



Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia

Bergamo, 6 - 7 giugno 2014

SOLIDARIETÀ E COOPERAZIONE TRA TERRITORI

MARCELLO SALERNO

Versione provvisoria

1. Politiche di solidarietà e vincoli costituzionali di bilancio.

I vincoli europei di bilancio, declinati a livello territoriale attraverso il Patto di stabilità interno, costituiscono limiti ormai stabili e strutturali per qualsiasi tipo di politica regionale che richieda l'utilizzo di risorse economiche. L'obbligo imposto dall'Unione europea ai Paesi membri di contenere i disavanzi statali e il debito pubblico entro valori collegati al prodotto interno lordo costituisce ormai il nucleo fondamentale della costituzione finanziaria europea (art. 126, c. 2, lett. b Tfu)¹. La recente riforma costituzionale che impone a tutte le amministrazioni di concorrere all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico (art. 97 Cost.) e che pone tali obiettivi in posizione sovraordinata rispetto alle istanze di autonomia finanziaria delle Regioni (art. 119, 1 comma, Cost.) ha confermato, anche sul piano formale, la necessità di vincolare qualsiasi politica regionale agli obiettivi di equilibrio di bilancio, di riduzione del deficit, di razionalizzazione delle entrate e della spesa pubblica. La riforma conferma, altresì, il principio di responsabilità degli enti territoriali nel perseguimento degli obiettivi di equilibrio della finanza pubblica nazionale. Il "concorso" delle autonomie territoriali all'osservanza dei vincoli europei può essere considerato un parametro aggiuntivo, e non meramente specificativo, rispetto al principio di equilibrio dei bilanci. Infatti, mentre quest'ultimo concerne in via diretta e immediata il bilancio proprio di ciascun ente che dunque è tenuto a garantirne l'equilibrio in particolare nella sostenibilità dei debiti assunti, l'altro riguarda il concorso in senso solidaristico, che impone a tutti gli enti

¹ Il concetto di "così zone nanza a" viene qui accostato in senso descrittivo da G. D. PLANO, *La costituzione economica nel processo costituente europeo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo* 2003, 789 ss a q a e s n v a amp amen e, sopra o Id, *Diritto pubblico dell'economia*, G è, M ano, 1998, *passim*. La così zone nanza a così sce na "pa z one" de a così zone economica e acch de e po che d b anc o n senso amp o (ne s o so ns em e pe nenze, q a nanza com n a a, po che sca , po che mac oeconom che e d spesa, p oced e, nanze naz ona , d o con ab e p bb co), e n ne n cen vaz on , ego az on , n z a va p bb ca, amm n s az on naz ona e s bnaz ona , se v z e po che d we a e cons de a so o p o de cond z onamen o nanz a o e de appo o z se/ s a ne q ad o de e po che d s ab à e c esc a S o sesso ema v anche F BASSAN N , *Riflessioni sulla riforma della «Costitu ione finan iaria»*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, 423 ss S p nc p ondamen a de a così zone nanza a e opea v anche G DELLA CANANEA, *Indirio e controllo della finanza pubblica*, I M no, Bo gna, 1996, *passim*; S CASSESE, *La nuova costituzione economica*, La e za, Ba , 20 2, 299 ss ; L G OVANNELL , *Contabilità dello Stato e sistema europeo dei conti (SEC95) nella prospettiva comunitaria*, G è, M ano, 2006, ss



in particolare il Trattato sul c.d. “Fiscal Compact”⁶, noto per aver imposto ai paesi aderenti un vincolo del pareggio di bilancio⁷ ancora una volta legato ai livelli di crescita del prodotto interno lordo.

