

Patto di stabilità interno: profili di regionalizzazione in Emilia-Romagna

Ylenia Guerra

Sommario

1. Dalla disciplina europea alla normativa statale – 1.1. Profili di regionalizzazione del patto di stabilità interno – 2. La Regione Emilia-Romagna e la territorializzazione del patto di stabilità interno: la legge regionale 12/2010 – 2.1. Il principio di competenza pura – 2.2. Misure per la riduzione del debito – 2.3. Il monitoraggio del patto di stabilità territoriale: sanzioni ed incentivi – 3. Evidenze empiriche: il patto di stabilità territoriale alla prova dei numeri – 4. Il principio del pareggio di bilancio ed i meccanismi di regionalizzazione del patto di stabilità interno: concezione conflittuale o possibili profili d'intersezione? – 5. Conclusioni.

1. Dalla disciplina europea alla normativa statale

Com'è noto, la disciplina giuridica del patto di stabilità interno è entrata in vigore sul finire degli anni Novanta, con l'obiettivo di uniformare la finanza pubblica territoriale alle direttive comunitarie in materia finanziaria¹. Il Consiglio europeo, infatti, nel giugno 2009, definì il patto di stabilità e di crescita (Psc) come lo strumento per “far cessare politiche dissennate dei conti pubblici”².

Svariati e differenti sono stati gli strumenti normativi e regolamentari messi in campo dai paesi membri per rispettare le regole del Psc; in estrema sintesi, i maggiori strumenti utilizzati dai governi centrali sono stati:

(1) I vincoli sono contenuti nel Trattato di Maastricht (parte III) e successivamente integrati nella Risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997 (97/C236/01) e nei Regolamenti del Consiglio 7 luglio 1997, n. 1466/97 e n. 1467/97. L'accordo è stato successivamente modificato nelle Risoluzioni CE n. 1055/2005 e n. 1056/2005.

(2) P. IURESCIA, *Il patto di stabilità interno negli enti locali. Problematiche operative e strategie gestionali*, in *La finanza locale*, 2, marzo-aprile 2012, p. 20.

- le regole sui saldi di bilancio;
- i tetti alle spese;
- i vincoli alle entrate proprie sub-nazionali;
- i limiti sullo stock di debito o sull'emissione di nuovo debito;
- i vincoli sui tipi di spese finanziabili con debito (urgente, ancora oggi, è la questione della c.d. introduzione della *golden rule* anche nella disciplina italiana)³.

Vincolati al rispetto delle regole del patto di stabilità sono gli Stati membri, intesi nella definizione costituzionale di Nazioni e, di conseguenza, vincolati sono, anche, gli enti territoriali che afferiscono alla c.d. articolazione federale dello Stato⁴.

In Italia, l'introduzione di meccanismi nazionali di governo della situazione debitoria risale alla legge finanziaria per l'esercizio 1999 (legge 448/1998)⁵; all'art. 28, difatti, si definisce il patto di stabilità interno come un istituto diretto a definire il concorso delle Regioni e degli enti locali alla politica di risanamento dei conti pubblici⁶. Il primo comma dell'art. 30 di suddetta legge afferma che "a titolo di concorso agli obiettivi di stabilizzazione della finanza pubblica, le Regioni, le Province autonome, le Province e i Comuni riducono per l'anno 2000 il disavanzo definito dall'art. 28, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, in misura pari ad almeno un ulteriore 0,1 punti percentuali del prodotto interno lordo (PIL) previsto dal Documento di programmazione economico-finanziaria e suoi aggiornamenti"⁷.

(3) F. GASTALDI, L. GIURATO, *Il patto di stabilità interno: l'esperienza italiana e il confronto con i paesi dell'Unione monetaria europea*, in *Economia italiana*, 1, 2008.

(4) Si prenda il caso di Austria e Belgio: essi sono intervenuti in modo incisivo sugli enti locali, trasformando l'indebitamento cronico in un vero e proprio *surplus*; il risultato spagnolo ha, invece, riguardato principalmente il governo centrale.

(5) Si vedano inoltre le circolari 12 marzo 1999, n. 11 e n. 12 della Ragioneria Generale dello Stato.

(6) M. BERTOCCHI, *I primi patti di stabilità interni (1999-2001)*, in *Il patto di stabilità e gli strumenti di finanza locale*, a cura di L. BISIO e M. NICOLAI, Rimini, Maggioli, 2009, p. 49.

(7) Le previsioni del DPEF dell'aprile 1998 prevedevano un calo costante dell'indebitamento netto (specificatamente dal 2,7% del PIL nel 1997 all'1% nel 2001) ed un corrispettivo calo del debito pubblico (dal 121,6% nell'anno 1997 al 107% nel 2001).

L'obiettivo di tali enti per l'anno 2013⁸ è stato così determinato: per le Province (collocate nella prima classe di virtuosità) il saldo finanziario da conseguire non deve essere inferiore al 19,7% della media della spesa corrente registrata negli anni 2006-2008 (il 20,1% per le Province non collocate nella prima classe di virtuosità)⁹; per i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti il saldo finanziario individuato non può essere inferiore al 15,4% della media della spesa corrente registrata negli anni 2006-2008 (non inferiore al 15,8% per i Comuni non collocati nella prima classe di virtuosità)¹⁰.

Per nascita e per disciplina, il meccanismo interno sopra delineato si caratterizza come fortemente Stato-centrico; difatti la dottrina pubblicistica non ha mancato di definirlo "unilaterale, essendo di fatto imposto dallo Stato a Regioni ed enti locali"¹¹. A partire dalla XVI legislatura, tuttavia, considerata anche la difficile applicazione, si è proceduto ad un'importante revisione della disciplina sopra descritta, introducendo misure di flessibilità¹², i cosiddetti *Patti di solidarietà fra enti territoriali*, prima su base regionale, e solo in un secondo momento, su base nazionale. L'intenzione del legislatore è stata quella di rendere, o di cercare di rendere, più sostenibili gli obiettivi individuali degli enti locali; di conseguenza le misure di flessibilità introdotte sono:

1) patto regionale orizzontale (art. 1, commi 138 ss. della legge 220/2010, in parte modificata dalla legge 10/2011): in questo caso

(8) Per Province e Comuni si fa riferimento alla legge 228/2012 (legge di stabilità 2013) ed alla circolare del Ministero dell'economia e delle finanze 7 febbraio 2013, n. 5.

