea.

All'ultimo comma dell'art. 119, che già prevede la possibilità di ricorrere all'indebitamento, limitatamente al finanziamento delle sole spese di investimento (c.d. *golden rule*), la proposta in commento prevede di introdurre due ulteriori condizioni: la predisposizione di un piano di rientro e la necessità di assicurare il rispetto dell'equilibrio del complesso degli enti di ciascuna Regione. Per la finanza locale, verrebbero dunque introdotte, a livello costituzionale, regole fiscali più stringenti che risultano tuttavia “temperate” da elementi di flessibilità previsti in termini di compensazioni intertemporali e interterritoriali. In particolare, dal primo punto di vista, allo scopo di consentire la spesa per investimenti, in quanto finalizzata ad interventi infrastrutturali e produttivi, si considera possibile il ricorso al debito purché, mediante il piano di

<sup>4</sup> L'indebitamento netto è costituito dal saldo fra entrate e spese finali, al netto delle operazioni finanziarie (riscossione e concessioni crediti, partecipazioni e conferimenti, anticipazioni), del conto economico della pubblica amministrazione, redatto dall'ISTAT, con voci contabilizzate in base ai criteri della competenza economica (c.d. SEC '95).

ammortamento, vengano previste le coperture di spesa con entrate effettive negli anni successivi (compensazione intertemporale). Quanto alle compensazioni interterritoriali, invece, la proposta è finalizzata ad assicurare l'equilibrio complessivo dell'ente regione, consentendo che l'eventuale indebitamento di un ente locale possa essere compensato da avanzi di bilancio di altri enti ricompresi nello stesso territorio regionale<sup>5</sup>.

La formulazione dei principi costituzionali in tal modo introdotti dalla proposta di revisione dell'art. 119 Cost., che dovranno trovare concreta attuazione mediante la legge rinforzata, potrebbe consentire una compensazione territoriale sia in senso orizzontale, cioè nel medesimo livello di governo (ad esempio tra comuni della medesima regione), sia verticale tra diversi livelli di decentramento (tra regione e province e comuni dello stesso ambito regionale).

La dimensione regionale dell'equilibrio di finanza pubblica, che a sua volta si inserisce nel più ampio contesto dell'equilibrio nazionale e del coordinamento unitario della finanza pubblica, potrebbe comportare l'attribuzione (o il riconoscimento) di un ruolo di sotto-coordinamento all'ente Regione, limitatamente al proprio ambito territoriale, come peraltro sperimentato nel patto di stabilità interno, per le regioni a statuto speciale e, negli ultimi anni, anche in alcune regioni a statuto ordinario.

#### **4. Coordinamento dinamico della finanza pubblica e regionalizzazione del patto di stabilità interno**

La proposta di revisione costituzionale dell'art. 119 sopra illustrata rappresenta una norma di coordinamento della finanza pubblica in senso statico, in quanto orientata alla predeterminazione delle sfere materiali di rispettiva spettanza dei soggetti partecipanti del coordinamento<sup>6</sup>. A tale categoria di norme sono in realtà riconducibili anche le disposizioni della legge 196 e della legge 42 e dei relativi decreti legislativi di attuazione, che definiscono le procedure di coordinamento tra i diversi livelli territoriali di governo, quali il patto di stabilità interno, il patto di convergenza. Le regole dinamiche della finanza pubblica sono, invece, quelle definite annualmente e contenute nella legge di stabilità o nei provvedimenti correttivi in corso d'anno, in conformità agli obiettivi di programmazione definiti nel DEF. Tali norme sono destinate ad assicurare il periodico e quantitativamente mutevole contributo delle autonomie ai processi di governo dei conti pubblici nazionali.

La novella costituzionale detta norme di coordinamento statico, affidando la disciplina dei principi alla fonte costituzionale e la fase di attuazione ad una legge rinforzata, non modificabile dalle leggi ordinarie e quindi neppure dalle norme di coordinamento dinamico successive. Ciò contribuisce ad ovviare a quella carenza sul piano delle norme strutturali di governo dei conti pubblici segnalata dalla dottrina come contraria "a principi di coerenza interna del sistema delle fonti, ma anche alle sostanziali garanzie di tenuta di un sistema multilivello"<sup>7</sup>.

Sotto il profilo sostanziale la modifica costituzionale sembra muoversi nella direzione di meccanismi già in parte sperimentati nella più recente evoluzione della disciplina del patto di stabilità interno<sup>8</sup>, sempre

<sup>5</sup> Su questi aspetti, cfr. G. Rivosecchi, *Patto di stabilità interno e coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Relazione al Seminario promosso dall'Ifel "Patto di stabilità e governance multilivello. Vincoli europei e finanza locale nelle esperienze nazionali", tenutosi a Roma il 28 novembre 2011, i cui Atti sono in corso di pubblicazione.

<sup>6</sup> Nell'art. 18 della legge 42 del 2009 si fa riferimento al coordinamento dinamico della finanza pubblica. In dottrina, per un primo accenno alla distinzione tra regole statiche e regole dinamiche del coordinamento della finanza degli enti regionali e territoriali si veda A. Brancasi, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico*, in *Giur. cost.*, 2006, 1425 s.; nonché, per lo sviluppo di questa prospettiva, G. Rivosecchi, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali* (17/1/2012), in questa *Rivista*, fasc. n. 1/2012.