I limiti nel rapporto tra livelli di indebitamento e prodotto interno lordo si riflettono su tutto il sistema di gestione della spesa pubblica territoriale e locale. Come ha ribadito più volte la Corte costituzionale, la finanza delle Regioni e degli enti locali è parte della finanza pubblica statale che deve contribuire all’equilibrio complessivo del bilancio nazionale e agli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione monetaria⁸. Non potrebbe essere altrimenti, peraltro, se si considera che lo Stato è responsabile dinanzi alle Istituzioni europee del rispetto dei parametri di convergenza, ma il saldo del bilancio pubblico complessivo dipende, in misura quantitativamente determinante, dalle scelte di politica finanziaria di ciascun ente regionale e locale. Pertanto «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»⁹. In questo senso, il Patto di stabilità interno

⁶ Il *Fiscal compact*, come è noto, si configura come un accordo di diritto internazionale (Trao s a s ab à, coo dnamen o e *governance* ne ‘Un one econom ca e mone a a) so osc o 2 ma zo 20 2 da 25 Sa memb de ‘Un one o o o pa con ‘ob e vo d a o za e coo dnamen o de e po che econom che deg Sa pa ec pan e a o o conve genza ve so p u a ve d compe v à

⁷ In e e , a pa e p u mpo an e de Ta o s concen a s cos dde o “Pa o d b anc o”, oss a s v nco o sanc o da pa de ‘a 3 che p esc ve, a a e e a a), che «a pos z one d b anc o de a p bb ca amm n s az one d na pa e con aen e è n pa egg o n avanzo» A sens de a e b), essa «s cons de a spe a a se sa do s a e ann o de a p bb ca amm n s az one è pa a ‘ob e vo d med o e m ne spec co pe paese, q a e de n o ne Pa o d s ab à e e esc a v s o, con m e n e o e d n d savanzo s a e de o 0,5% de p odo o n e no o do» Q ando appo o a deb o p bb co e p odo o n e no o do è s gn ca vamen e n e o e a 60% a e m e d d savanzo s a e sa e no ad n mass mo de ‘ ,0% de p odo o n e no o do Pe cons de az on p u ana che, anche so o p o o s o co e compa a s co, v F CORON D , *La costitu ionali a ione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus*, n www.federalismi.it, 20 2, 5 ss C anche F NUGNES, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, n www.forumcostitu ionale.it, 20 2 A c o s a anca, pe paes che egs ano n appo o a deb o p bb co e P s pe o e a 60%, ‘obb go d d z one ad n mo med o d n ven es mo a ‘anno Ta ego e semb ano vo e n od e n “meccan smo p em a e”, n base a q a e Paes nanz a amen e p u s o d possono bene ca e d na magg o e sog a d d savanzo e, conseg en emen e, d na magg o e d spon b à d so se nanz a e po enz a men e des nab a na à d anc o econom co o d sos egno soc a e Pe e s esse ag on vengono mpos anche ob e v d b anc o p u s ngen e na o ce a d d savanzo p u s e a (0,5%) a Paes meno v os so o p o o nanz a o D MORGAN E, *Note in tema di “Fiscal Compact”*, n www.federalismi.it, 20 2, s Ma non s a a d na mpos az one penamen e cond v sa c F B LANC A, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, n *Rivista telematica giuridica dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, 20 2, ss

⁸ Co e cos , sen n 267 de 2006, s a q a e v e osse vaz on d C CH A NELL , *Evoluzione dell’ordinamento e controlli: le funzioni degli Organismi regionali e della Corte dei Conti* n *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, 28 2 ss P u p ec samen e, a Co e ha s ab o che v nco a e po che d b anc o, mpos da ag on d coo dnamen o de a nanz a p bb ca e connesse ad obb gh com n a , devono ene s app cab a g en e o a , v comp ese e Reg on a s a o spec a e (Co e cos , sen n 82 de 2007 ma anche sen n 425 de 2004) e e P ovnce a onome (Co e cos , sen n 90 de 2008; s q es ‘ ma v e cons de az on d G U RESC GNO, *Una critica intorno alla asimmetria tra Stato e Regioni nel ricorso diretto contro le Leggi*, n *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, 2206 ss)

⁹ Co e cos , sen n 36 de 2004 ma v anche p u ec en emen e sen n 38 e 236 de 20 3



conseguire in termini di riduzione del deficit o della spesa pubblica¹⁴. 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 introduce, dunque, meccanismi di flessibilità che aprono le porte ad accordi compensativi tra enti locali che appartengono alla stessa Regione, 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 Paese¹⁵. In questo modo le Regioni possono esercitare un importante ruolo di coordinamento finanziario, coerentemente con alcuni importanti principi costituzionali. L’art. 117, c. 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. Tale impostazione trova riscontro anche nella riforma costituzionale sul pareggio del bilancio (legge costituzionale n. 1 del 2012). 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». In altri termini, anche la riforma rafforza l’idea che è sostanzialmente impossibile pretendere l’applicazione della regola del pareggio del bilancio distintamente per ciascun ente locale e che pertanto è possibile introdurre meccanismi di flessibilità per i singoli enti, purché sia rispettato l’equilibrio di bilancio complessivo a livello regionale¹⁶.