(9) Per una disamina completa della classifica degli enti c.d. virtuosi si rimanda al comma 2 dell'art. 20 del decreto legge 98/2011, ed a P. RUFFINI, *Il patto di stabilità interno per gli enti locali*, Rimini, Maggioli, 2012 (in particolare la tabella di p. 42).

(10) F. BRUNO, *Il patto di stabilità interno per il triennio 2012-2014*, in *Azienditalia*, 4, 2012, p. 303 ss.

(11) M. BARBERO, *Il patto regionalizzato e il patto orizzontale nazionale*, in P. RUFFINI, *Il patto di stabilità interno per gli enti locali*, cit., p. 133.

(12) Già nel 2009, M. NICOLAI, in *Il patto di stabilità e gli strumenti di finanza locale*, cit., scriveva, a p. 411: "per ovviare agli aspetti critici del patto diverse soluzioni, nel corso degli anni, sono state proposte, fondamentalmente incentrate sull'ipotesi di aumentare la flessibilità dei *target*, sia attraverso un mercato dei diritti di indebitamento, sia attraverso compensazioni a livello regionale tra Comuni in deficit e quelli in avanzo".

la Regione può intervenire come regolatore in una sorta di mercato interno regionale che vede come interlocutori i singoli Comuni e come merce di scambio i singoli “spazi finanziari”; in sostanza, il meccanismo si fonda sulla rimodulazione dei singoli obiettivi di saldo, consentendo ai Comuni virtuosi di cedere parte del proprio spazio finanziario, ed al contempo, ai Comuni che rischiano di conseguire un differenziale negativo, di sfruttare lo spazio così messo a disposizione dall’ente virtuoso¹³;

2) patto regionale verticale (art. 1, commi 138, 138-*bis* e 140 della legge 220/2010), attraverso cui la Regione può autorizzare gli enti locali insistenti nel proprio territorio a peggiorare il loro saldo obiettivo per consentire pagamenti in conto capitale e rideterminare, contestualmente, il proprio obiettivo di risparmio, al fine di garantire, comunque, il rispetto degli obiettivi finanziari. Il contributo statale per l’anno 2013 si attesta intorno agli 800 milioni di euro (art. 1, commi 122-125, della legge 228/2012); tale cifra andrà a coprire l’83,33% della quota che la Regione cede agli enti locali al fine della riformulazione degli obiettivi di patto (in riferimento al comma 122 dell’art. 1);

3) patto orizzontale nazionale (art. 4-*ter* della legge 44/2012), che consente la rimodulazione su scala nazionale degli obiettivi di saldo individuati per i singoli Comuni. Il meccanismo è simile a quello sopra indicato per il patto regionale orizzontale e prevede una gestione da parte della Ragioneria generale dello Stato di concerto con l’ANCI¹⁴;

4) patto regionale integrato, introdotto con l’art. 20 del decreto legge 98/2011, e art. 20, comma 1, della legge 111/2011, che, superando la dicotomica previsione di una gestione regionale orizzontale e verti-

(13) <http://leg16.camera.it/1>, Temi dell’attività parlamentare, *Misure di flessibilità del patto di stabilità interno*; si specifica, per completezza d’analisi, che proprio il comma 138-*bis* prevede la possibilità, in seno alla Regione, di disciplinare autonomamente i criteri di virtuosità, previo confronto in sede di Consiglio delle autonomie locali.

(14) Come più volte ribadito dalla dottrina (M. BARBERO, *Il patto regionalizzato e il patto orizzontale nazionale*, cit.) e dalla Corte dei conti (Audizione sul DEF 2012 presso le commissioni Bilancio di Camera e Senato), la sovrapposizione del patto orizzontale nazionale con il patto orizzontale regionale comporterà una pericolosa interferenza, la quale può condurre al fallimento degli obiettivi di tutti i meccanismi, regionali e non, di riformulazione del patto di stabilità interno.

cale, prevede la possibilità per le Regioni di concordare direttamente con lo Stato il proprio obiettivo. Per l'attuazione di una disciplina cogente sul piano nazionale si attende l'esercizio finanziario 2014, così come precisato nella legge di stabilità dell'anno 2013¹⁵.

1.1. *Profili di regionalizzazione del patto di stabilità interno*

Il passaggio ad una esperienza di gestione territoriale diffusa (non solo, dunque, per le Regioni a statuto speciale¹⁶, che già nella prima fase applicativa vantavano la possibilità di un momento di concertazione con lo Stato) ha portato importanti risultati che si analizzeranno di seguito. Lo sviluppo di una cosiddetta articolazione regionale dell'obiettivo, oltre a rispettare i dettami costituzionali in materia di finanza locale, comporta un approccio duttile, capace di prendere in causa le differenze socio-economiche delle diverse aree del paese. Come sopra riportato, la possibilità per le Regioni a statuto ordinario di procedere alla territorializzazione dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno è riconducibile alla legge 133/2008 (art. 77-ter, comma 11)¹⁷. Gli obiettivi ed effetti di tale introduzione sono molteplici

(15) Il meccanismo integrato comporterebbe il passaggio da una struttura *top-down* ad una *bottom-up* (M. BARBERO, *Il patto regionalizzato e il patto orizzontale nazionale*, cit.); in altri termini, una modulazione integrata degli obiettivi di patto potrebbe essere parte integrante del disegno "federale" italiano, sviluppatosi attraverso la legge delega 42/2009 che ha definito i meccanismi attuativi del federalismo fiscale.