<sup>7</sup> Così, G. Rivosecchi, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, cit.

<sup>8</sup> Per una panoramica approfondita sull'evoluzione del patto di stabilità interno si veda L. Bisio e M. Nicolai, *Il Patto di stabilità e gli strumenti di finanza locale*, Maggioli, 2009. Si vedano inoltre G. Della Cananea, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 4, 2001, 59 ss.; F. Balassone, D. Franco e S. Zotteri, *Il primo anno di applicazione del Patto di stabilità interno: una valutazione*, in *Economia pubblica*, n. 2/2001, 5 ss.; F. Balassone e S. Zotteri, *Il Patto di stabilità interno due anni dopo: norme più "morbide", risultati più deludenti*, in *Economia pubblica*, n. 6/2001, 53 s.; M. Bordignon, *I nuovi vincoli del patto di stabilità interno*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 2004; M.F. Ambrosanio e M. Bordignon, *Quanto vale il Patto di Stabilità*

più indirizzata a una gestione regionalizzata degli obiettivi degli enti, che consenta di compensare a livello territoriale oltre che temporale, esigenze finanziarie diverse<sup>9</sup>.

Il patto di stabilità interno, introdotto nel 1998 (art. 28 della legge n. 448/1998) costituisce attualmente il principale strumento di coordinamento della finanza regionale e locale. La sua evoluzione è stata connotata da continue modifiche, nel tentativo di attenuarne la rigidità e di favorire l'adattamento alle differenti esigenze che caratterizzano la realtà locale italiana. Nell'applicazione del patto sono stati riscontrati una serie di nodi critici riconducibili alle difficoltà di adattamento alle peculiarità regionali e locali, con particolare riferimento, in taluni casi, alla necessità di potenziare la capacità di spesa delle autonomie. In particolare, si sono riscontrate consistenti asimmetrie nella ripartizione degli obiettivi assegnati, con enti impossibilitati a sfruttare adeguatamente le disponibilità finanziarie ed enti costretti ad una gestione rallentata. I vincoli imposti hanno determinato una compressione degli investimenti, impedimenti e ritardi nei pagamenti verso i fornitori e l'accumularsi di residui passivi<sup>10</sup>.

Tali aspetti critici hanno indotto le autonomie territoriali a richiedere costantemente deroghe nella fase di applicazione della normativa che si sono tradotte in progressivi aggiustamenti nel senso della flessibilizzazione del patto.

La proposta di revisione dell'art. 119 Cost. e i più recenti interventi del legislatore statale e regionale, volti all'introduzione di meccanismi di compensazione sul piano intertemporale e su quello geografico, potrebbero fornire l'occasione per rivedere in maniera organica la disciplina delle regole vigenti in materia, rendendole maggiormente flessibili rispetto alle mutevoli esigenze delle differenziate realtà locali, senza però correre il rischio che una eccessiva frammentazione possa rendere lo strumento di coordinamento inefficace e inidoneo a conseguire i macro obiettivi definiti a livello nazionale.

In tale ottica, sembra che il riferimento all'equilibrio complessivo degli enti della stessa regione e l'introduzione di sistemi di compensazione, di cui all'ultimo comma della proposta di revisione dell'art. 119 Cost., si pongano nella direzione di una regionalizzazione del patto, che assegni un decisivo ruolo coordinamento al livello di governo regionale, soprattutto rispetto all'effettuazione delle compensazioni.

Prime forme di declinazione territoriale del patto di stabilità interno sono già state sperimentate dalle autonomie speciali sin dalla fine degli anni Novanta, con particolare riferimento alle province autonome di Trento e Bolzano e alle regioni Friuli Venezia-Giulia e Sardegna<sup>11</sup>. Successivamente, dal 2008, si riscontrano anche nella legislazione statale, per le regioni a statuto ordinario, significative aperture nel senso della territorializzazione del patto<sup>12</sup>.

In questa prospettiva, l'art. 17, comma 1, lett. c), della legge n. 42 del 2009, ha previsto la facoltà, per le regioni, di adattare le regole e i vincoli posti dal livello nazionale alla diversità delle situazioni finanziarie<sup>13</sup>. Nelle norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica contenute nelle ultime leggi di stabilità (leggi n. 220 del 2010, art. 1, commi 138-143<sup>14</sup>, e legge n. 183 del 2011, art. 32, comma 17<sup>15</sup>)

---

*Interno*, in [www.lavoce.info.it](http://www.lavoce.info.it), 2006; M. Barbero, *La "territorializzazione" del patto di stabilità interno*, in corso di pubblicazione in *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, a cura di L. Cavallini Cadeddu, Jovene, Napoli, 2012.

<sup>9</sup> Cfr. M. Barbero, *La "territorializzazione" del patto di stabilità interno*, cit.