A tal fine il legislatore ha introdotto strumenti utili ad attuare politiche di solidarietà e dar vita ad un nuovo modo di “fare sistema” tra enti territoriali, nel rispetto degli equilibri di bilancio. I meccanismi di compensazione danno vita, di fatto, a forme di cooperazione territoriale nelle quali le Regioni assumono un ruolo fondamentale non solo nel fissare regole di coordinamento finanziario ma anche nell’individuare i territori maggiormente bisognosi di politiche di

⁴ C s a aspe M BARBERO, *La regionali a ione del Patto di stabilità interno* n P R U N (c), *Il Patto di stabilità interno per gli enti locali*, Maggi o Ed o e, R m n , 20 2, 356 ss

⁵ Meccan sm d eg ona zzazione e ano nven b anche ne a egge de ega n 42 de 2009 a q a e, a p nc p d coo dnamen o e d sc p na sca e de d ve s ve d gove no, s ab sce che debbano esse e ass c a g ob e v s sa d d nanza p bb ca da pa e de e Reg on «che possono ada a e, p ev a conce az one con g en oca caden ne p op o e o o eg ona e, e ego e e v nco pos da eg s a o e naz ona e, d e enz ando e ego e d evo z one de ss nanz a de s ngo en n e az one a d ve s à de e s az on nanz a e es sen ne e d ve se Reg on» C a 7, comma , e c), egge n 42 de 2009, s q a e v commen o d E BUGL ONE, *Art. 17*, n A FERRARA, G M SALERNO, *Il «federalismo fiscale»*. *Commento alla legge n. 42 del 2009*, Jovene, Napo , 20 0, 46 ss

⁶ C s p no R VAL CEN , *Equilibrio di bilancio e coordinamento della finan a pubblica delle autonomie territoriali*, n www.rivistaaic.it, 20 2



solidarietà e nel programmare nel medio lungo periodo adeguate politiche di riequilibrio. Le misure di flessibilità nell'applicazione del Patto di stabilità interno diventano veri e propri “patti di solidarietà” fra enti territoriali.

Più in dettaglio, dall'analisi della disciplina sulla regionalizzazione del Patto di stabilità interno, è possibile individuare due tipologie di meccanismi di flessibilità: le 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. La compensazione orizzontale, invece, è quella tra Comuni o Province¹⁷, 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 Province¹⁸.

Dal punto di vista della “compensazione verticale”, 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 programmatico¹⁹. Il “Patto regionale verticale” è disciplinato dai commi 138, 138 bis, 139 e 140 dell'art. 1, legge n. 220 del 2010, come modificato dalla legge n. 228 del 24 dicembre 2012 (legge di stabilità 2013). Gli enti locali sono tenuti a dichiarare alla Regione di appartenenza l'entità dei pagamenti che possono effettuare nel corso dell'anno. Le Regioni, a loro volta, comunicano al Ministero dell'economia, con riferimento a ciascun ente beneficiario, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica e, nello stesso tempo, comunicano i nuovi obiettivi agli enti locali interessati²⁰. La disciplina vale anche per le Province autonome di Trento e Bolzano. Vale la pena ricordare, in ogni caso, che il sistema delle compensazioni verticali, così come quelle orizzontali di cui si parlerà tra breve, 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.

¹⁷ La compensazione di tipo orizzontale è stata attuata nel 2010 da 8 Regioni, per un importo complessivo di pagamenti pari a circa 70 milioni di euro. E' ancora da verificare il numero di Regioni che hanno aderito (Fonte: Anci).