(16) Già a decorrere dall'esercizio finanziario 2002, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome possono usufruire di un tavolo di concertazione con lo Stato per arrivare a sottoscrivere accordi di negoziazione degli obiettivi di patto per il comparto nel suo insieme. Non va, poi, tralasciato, il valore negativo derivante dal perpetuarsi di una sostanziale disciplina differente tra Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario: le prime, infatti, provvedono alle finalità correlate al patto di stabilità interno, mentre le seconde possono solo adattare le regole ai vincoli posti dal legislatore nazionale (così nota M. BARBERO, in *Il patto di stabilità interno per gli enti locali*, cit.).

(17) Così recita l'art. 77-ter, comma 11, legge 133/2008: "Al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi riferiti ai saldi di finanza pubblica, la Regione, sulla base di criteri stabiliti in sede di Consiglio delle autonomie locali, può adottare per gli enti locali del proprio territorio le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle Regioni stesse, fermo restando l'obiettivo complessivamente determinato in applicazione dell'articolo 77-bis per gli enti della Regione e risultante dalla comunicazione effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria dello Stato alla Regione interessata".

e vari; si può però condividere l'approccio sostenuto da parte della dottrina che definisce i meccanismi di regionalizzazione come "un ottimo esempio di come un'azione sinergica tra Regioni ed enti locali può risolversi in un vantaggio per le collettività amministrate"¹⁸. Non va, inoltre, trascurata la previsione di un allargamento della platea di enti destinatari del patto di stabilità interno: a partire dall'anno 2013 sono vincolati al rispetto degli obiettivi di patto i Comuni con popolazione compresa tra i 1.000 e 5.000 abitanti (art. 16, comma 31, d.l. 138/2011)¹⁹ e le Unioni di Comuni (a cui il patto si applicherà a decorrere dell'anno 2014).

Per completezza d'analisi, va detto che le Regioni che finora hanno sperimentato differenti sistemi di regionalizzazione degli obiettivi del patto di stabilità interno sono: l'Abruzzo (art. 19 della l.r. 1/2011), la Basilicata (la disciplina di meccanismi regionalizzati è avvenuta tramite delibera di Giunta), l'Emilia-Romagna (con l.r. 1/2012), il Lazio (art. 2 della l.r. 3/2010: la peculiarità di tale disciplina consiste nel prevedere un passaggio intermedio nell'attribuzione delle risorse in seno alle Province, che solo successivamente provvedono alla effettiva distribuzione ai Comuni destinatari), la Liguria (art. 13 della l.r. 2/2010, poi sostituito dall'art. 4 della l.r. 22/2010), la Lombardia (art. 4 della l.r. 23/2009)²⁰, le Marche (anche per questa Regione, come per

(18) E. BUGLIONE, *La regionalizzazione del patto di stabilità interno: tappa intermedia o conclusiva, nella creazione di sistemi regionali delle autonomie?*, in *Le Autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, a cura di S. MANGIAMELI, Milano, Giuffrè, 2012, p. 149.

(19) La Corte dei conti (sezione regionale di controllo per il Veneto, delibera 98/2012) si è pronunciata in merito alla comprensione, tra gli enti locali vincolati alla disciplina del patto di stabilità interno, dei piccoli Comuni (con popolazione tra i 1.001 e 5.000 abitanti); essa ha risposto ai rilievi critici emersi per la dimensione della struttura e per il limite conseguente alle assunzioni di personale per tali enti, confermando la scelta del legislatore statale; essa, invero, allude essenzialmente alla contingenza economico-finanziaria dell'Italia la quale giustifica la scelta di estendere i vincoli del patto di stabilità interno a tutti gli enti locali.

(20) La Regione Lombardia è stata una delle prime ad introdurre meccanismi di rimodulazione regionale degli obiettivi derivanti dal patto di stabilità interno; essa, inoltre, ha predisposto un indice sintetico di criteri autonomi di valutazione della virtuosità degli enti locali.

la Basilicata, la determinazione di un patto regionalizzato è avvenuto tramite deliberazione di Giunta), il Piemonte (è stata la prima Regione ad introdurre il patto regionalizzato, con regolamento regionale n. 3/R/2010), la Puglia (con deliberazione di Giunta nell'anno 2011), la Toscana (con l.r. 46/2010), l'Umbria e, infine, il Veneto (con l.r. 10/2012).

La sperimentazione della territorializzazione del patto di stabilità interno ha evidenziato differenti criticità e, al contempo, una serie di virtuosità che si elencheranno di conseguenza. Non si può, tuttavia, non convenire con gran parte della dottrina, la quale nell'inquadrare i processi di regionalizzazione del patto di stabilità interno parla di "tappe intermedie" verso una più efficiente organizzazione delle relazioni economiche e non, intercorrenti tra Stato ed autonomie locali²¹. In questo contesto può essere utile partire dall'analisi concreta della Regione Emilia-Romagna che, con legge 23 dicembre 2010, n. 12 "Patto di stabilità territoriale della Regione Emilia-Romagna", ha applicato un sistema "regionale" di gestione degli obiettivi di saldo individuati dal legislatore statale.

2. La Regione Emilia-Romagna e la territorializzazione del patto di stabilità interno: la legge regionale 12/2010

Si definisce patto territoriale della Regione Emilia-Romagna "quel sistema di regolazione e di coordinamento della finanza pubblica del territorio, [...] con l'obiettivo di accrescere il livello di efficienza e di flessibilità delle risorse finanziarie disponibili a livello territoriale e di ridefinire il sistema di relazioni finanziarie che intercorrono tra Regione, Province e Comuni"²². La peculiarità dell'*iter* legislativo che ha condotto all'approvazione di questa legge regionale è da ricercare, anzitutto, nelle modalità decisorie: il percorso, infatti, è stato condiviso dalle autonomie locali insistenti sul territorio; a ciò si aggiunge la scelta di avvalersi di una Commissione tecnica interistituzionale

(21) E. BUGLIONE, *La regionalizzazione del patto di stabilità interno*, cit.