<sup>10</sup> In merito alle criticità evidenziate nell'applicazione del patto di stabilità interno si veda, da ultimo, la relazione della Corte di Conti – Sezione delle Autonomie Sulla gestione finanziaria delle Regioni – Esercizi 2009 – 2010 del 18.7.2011.

<sup>11</sup> Al riguardo, cfr. M. Barbero, *La "territorializzazione" del patto di stabilità interno*, cit.

<sup>12</sup> L'art. 77, comma 11, del decreto-legge n. 112 del 2008 ha previsto per gli enti regionali la possibilità di rimodulazione degli obiettivi nazionali con possibilità di compensazione e l'impegno ad intervenire per compensare verticalmente lo sfioramento del complesso degli enti. L'art. 7-*quater* del decreto-legge n. 5 del 2009 ha previsto per le regioni la possibilità di cedere propri spazi di spesa.

<sup>13</sup> Le regioni 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.

<sup>14</sup> Si veda l'articolo 1, comma 138, della legge n. 220 del 2010 (legge di stabilità per il 2011), secondo il quale "A decorrere dall'anno 2011, le regioni, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, possono autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il loro saldo programmatico attraverso un aumento dei pagamenti in conto capitale e contestualmente e per lo stesso importo procedono a rideterminare il proprio obiettivo programmatico in termini di cassa o di

sembra potersi cogliere una conferma di tali tentativi, con particolare riferimento alla regionalizzazione del patto e all'utilizzo della compensazione territoriale e intertemporale per rendere maggiormente flessibili le modalità di raggiungimento degli obiettivi di convergenza.

In sostanza, il meccanismo dovrebbe articolarsi su due livelli distinti: da un lato, quello tra Stato e regioni, mediante il quale si assegna l'obiettivo e si prevedono le sanzioni per l'eventuale inadempimento; dall'altro, quello interno al sistema regionale, con la disarticolazione dell'obiettivo regionale in obiettivi specifici degli enti provinciali e territoriali. Tale sistema potrebbe permettere un maggiore adattamento alle realtà specifiche dei singoli enti, nonché una maggiore responsabilizzazione dell'ente intermedio che diviene garante verso lo Stato e coordinatore degli enti locali. In tal modo, come efficacemente evidenziato<sup>16</sup>, la flessibilità opererebbe non "a monte", nella fase di "costruzione" dei macro-obiettivi di governo dei conti pubblici, bensì "a valle", in sede di gestione degli obiettivi specifici a livello territoriale, tentando in tal modo di coniugare vincoli di bilancio e principio autonomistico.

---

competenza. Attraverso la certificazione di cui al comma 145 le regioni dichiarano che la rideterminazione del proprio obiettivo di cassa è stata realizzata attraverso una riduzione dei pagamenti finali in conto capitale soggetti ai limiti del patto e che la rideterminazione del proprio obiettivo di competenza è stata realizzata attraverso una riduzione degli impegni correnti soggetti ai limiti del patto"; nonché l'art. 1, comma 141, della stessa legge n. 220 del 2010, ai sensi del quale "A decorrere dall'anno 2011, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono, per gli enti locali del proprio territorio, integrare le regole e modificare gli obiettivi posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti, fermi restando le disposizioni statali in materia di monitoraggio e di sanzioni e l'importo dell'obiettivo complessivamente determinato in applicazione dei commi da 87 a 124 per gli enti locali della regione. Le disposizioni del presente comma sono attuate sulla base dei criteri stabiliti con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata".

Il 6 ottobre 2011 è stato adottato il Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 0104309, d'intesa con la Conferenza unificata, concernente la "regionalizzazione orizzontale" del patto di stabilità interno 2011 di cui alla legge 220/2010. Il decreto individua i criteri che le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano adottano per attuare la rimodulazione degli obiettivi programmatici degli enti locali ricadenti nel proprio territorio e delinea le procedure per la compensazione tra spazi finanziari degli enti che prevedono di conseguire differenziali positivi con gli enti che prevedono differenziali negativi.

<sup>15</sup> Si veda l'art. 32, comma 17, della legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità per il 2012), ai sensi del quale "A decorrere dall'anno 2013 le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle singole regioni, esclusa la componente sanitaria, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali del territorio, possono essere concordate tra lo Stato e le regioni e le province autonome, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali e, ove non istituito, con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali. Le predette modalità si conformano a criteri europei con riferimento all'individuazione delle entrate e delle spese da considerare nel saldo valido per il patto di stabilità interno. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano rispondono nei confronti dello Stato del mancato rispetto degli obiettivi di cui al primo periodo, attraverso un maggior concorso delle stesse nell'anno successivo in misura pari alla differenza tra l'obiettivo complessivo e il risultato complessivo conseguito. Restano ferme le vigenti sanzioni a carico degli enti responsabili del mancato rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e il monitoraggio, con riferimento a ciascun ente, a livello centrale, nonché il termine perentorio del 31 ottobre per la comunicazione della rimodulazione degli obiettivi, con riferimento a ciascun ente. La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, con il supporto tecnico della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, monitora l'applicazione del presente comma".

<sup>16</sup> Cfr. M. Barbero, *La "territorializzazione" del patto di stabilità interno*, cit.