¹⁸ M. BARBERO, *La regionalizzazione del Patto di stabilità interno* in P. R. (a cura di), *Il Patto di stabilità interno per gli enti locali*, Maggioli Editore, Roma, 2012, 356 ss.

¹⁹ L'articolo della Regione ha natura di sceltiva e può essere applicato a caso a caso. Il quesito è che se esistono i saldi positivi a disposizione della legge n. 220 del 2010 appena citata, a seconda del comma 434 della legge di stabilità 2013, ne può essere disposta, o, oltremodo, che le Regioni «possono autorizzare» gli enti locali a peggiorare il proprio saldo programmatico. Cfr. anche R. PEREZ, *Conti uniformi e vincoli finanziari nel governo della finanza locale*, in www.astrid-online.it, 2013, 20 ss.

²⁰ Cfr. la Circolare n. 5 del Ministero dell'economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragione generale dello Stato, Ispettorato generale per la finanza pubblica che ammonta sul 7 febbraio 2013, concernente l'attuazione della legge di stabilità 2013-2015 ma anche il Rapporto della Commissione di coordinamento della finanza pubblica, maggio 2013, Sezione I, in sede di commento, 26 ss.



Negli ultimi anni, il legislatore statale ha inteso incentivare finanziariamente le politiche di compensazione, fornendo una ragione in più per procedere verso una maggiore cooperazione territoriale tra enti, sebbene nel rispetto complessivo degli equilibri di bilancio. In particolare, 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 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.

La legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013) nell'art. 1, comma 122 ss. ha esteso anche alle Province un "Patto regionale verticale incentivato", inizialmente introdotto dall'art. 16, c. 12 bis e seguenti del decreto legge n. 95 del 2012 (c.d. decreto sulla *spending review*²¹). Tale nuova forma di Patto regionale prevede un incentivo di natura finanziaria alle Regioni che si impegnano a riconoscere spazi finanziari agli enti locali del proprio territorio, mediante le procedure previste per il Patto regionale verticale. Gli enti beneficiari possono utilizzare gli spazi finanziari solo per pagamenti sui residui passivi in conto capitale. La legge indica le modalità di ripartizione del contributo²².

L'art. 1 bis del decreto legge n. 35 dell'8 aprile 2013 ha recentemente modificato il citato comma 122, disponendo una dotazione finanziaria di circa un milione e duecentomila euro per gli anni 2013 e 2014, in misura pari all'83,33% degli spazi finanziari, validi ai fini del Patto di stabilità interno, ceduti da ciascuna Regione e attribuiti ai Comuni e alle

²¹ Decreti e convenzioni con modificazioni dalla legge n. 35 del 7 agosto 2012. In particolare, i commi da 2 bis a 2 sexies che quindici e sedici sono stati inseriti in sede di conversione a Senato.

²² In particolare, è previsto che 200 milioni di euro siano destinati alle Province e 600 milioni di euro ai Comuni. In sostanza, sembra nascere in capo alle Regioni una sorta di obbligazione pecuniaria a pioggia, né ammissibile in quanto a destinazione, alla legge, a quale andrebbe data una destinazione di fondo, sempre di obbligazione. Per quanto alla Regione non esautorata menzionata nel decreto, la soluzione è da seguire nella base delle zone di fondo secondo l'ambito della Convenzione. In capo alle Regioni sono anche obbligati non solo a dare adempimento con il Ministero, ma anche a mantenere l'equilibrio del bilancio. Cfr. P. PEREZ, *Conti uniformi e vincoli finanziari nel governo della finanza locale*, in www.astrod-online.it, 2013, 20 ss. 23 s.



Province ricadenti nel proprio territorio²³. L'obiettivo è quello di rendere la regionalizzazione non soltanto una possibilità a disposizione delle Regioni ma una vera e propria opportunità per acquisire nuove risorse in una fase che, notoriamente, si caratterizza per il drastico taglio dei trasferimenti statali²⁴. A differenza della precedente disciplina, inoltre, è previsto che almeno il 50% della quota riservata alla rimodulazione del patto dei comuni debba essere riservata ai piccoli comuni con popolazione da 1.000 a 5.000 abitanti, soggetti al patto di stabilità dal 2013.