(22) Direzione generale centrale Risorse Finanziarie e Patrimonio, *Relazione sull'applicazione della l.r. 12/2010 in materia di patto di stabilità territoriale. Esercizio 2011*, www.regione.emilia-romagna.it.

(art. 16, legge regionale 12/2010). Essa non grava sul bilancio della Regione ed ha composizione mista: quattro esperti designati dalla Giunta regionale (art. 16, lett. *a*), l.r. 12/2010) e sei esperti di finanza locale designati dal Consiglio delle autonomie locali (art. 16, lett. *b*), l.r. 12/2010).

Le finalità perseguite dalla Regione Emilia-Romagna sono collegate alle criticità applicative del patto di stabilità interno, emerse su scala nazionale; la Corte dei conti, del resto, nel 2012 parlava di “tensioni e criticità”²³. Gli obiettivi che la Regione intende perseguire sono svariati: anzitutto una gestione maggiormente efficiente degli obiettivi di saldo, tale per cui si possano determinare obiettivi di patto più “equi”; una maggiore circolazione delle risorse finanziarie fondamentali per la ripresa economica del paese e, contestualmente, una “territorializzazione” del surplus economico generato dal raggiungimento di saldi anche superiori rispetto a quelli individuati dal legislatore nazionale²⁴. L’art. 3 della legge regionale 12/2010 identifica la Regione quale ente di coordinamento e di garanzia nei rapporti con lo Stato, attraverso la strutturazione di regole applicative, di un sistema di monitoraggio e di un controllo costante a cui conseguono premi e sanzioni (art. 3, comma 4). Di conseguenza sono individuati come enti destinatari della suddetta disciplina le Province ed i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti insistenti sul territorio della Regione. Per quanto attiene i Comuni inferiori ai 5.000 abitanti, l’art. 11 della l.r. 12/2010 prevede comunque il vincolo del rispetto dei parametri di ricorso all’indebitamento e la conseguente riduzione.

Le modalità di gestione del patto di stabilità territoriale possono essere così suddivise: principio di competenza pura ed eventuale rimo-

(23) La Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*, p. 114, denuncia un forte disagio per i Comuni nel rispettare l’obiettivo cumulato: se nel 2010 i Comuni inadempienti sono il 2,2% del totale, nel 2011 la percentuale si attesta al 4,6%.

(24) Direzione generale centrale Risorse Finanziarie e Patrimonio, *Relazione sull’applicazione della l.r. 12/2010 in materia di patto di stabilità territoriale. Esercizio 2011*, www.regione.emilia-romagna.it; a p. 4 della Relazione si parla di “200 milioni di euro, in termini di opportunità di spesa, a vantaggio dei conti pubblici nazionali”.

dulazione e/o compensazione, misure per la riduzione del debito, rispetto dell'obiettivo determinato dalla normativa statale ed eventuale rimodulazione.

2.1. Il principio di competenza pura

All'art. 4 della legge regionale 12/2010 si specifica che la Regione garantisce il rispetto di un obiettivo unico territoriale; per fare ciò essa si avvale di un sistema di controllo sui valori economici e finanziari degli enti vincolati agli obiettivi del patto di stabilità interno. In particolare, la Regione quantifica obiettivi espressi in termini di competenza, individua un saldo finanziario annuale positivo (costituito dalla differenza tra le entrate e le uscite, al netto di riscossioni e concessioni di crediti) ed un livello di indebitamento massimo (art. 4, commi 2-3). La Giunta regionale può, inoltre, ridefinire l'obiettivo di competenza quantificato per il singolo ente locale al ricorrere di determinate condizioni tassativamente previste dalla legge (art. 6, comma 1, lett. *a* e *b*):

- per consentire investimenti in coerenza con la programmazione regionale o per la realizzazione di interventi strategici per l'economia locale, per la tutela ambientale e del territorio, per la mobilità, in materia di istruzione, per la qualità in ambito abitativo, sociale e culturale nella Regione;
- per effettuare compensazioni finanziarie tra gli obiettivi assegnati agli enti locali.

Per compensazione, invece, si intende quella modalità di gestione dell'obiettivo di saldo "condivisa". L'art. 7 della legge regionale 12/2010 individua due tipologie di enti locali: la prima, in cui sono compresi enti che ottengono un differenziale positivo rispetto all'obiettivo di competenza individuato dalla Regione, ed una differente categoria di enti locali, i quali, causa la necessaria assunzione di impegni di spesa, non pervengono al rispetto dell'obiettivo di saldo. Tra queste due tipologie di enti si prevede la possibilità di addivenire ad una compensazione, tramite la redistribuzione su scala regionale dei differenziali positivi ottenuti dalla prima categoria di enti (comma 3). Non va qui trascurato il dato di partenza: se la Regione individua nel criterio della competenza pura il discrimine per la disciplina del pat-

to di stabilità territoriale, lo Stato, invece, parla di competenza mista (art. 77-*bis* d.l. 112/2008 convertito, con modificazioni, dalla legge 133/2008). Pertanto, per rendere coerente la disciplina regionale con la legislazione nazionale, il comma 2 dell'art. 9 della l.r. 12/2010 individua un saldo di competenza mista determinato dall'ente regionale stesso, assumendo come criteri il rimborso della quota capitale sui prestiti in essere, la popolazione residente, il livello del debito e la dimensione dei residui passivi. Negli stessi termini, non si può qui eludere il dato di sostanza: il principio della competenza pura non ha mai trovato effettiva attualizzazione, e, anzi, si tende ad una riformulazione dell'obiettivo in termini di competenza mista.

2.2. Misure per la riduzione del debito

Il primo comma dell'art. 8 della l.r. 12/2010 stabilisce la possibilità per la stessa Regione di adottare misure destinate a favorire l'estinzione anticipata di mutui e prestiti gravanti sui bilanci di Comuni e Province, attraverso l'erogazione di un proprio contributo. Questo secondo intervento non ha avuto ancora una effettiva applicazione, ma è opportuno rimarcare, in questa sede, che nel territorio regionale si registra un basso tasso di indebitamento *pro capite*: secondo le risultanze dei certificati di conto consuntivo dell'anno 2010, l'indebitamento medio *pro capite* dei Comuni dell'Emilia-Romagna si attesta a 809 euro, contro i 950 euro a livello nazionale, secondo una stima su dati di fonte del Ministero dell'economia e delle finanze.