Sotto il profilo della compensazione orizzontale, l'art. 1, comma 141 della legge n. 220 del 2010 stabilisce che a decorrere dall'anno 2011, le Regioni possono integrare le regole e modificare gli obiettivi posti dal legislatore nazionale per gli enti locali del proprio territorio, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti purché non venga modificato, come al solito, l'importo dell'obiettivo complessivamente determinato e ferme restando anche le disposizioni statali in materia di monitoraggio e di sanzioni. A tal fine, ogni Regione definisce e comunica agli enti locali il nuovo obiettivo annuale del Patto di stabilità interno, determinato anche sulla base dei criteri stabiliti in sede di Consiglio delle autonomie locali. La Regione, quindi, comunica al Ministero dell'economia e delle finanze, con riferimento a ciascun ente locale, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica.

La legge di stabilità 2014²⁵, ha esteso l'applicazione delle misure di flessibilità fino all'esercizio 2015. La Corte dei conti, nell'ambito del rapporto annuale sul coordinamento della finanza pubblica²⁶, evidenzia che l'operatività dei patti regionalizzati ha prodotto effetti positivi sul rispetto degli obiettivi di risparmio posti agli enti locali. Attraverso l'analisi sull'utilizzo delle diverse forme di flessibilità e sui risultati ottenuti dagli enti, la Corte rileva come le forme di compensazione regionale sembrano «confermarsi come lo strumento più idoneo attraverso il quale affrontare con risultati positivi le difficoltà inerenti obiettivi di patto particolarmente impegnativi ed onerosi». Dal punto di vista quantitativo, il patto regionale verticale è stato utilizzato nel 2009 da 6 regioni, che hanno proceduto a ricalcolare i propri obiettivi programmatici, per un importo complessivo di 259 milioni di euro. Nell'anno successivo le regioni che hanno autorizzato pagamenti ai rispettivi enti locali, rideterminando i propri obiettivi di risparmio, sono passate a 7, per

²³ S p n o c anche Dec e a a v de M n s e o de 'econom a e de e F nanze n 4 843 e n 4 83 de 4 magg o 20 3

²⁴ C L R ZZO, A ZANARD , *Al pareggio di bilancio dei comuni serve il mercato*, n *www.lavoce.it*, 20 2

²⁵ C a , comma 505, e d) de a egge n 47 de 20 3

²⁶ Co e de Con , *Verso una rilettura del patto di stabilità interno*, n *Rapporto 2013 sul coordinamento della finan a pubblica* Magg o



un totale di 403 milioni di euro. Nel 2011 il patto regionale verticale si è ulteriormente diffuso, trovando applicazione in 12 regioni per un importo complessivo di 1.128,5 milioni di euro (cifra simile anche nel 2012²⁷).

Infine, una recente evoluzione del patto regionalizzato è rinvenibile nell' art. 20, comma 1, del D.L. n. 98 del 2011, il quale mira a superare il meccanismo delle compensazioni verticali ed orizzontali aprendo le porte ad un nuovo "patto regionale integrato". Esso prevede la possibilità, per ciascuna regione di concordare direttamente con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi e quelli degli enti locali del proprio territorio, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali e, ove non istituito, con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali. Tale patto regionalizzato è stato ulteriormente ridefinito dalla legge di stabilità per il 2012²⁸ ma non ha ancora trovato completa attuazione e la legge di stabilità per il 2014 ne ha posticipato l'applicazione al 2015²⁹.

3. Solidarietà e "virtuosità".

Nella concreta articolazione dei "patti di solidarietà", le Regioni sono chiamate anche a definire criteri di virtuosità e modalità operative previo confronto in sede di Consiglio delle autonomie locali e, ove non istituito, con i rappresentanti regionali delle autonomie locali. Ciò significa che i "patti di solidarietà" rappresentano anche uno strumento per incentivare le regioni e gli enti locali ad adottare comportamenti virtuosi che favoriscano le condizioni di sviluppo e crescita economica del proprio territorio in modo da consentire una graduale uscita dalla situazione di difficoltà che aveva giustificato la solidarietà degli altri territori. I criteri di virtuosità sono stati introdotti attraverso il decreto legge n. 98 del 6 luglio 2012³⁰ e successivamente confermati anche nella legge "rinforzata" n. 243 del 2012 di attuazione della riforma costituzionale sul c.d. pareggio di bilancio. L'art. 9 della legge n. 243 stabilisce che allo Stato è consentito prevedere per legge obblighi a carico degli enti, al fine di concorrere al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, anche tenendo conto di specifici parametri di virtuosità. I parametri per definire un ente "virtuoso" o "non virtuoso" spaziano negli ambiti più vari, non sono soltanto di natura economico finanziaria ma anche organizzativa o gestionale³¹. Gli enti stimati complessivamente

²⁷ Nel 2012 la povertà è salita da 9,1 a 9,5 milioni di persone che hanno ceduto spazio a 906,7 milioni di euro, così distribuito (in milioni di euro): Basilicata 24, Campania 20, Emilia Romagna 56,2, Lazio 242,3, Liguria 40, Lombardia 54,2, Marche 55, Piemonte 24,6, Sardegna 23,2, Toscana 36,9, Umbria 5 e Veneto 5.

²⁸ Circa 32, comma 7, legge n. 83 del 2012.

²⁹ Circa 32, comma 505, lettera a), legge n. 47 del 2013.

³⁰ Successivamente modificato, prima dalla legge n. 32 del 2012, comma 9 del decreto legge n. 38 del 2012, poi dalla legge n. 30 del 2012 e dalla legge n. 20 del 2012, articoli 248 e 249 della legge n. 20 del 2013.

³¹ Al sensi dell'articolo 20, commi 2, 2 e 3, del decreto legge n. 98, che definisce "virtuoso" gli enti che, nel rispetto dei vincoli di bilancio, hanno adottato misure di contenimento della spesa e di aumento delle entrate, e "non virtuoso" gli enti che, nel rispetto dei vincoli di bilancio, non hanno adottato misure di contenimento della spesa e di aumento delle entrate; l'equilibrio del bilancio è



strumento atto ad indirizzare l'attività politico amministrativa delle Regioni e degli enti locali. Le politiche di solidarietà funzionano tanto meglio quanto più gli enti autonomi riescono a dare "virtuosità" alle proprie politiche locali. La virtuosità si manifesta, il più delle volte, attraverso l'introduzione di misure capaci di rendere competitivi i sistemi economici locali e produttiva la spesa pubblica³⁷. Per meglio comprendere la portata dei criteri di virtuosità è utile richiamare una recente pronuncia della Corte costituzionale n. 8 del 2013. Essa ha confermato la legittimità costituzionale del D.L. n. 1 del 2012 che individuava, come indice di virtuosità, l'adozione di misure regionali a favore delle liberalizzazioni³⁸. Tale sentenza ha messo in evidenza una particolare correlazione tra politiche economiche di liberalizzazione, crescita economica ed implicazioni nell'ambito della finanza pubblica locale. Secondo la Corte, l'impostazione di fondo della normativa nazionale che spinge anche gli enti territoriali ad adottare misure di liberalizzazione, si ispira ad «evidenze economiche empiriche che individuano una significativa relazione fra liberalizzazioni e crescita economica, su cui poggiano anche molti interventi delle istituzioni europee». Sulla base tale correlazione la Corte ritiene «ragionevole» che le politiche economiche volte ad alleggerire la regolazione perseguano lo scopo di sostenere lo sviluppo dell'economia nazionale. Parallelamente, afferma sempre la Corte, «la crescita economica è uno dei fattori che può contribuire all'aumento del gettito tributario, che, a sua volta, concorre alla riduzione del disavanzo della finanza pubblica».

In tal modo trova conferma il fatto che il Patto europeo di stabilità e crescita, che è alla base del Patto di stabilità interno, esige il rispetto di alcuni indici che mettono in relazione il prodotto interno lordo, solitamente preso a riferimento quale misura della crescita economica di un Paese, con il debito delle amministrazioni pubbliche e con il deficit pubblico. Il rispetto di tali indici può essere raggiunto, sia attraverso il contenimento e la riduzione del debito delle amministrazioni pubbliche e del deficit pubblico, sia attraverso la crescita del prodotto interno lordo.