2.3. Il monitoraggio del patto di stabilità territoriale: sanzioni ed incentivi

Per poter controllare il rispetto effettivo dei vincoli derivanti dal patto di stabilità territoriale, ed ancora, per garantire effettività ed efficienza alla gestione del patto di stabilità su scala regionale, la Giunta si avvale di specifiche procedure amministrative informatizzate. In particolare, entro il 15 marzo di ciascun anno Comuni e Province dovranno comunicare alla direzione generale competente in materia di finanza e bilancio le informazioni dettagliate, tramite l'utilizzo di procedure semplificate. L'oggetto della comunicazione è costituito da una certificazione attestante il saldo finanziario in termini di competenza pura

ed il saldo finanziario in termini di competenza mista, sottoscritta dal legale rappresentante e dal responsabile del servizio finanziario (art. 12, comma 3, l.r. 12/2010)²⁵. A seguito della documentazione così redatta, si evidenzia “che tutte le Province, beneficiarie di risorse aggiuntive, hanno rispettato il differenziale del 20% con una variabilità compresa tra lo 0,8% e il 16,2% e che tutti i Comuni beneficiari delle risorse aggiuntive per situazioni di particolare criticità (lett. c, punto 9, d.g.r. 1517) hanno attestato l’effettivo utilizzo delle risorse complessivamente acquisite, nel rispetto delle modalità indicate”²⁶.

Per arginare fenomeni elusivi della normativa regionale, l’art. 13 della l.r. 12/2010 predispone una serie di sanzioni:

1) nel caso di scostamento rispetto all’obiettivo di competenza pura individuato dalla Regione, la differenza tra saldo obiettivo e saldo effettivo è ricondotta a correzione nell’anno successivo (art. 13, comma 1), e si prevede la sospensione dell’esecuzione dei pagamenti a qualsiasi titolo disposti dalla Regione a favore del singolo ente pari al differenziale, e la mancata applicazione dei benefici individuati negli artt. 6, 7, 8, 10 della suddetta legge;

2) nel caso di mancata comunicazione di differenziali positivi si procede alla sospensione, per l’anno successivo, di tutti i benefici individuati negli artt. 6, 7, 8, 10;

3) nel caso di mancata trasmissione della certificazione (art. 12, comma 3), nel caso di mancato inoltro delle informazioni utili per il monitoraggio e nel caso di comunicazioni gravemente discordanti si sospendono tutti i pagamenti, senza limiti di importo. Si precisa, inoltre, al comma 6 dell’art. 13, che, nel caso di ripetute inadempienze tali da creare un pregiudizio sull’obiettivo territoriale, la Regione potrà procedere, dando comunicazione allo Stato, ai fini dell’applicazione delle sanzioni previste dalla normativa nazionale.

(25) Si ricorda che l’art. 31 della legge 183/2011 dispone che i dati vengano trasmessi alla Ragioneria generale dello Stato tramite un sistema informatico appositamente previsto per il patto di stabilità interno, nella pagina web <http://patto-stabilitainterno.tesoro.it>.

(26) Direzione generale centrale Risorse Finanziarie e Patrimonio, *Relazione sull’applicazione della l.r. 12/2010 in materia di patto di stabilità territoriale. Esercizio 2011*, p. 29.

Infine, alcune sanzioni sono previste anche per i Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, per mancato rispetto delle norme sul controllo dell'indebitamento (art. 13, comma 10, l.r. 12/2010).

Ciononostante, si evidenziano critiche sul sistema di controllo e, conseguentemente, critiche sul sistema sanzionatorio messo in campo dalla Regione Emilia-Romagna, definito, per certi aspetti, carente²⁷. Al contrario, il sistema di controllo successivo, definito su scala nazionale, ha subito importanti innovazioni in corso d'opera, destinate, in gran parte, a colpire quelle "manovre e/o operazioni elusive degli enti locali"²⁸. Si prenda in analisi il decreto legislativo 149/2011 (Decreto premi e sanzioni) che prevede anzitutto il divieto di ricorrere all'indebitamento²⁹, il divieto di impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale medio dell'ultimo triennio, il taglio delle risorse statali in misura eguale allo scostamento rispetto all'obiettivo di patto³⁰ e, infine, il blocco delle assunzioni e la riduzione del 30% delle indennità di funzione e dei gettoni degli amministratori.

3. Evidenze empiriche: il patto di stabilità territoriale alla prova dei numeri

La Corte dei conti, nel *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*³¹, attesta l'esito positivo del conseguimento dell'obiettivo da parte delle amministrazioni locali; infatti, se il Documento di Economia e Finanza (Documento di programmazione finanziaria e di bilancio previsto dalla legge 7 aprile 2011, n. 39) prevedeva, per le stesse amministrazioni locali, un disavanzo non superiore allo 0,5%, le

(27) E. BUGLIONE, *La regionalizzazione del patto di stabilità interno*, cit.

(28) P. RUFFINI, *Il patto di stabilità interno per gli enti locali*, cit., p. 76.

(29) Per una disamina completa delle fattispecie che costituiscono indebitamento si rimanda all'art. 3, comma 17, della legge 350/2003.

(30) Il taglio delle risorse statali riguarda il fondo sperimentale di riequilibrio ed i trasferimenti erariali delle Regioni Sicilia e Sardegna, ed avviene tramite decreto del Ministero dell'interno; ai fini della sanzione, il Ministero dell'economia comunica al Ministero dell'interno l'importo della riduzione del trasferimento da operare per ogni singolo ente locale inadempiente.

(31) Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*, 28 maggio 2012.

amministrazioni hanno, invece, raggiunto l'obiettivo medio dello 0,3% del Pil. Altro dato di non poco conto, evidenziato nella Relazione annuale della Corte dei conti, è il riscontro positivo, in termini numerici, della "flessibilizzazione" degli obiettivi individuati dal patto di stabilità interno: "i meccanismi di compensazione regionale, oltre ad aver reso più sostenibili gli obiettivi individuali ed aver così contribuito a contenere i casi di inadempimento, hanno avuto un effetto positivo sul livello dei pagamenti in conto capitale"³².

In sostanza, il patto di stabilità regionalizzato ha prodotto effetti favorevoli per tutto il comparto territoriale, con conseguenze positive per la collettività. Numerose, tuttavia, sono le questioni ancora aperte, che necessitano di interventi statali di chiarimento: anzitutto il necessario potenziamento dei meccanismi decentrati di controllo e di sanzione/penalizzazione, nonché un doveroso sistema di coordinamento tra i vari meccanismi predisposti, in particolar modo con il patto nazionale orizzontale introdotto dall'art. 4-ter del decreto legge 16/2012.

Come ha inciso la scelta di territorializzare il patto di stabilità interno sul sistema finanziario regionale? Secondo i primi dati del monitoraggio³³ effettuato dalla Corte dei conti, le Regioni hanno rispettato gli obiettivi predeterminati. Per quanto riguarda i Comuni, su 2.271 enti monitorati sono 104 i non adempienti (il 4,6%): qui il discrimine più evidente che emerge è la mancata possibilità di usufruire di forme di regionalizzazione del vincolo (il 63% dei Comuni inadempienti, infatti, non ha potuto accedere a forme di "flessibilizzazione" individuate dalle Regioni). Al contrario, nelle amministrazioni locali dove si è potuto usufruire di meccanismi compensatori regionali il saldo finanziario prodotto ammonta a 809 milioni di euro, un avanzo che supera l'obiettivo di oltre 200 milioni di euro. L'unico rischio in cui si potrebbe incorrere nel processo di regionalizzazione del patto di stabilità è la conseguenza legata al mancato rispetto dell'obiettivo di alcuni enti, nella misura in cui non possa essere coperto con altrettanti risultati differenziali positivi di altri enti; in questo caso, in peri-

(32) Corte dei conti, *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*, cit.

(33) I dati sono stati trasmessi dagli enti territoriali entro il 30 aprile 2012.

colo è l'obiettivo aggregato della Regione stessa. Allo stesso tempo, gli effetti positivi prevalgono sui possibili rischi: la stessa Corte dei conti, nel *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, definisce i meccanismi di rimodulazione decentrata del patto di stabilità interno "come efficaci, quantomeno nel frenare la caduta degli investimenti locali"³⁴. In totale, gli spazi finanziari messi a disposizione dalle Regioni e dal meccanismo delle c.d. compensazioni orizzontali ammontano a più di 1.163 milioni (suddivisi in 1.093 milioni del patto verticale e 70 milioni del patto orizzontale). I Comuni che hanno potuto usufruire di spazi finanziari superano il 60%.

Con delibera di Giunta 1517/2011, la Regione Emilia-Romagna ha dato il via ad una fase di rendicontazione, con l'obiettivo di verificare l'effettivo utilizzo da parte degli enti locali che nel 2011 hanno beneficiato di ulteriori quote di patto per interventi di compensazione orizzontale e verticale. Nella *Relazione sull'applicazione della legge regionale 12/2010, in materia di patto di stabilità territoriale per l'esercizio*, si dichiara che "la finalità di questa fase procedurale di controllo è legata alla volontà di ridurre il surplus prodotto sul territorio, massimizzando le opportunità di spesa e di investimento per il complesso degli enti locali della Regione"³⁵. A seguito delle verifiche così effettuate si evince che:

- 1) 143 Comuni su 161 richiedenti hanno conseguito uno scostamento inferiore al 20% rispetto all'ammontare del saldo programmatico, mentre 18 Comuni (l'11% del totale) hanno superato il limite di flessibilità previsto dalla Giunta regionale, con differenziali che, in termini percentuali, variano dal 23,2% al 160,1%;
- 2) tutte le Province beneficiarie di risorse aggiuntive hanno rispettato il differenziale del 20% con una variabilità compresa tra lo 0,8% e il 16,2%.

Con delibera di Giunta 423/2013 "Patto di stabilità territoriale. Compensazioni verticali ai Comuni e alle Province di quote di importo

(34) Corte dei conti, *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*, cit.

(35) Direzione generale centrale Risorse Finanziarie e Patrimonio, *Relazione sull'applicazione della l.r. 12/2010 in materia di patto di stabilità territoriale. Esercizio 2011*, cit.

corrispondenti ai peggioramenti intervenuti sui saldi obiettivi” si attribuiscono ulteriori spazi finanziari di importo pari al peggioramento intervenuto a valere sull’obiettivo di patto di stabilità per l’anno 2013; il valore totale, così determinato, è di euro 26.846.000,00³⁶.

Sempre nell’anno 2013 la Giunta della Regione Emilia-Romagna ha deliberato la ripartizione della prima quota di potenzialità di spesa di euro 99.647.109,08³⁷; allo stesso tempo, con delibera di Giunta 714/2013, si è proceduto all’individuazione di una quota di spazi finanziari per i Comuni colpiti dagli eventi sismici del 20 e del 29 maggio 2012, individuata in circa 9 milioni di euro.

4. Il principio del pareggio di bilancio ed i meccanismi di regionalizzazione del patto di stabilità interno: concezione conflittuale o possibili profili d’intersezione?

In questa difficile situazione applicativa e prima ancora normativa si inserisce la legge costituzionale 1/2012³⁸, la quale vincola tutte le amministrazioni pubbliche al rispetto del principio dell’equilibrio di bilancio³⁹. In una nota breve del Ministero dell’economia e delle finanze (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato), si chiarisce che l’equilibrio “si considera conseguito se il saldo strutturale del conto

(36) Nell’allegato A) della delibera di Giunta 423/2013 sono riportate le singole cifre di cui beneficiano i vari enti locali, p. 6 ss.