4. La cooperazione territoriale tra autonomia e responsabilità.

Dall'analisi svolta sinora risulta evidente che il nuovo ruolo che le Regioni potrebbero assumere nell'ambito dei "patti di solidarietà" dipende anche dal grado di responsabilità che esse riusciranno a dimostrare nell'attuazione "virtuosa" delle politiche di coordinamento finanziario. Sinora, infatti, lo Stato ha assunto di fatto 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

³⁷ S a a d q e che a c n hanno oppo nament e ch ama o "e e cos z ona de 'econom a» c G D P L N O, *Sulla costituzione economica. Contributo per una teoria degli effetti costituzionali dell'economia*, in *Il Risparmio*, 2008, 23 ss nven b e anche n www.publiclaw.it

³⁸ Conve o con L n 27 de 20 2



dell'Unione³⁹. Ciò comporta che lo Stato sinora è stato responsabile, 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 costituzionali⁴⁰. I risultati dell'analisi in tema di regionalizzazione del Patto di stabilità interno, inducono invece 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 le politiche di cooperazione e solidarietà ai principi di "autonomia" e "responsabilità".

A tal fine, potrebbe essere 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* per l'eventuale inottemperanza agli obblighi europei di bilancio, con l'obbligo di partecipare alle eventuali sanzioni stabilite dall'ordinamento europeo⁴¹. 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 stabilito da una apposita legge federale. Analogamente a quanto previsto nel modello europeo di controllo dei disavanzi pubblica, 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, se si intende rafforzare il ruolo delle Regioni nell'attuazione delle politiche di solidarietà territoriale, occorre anche prevedere 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

³⁹ S a p o s p e v a d n a e v e n a e r e s p o n s a b i l e d e e R e g i o n i n e c o n o n d e e I s z o n a e o p e p e m a n c a o s p e o d o b b g h c o m n a o m a a c n e p o e s C B E R O L N O , *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario. Primi passi significativi e profili problematici*, n *Le Regioni*, 2009, 249 ss, n pa 298 ss

⁴⁰ S o n e a e c a c e m e n e q e s a p o s z o n e c o n a e a o b e v d v e s a n c h e G M S A L E R N O , *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, n *Quaderni costituzionali*, 20 2, 564 ss

⁴¹ L a e g g e o n d a m e n a e e d e s c a è s a a o m a n e 2006 e n e 2009 p o p o p e a o z a e e e g o e d c o o d n a m e n o n a n z a o s s s e m a e d e a e e m p o e s a a *Bund* c h e a *Länder* ' o b b g o a ' e q b o d b a n c o d e v a n e d a T a a e o p e



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 dare reale attuazione alle politiche regionali.

Si tratta di una prospettiva che, nel nostro ordinamento, continua ad incontrare un limite insormontabile nella attuale condizione di disequilibrio finanziario strutturale degli enti, nella gestione inefficiente e inefficace delle risorse. 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 e possa consentire la realizzazione di reali politiche di solidarietà e di cooperazione territoriale.

Infine, un'altra importante incognita pesa attualmente sull'ipotesi di un rafforzamento dei poteri regionali di solidarietà finanziaria e di cooperazione territoriale. La recente proposta di revisione costituzionale recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione» attualmente in discussione al Senato, cancella il coordinamento della finanza pubblica dalle materie di competenza concorrente per ricondurlo nell'ambito delle materie di competenza esclusiva dello Stato⁴². Se tale riforma dovesse essere approvata, risulterebbe assai difficile giustificare incisivi poteri regionali di coordinamento finanziario e, pertanto, anche gli strumenti solidaristici e di cooperazione introdotti attraverso i meccanismi di compensazione potrebbero perdere quelle potenzialità che sinora sembravano intravedersi all'orizzonte.

⁴² S. CECCAN, *Riforme costituzionali e composizione del senato: il ritorno alla rappresentanza territoriale*, n. www.ede.it