(37) Nelle Comunicazioni si evince anche la ripartizione per Provincia: nello specifico si tratta di 10,1 milioni di euro in Provincia di Piacenza, 11,6 nel parmense, 10,5 nel reggiano, 9,5 nel modenese, 15,2 nel bolognese, 6,2 nel ferrarese, 8,4 nel ravennate, 19,6 in Provincia di Forlì-Cesena e 8,1 nel riminese (www.regione.emilia-romagna.it).

(38) Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”; l’art. 6 di tale legge individua, come data di applicazione delle suddette norme, l’anno finanziario 2014.

(39) Il comma 5 dell’art. 3, legge rinforzata 243/2012 così si esprime sulla nozione giuridica di equilibrio di bilancio: “l’equilibrio dei bilanci si considera conseguito quando il saldo strutturale, calcolato nel primo semestre dell’esercizio successivo a quello al quale si riferisce, soddisfa almeno una delle seguenti condizioni: *a*) risulta almeno pari all’obiettivo di medio termine ovvero evidenzia uno scostamento dal medesimo obiettivo inferiore a quello indicato dall’articolo 8, comma 1; *b*) assicura il rispetto del percorso di avvicinamento all’obiettivo di medio termine nei casi previsti dagli articoli 6 e 8 ovvero evidenzia uno scostamento dal medesimo percorso inferiore a quello indicato dall’articolo 8, comma 1”.

consolidato delle amministrazioni pubbliche risulta almeno pari all'MTo⁴⁰, o coerente con il percorso di avvicinamento, secondo quanto indicato nei precedenti documenti di programmazione". La legge costituzionale 1/2012 incide fortemente sull'assetto autonomistico dello Stato italiano: essa, anzitutto, modifica l'art. 117 della Costituzione con l'inserimento, nella lett. e), comma 2, della frase "armonizzazione dei bilanci pubblici", e la contestuale soppressione al comma 3, primo periodo, delle medesime parole. In sostanza, la Regione ha visto una riformulazione incisiva delle proprie competenze legislative in materia finanziaria; al contempo, la legge costituzionale 1/2012 ha inserito nell'art. 119, comma 1, Cost., una matrice di connessione tra l'autonomia finanziaria di enti locali e delle Regioni ed il rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio⁴¹ e nel sesto comma del medesimo articolo ha inserito l'obbligo della "[...] contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio". Più specificatamente, il vincolo dell'equilibrio di bilancio⁴² a cui sono assoggettati tutti gli enti locali predispone alcune pratiche virtuose che si sostanziano nel conseguire un valore non negativo nel saldo tra le entrate e le spese finali e nel saldo tra le entrate e le spese correnti; il ricorso all'indebitamento, invero, è consentito solo per finanziare spese di investimento⁴³ e previa la contestuale definizione di piani di

(40) "L'obiettivo di medio termine (MTo) è definito da ciascuno Stato membro in relazione alle proprie caratteristiche di bilancio, al potenziale di crescita, nonché al rischio finanziario valutato con riferimento alla sostenibilità delle finanze pubbliche, anche tenuto conto delle passività implicite riferibili alla evoluzione attesa dei fattori demografici (in particolare con riferimento alla evoluzione della spesa pensionistica e sanitaria)"; così si esprime il Ministero dell'economia e delle finanze nella nota breve del febbraio 2013, p. 3, www.mef.gov.it.

(41) L'art. 4 della legge costituzionale 1/2012 dispone l'inserimento nel I comma dell'art. 119 Cost. della seguente frase: "nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea".

(42) Per una lettura delle conseguenze che l'introduzione del principio del pareggio di bilancio determinerà sulle autonomie locali, si veda, *ex multis*, C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2012.

(43) Il comma 1 dell'art. 10 ribadisce il principio già contenuto nel sesto comma

ammortamento e l'ulteriore garanzia di mantenimento dell'equilibrio di esercizio per il comparto (intendendo con tale termine l'ente Regione, con annessi tutti gli enti locali insistenti nel suo perimetro)⁴⁴. La Regione, dunque, assume sempre più il ruolo di effettivo regolatore della materia finanziaria locale, acquisendo la funzione di centro intermedio di gestione e controllo della finanza pubblica. A ragion veduta, non si può non rilevare come la riforma costituzionale che ha introdotto il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale possa avere importanti conseguenze sullo sviluppo di meccanismi regionali di gestione degli obiettivi derivanti dal patto di stabilità interno; ci si chiede, in altre parole, se la suddetta previsione costituzionale possa, in altro modo, legittimare una spinta applicativa di patti regionalizzati integrati, una spinta, si rimarca, non soltanto regionale, ma soprattutto statale, che garantisca strumenti legislativi chiari ed efficaci, di facile applicazione ed effettivamente incentivanti misure finanziarie positive per il comparto delle autonomie locali. Del resto, anche di recente la Conferenza delle Regioni ha reiterato l'istanza di addivenire ad una riformulazione generale degli obiettivi del patto di stabilità interno alla luce della legge costituzionale 1/2012: “[...] le Regioni ritengono necessario proporre una riforma dei meccanismi del patto di stabilità di pari passo con le riforme istituzionali e alla luce del nuovo art. 81 della Costituzione, così da poter escludere dal patto di stabilità le spese per i cofinanziamenti ai programmi europei e le spese per investimento finanziate senza debito per consentire l'attivazione di investimenti sui territori e le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione sociale”⁴⁵.

dell'art. 119 della Costituzione, in base al quale è consentito il ricorso all'indebitamento da parte delle Regioni, dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane soltanto per finanziare spese di investimento.

(44) Art. 4, lett. b), l. cost. 1/2012.

(45) Documento della Conferenza delle Regioni, *Proposte per il riordino dei meccanismi del patto di stabilità interno per le Regioni e le Province autonome*, 11 luglio 2013, www.regioni.it.

5. Conclusioni

Analizzando la procedura di regionalizzazione degli obiettivi di patto su scala nazionale emergono alcune problematiche. Secondo l'IFEL, addirittura, "l'intervento delle Regioni nella formazione degli obiettivi dei Comuni ha dato luogo a differenze talmente profonde da snaturare quasi completamente l'iniziale disegno della manovra avviato a livello centrale"⁴⁶. Tuttora, la pratica di regionalizzazione del patto di stabilità non copre tutto il territorio nazionale; nondimeno, come più volte sopra riportato, le pratiche di "flessibilizzazione" hanno di fatto raggiunto l'obiettivo di erodere il più possibile i margini finanziari che gli obiettivi di patto nazionale consentivano⁴⁷.

Per comprendere appieno ed operare una valutazione di sintesi del percorso di regionalizzazione del patto di stabilità interno, è necessario riferirsi alle singole voci economiche e finanziarie degli enti locali: si prendano ad esempio i pagamenti in conto capitale. Questi ultimi, già crollati del 19,6% nell'arco temporale 2009-2010, subiscono una flessione media pari al 3% nel 2011, che si attesta intorno allo 0,2% per i Comuni beneficiari del c.d. patto regionalizzato. Lo stesso dicasi per le entrate: a fronte di un maggiore calo delle entrate da trasferimenti statali (-63,4%), gli enti locali che beneficiano di meccanismi di regionalizzazione registrano una quota maggiore di entrate correnti totali *pro capite*, 906 euro a fronte di 867 euro per i Comuni non beneficiari del patto regionalizzato⁴⁸.

Le Regioni, del resto, non hanno mancato di delineare puntuali proposte di riforma dei singoli istituti che compongono il patto di stabilità interno partendo anzitutto dall'esclusione delle spese per investimento finanziate senza debito e con risorse autonome⁴⁹.

(46) IFEL (Istituto di finanza locale), *Patto di stabilità interno dei Comuni nel triennio 2009-2011*, p. 27, www.fondazioneifel.it.

(47) Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*, cit.

(48) Per questi ultimi il taglio delle entrate derivanti da trasferimenti statali si attesta intorno a -46,8%. Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*, cit.

(49) Punto 3 del documento della Conferenza delle Regioni, *Proposte per il riordino dei*

Sotto il profilo marcatamente giuridico importanti sono i rimandi e le connessioni con la normativa di attuazione del c.d. federalismo fiscale; in altre parole, non si può prescindere dall'analisi degli effetti che la regionalizzazione del patto di stabilità ha/avrà sullo stato dell'autonomia finanziaria⁵⁰ degli enti locali.

Essenziale appare in questo contesto il ruolo delle Regioni come enti intermedi, sempre più gestori ed organizzatori delle restanti autonomie locali. In altre parole, si potrebbe realizzare, de iure condendo, con interventi legislativi ordinari e costituzionali in materia finanziaria, una sorta di razionalizzazione dello schema federale italiano; non più una "penta-Repubblica" dove la distanza dallo Stato era uguale per tutti i livelli di autonomia locale, ma un'efficiente razionalizzazione di queste ultime, individuando nella Regione l'ente di governo di "sintesi" delle diverse componenti autonomistiche locali. È un fenomeno, quello della razionalizzazione delle dinamiche autonomistiche per effetto della crisi del debito pubblico che coinvolge, del resto, svariati Stati europei (la Grecia prima di tutti)⁵¹. Gli scenari giuridici futuri, sempre più interdipendenti dalle questioni dell'economia, e prim'ancora della finanza, richiedono un'attenta analisi dell'oggi e dell'essere degli istituti del diritto pubblico. In altri termini, il governo dell'economia ed il rispetto delle regole ad essa sottese è scritto nel

meccanismi del patto di stabilità interno per le Regioni e le Province autonome, tenutasi in data 11 luglio 2013, in www.regioni.it.

(50) Sul concetto giuridico di autonomia finanziaria e di federalismo fiscale si rimanda a F. GALLO, *Federalismo fiscale*, in *Enciclopedia del Diritto*, Roma, Treccani, 1996 e F. GALLO, *L'autonomia tributaria degli enti locali*, Bologna, Il Mulino, 1979.

(51) Per una disamina completa della casistica europea si rinvia al fascicolo 3/2012 di questa Rivista, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia e in Europa*. La modalità legislativa prescelta dal legislatore nazionale è oggetto di continue critiche; in sostanza si è intervenuto sull'assetto istituzionale locale con leggi (e decreti legge) definiti come improvvisati, imprecisi, lacunosi, rapsodici ed approssimati, del resto non sono mancati dubbi di legittimità costituzionale rispetto al Titolo V della Carta costituzionale. A tale riguardo rilevano le importanti scelte organizzative statali aventi ad oggetto l'ente locale: anzitutto l'incentivazione alla gestione delle funzioni in forma associata, attraverso le c.d. Unioni di Comuni, incentivazione, quest'ultima, che palesa intenti blandamente vincolanti per l'ente locale, a differenza della autonomia che caratterizzava la disciplina precedente; si aggiunga, inoltre, tutta la riforma istituzionale che vede protagoniste le Province, con, da ultimo, la sentenza della Corte cost. 220/2013.

diritto, il quale diritto, come disciplina positiva, dovrà ricomporre la materia della finanza pubblica e della finanza locale, affinché, a fronte di un'ingente razionalizzazione delle autonomie locali, sia garantita loro effettiva autonomia finanziaria. A ciò va aggiunto il delicato equilibrio che dovrà determinarsi, tramite l'intervento del legislatore, tra patto di stabilità interno e conseguenti sistemi di territorializzazione dell'obiettivo, vincolo del pareggio di bilancio in Costituzione e tentativi di riordino delle autonomie locali. In questo contesto, una soluzione del tipo qui prospettato – quello della valorizzazione del ruolo regolativo regionale nel governo della spesa pubblica locale – è da prendere in seria considerazione, proprio tenendo conto delle luci e delle ombre che il processo di territorializzazione del patto di stabilità ha evidenziato.