

Diritti regionali
Rivista di diritto delle autonomie territoriali
ISSN: 2465-2709 - Anno 2018 - Fascicolo I

(Estratto)

L'equilibrio di bilancio dopo la l. n. 164/201.
Nuovi margini per gli investimenti delle Regioni?*

di Giorgio Bonerba

(Dottorando di ricerca in “Diritti fondamentali, poteri e governo del territorio”,
Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”)

(data di pubblicazione: 8 gennaio 2018)

* Testo rielaborato di un intervento al II Convegno di studio di *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, dedicato a *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti, istituzioni, diritti*, Roma, 20-21 settembre 2017.

SOMMARIO: 1. Introduzione. I vincoli sui bilanci regionali: dal patto di stabilità interno all'equilibrio di bilancio. – 2. L'equilibrio di bilancio dopo la l. n. 164/2016: un alleggerimento dei vincoli sul bilancio regionale. – 3. Il ricorso all'indebitamento e l'impiego degli avanzi di amministrazione: le intese regionali e i patti di solidarietà nazionali. – 4. Le misure da adottare in conseguenza delle fasi del ciclo economico. – 5. I controlli. I premi e le sanzioni per il rispetto o la violazione dei vincoli. – 6. Note conclusive: la l. n. 164/2016 apre nuovi spazi per gli investimenti?

1. Introduzione. I vincoli sui bilanci regionali: dal patto di stabilità interno all'equilibrio di bilancio

Gli investimenti pubblici in opere e servizi svolgono un ruolo di forte impatto nell'economia di uno Stato, dal momento che consentono l'attivazione di circoli virtuosi nel settore privato, cui viene affidata la loro materiale realizzazione. Ove gli investimenti vengano meno, viene meno anche una delle principali spinte per lo sviluppo dell'attività economica; effetto che viene amplificato nel corso delle periodiche crisi strutturali dei sistemi capitalistici.

Negli ultimi tempi, una delle maggiori difficoltà per gli enti territoriali è stata proprio quella di effettuare nuovi investimenti. La causa più immediata di un simile blocco si può certamente rinvenire nella crisi economico-finanziaria diffusasi a livello globale a partire dal 2008. Peraltro, una portata non indifferente hanno avuto anche i vincoli di bilancio determinati a livello statale per dar seguito alle previsioni del Patto di stabilità e di crescita europeo. Tali prescrizioni, introdotte a partire dal 1997, hanno assunto tratti sempre più stringenti, riducendo i margini di manovra per le amministrazioni locali.

Come si osserverà nel prosieguo, i vincoli più severi sono stati individuati nel 2012, in seguito alla revisione della “Costituzione economica” operata con la l. cost. 20 aprile 2012, n. 1. Dopo il superamento di questo momento critico, tuttavia, sembra essersi avviata una fase di maggior distensione, di cui un primo segnale potrebbe essere la recente l. 10 agosto 2016, n. 164. Prima di considerare analiticamente i contenuti di tale intervento normativo e la sua possibile incidenza sulle scelte economiche degli enti territoriali, sembra opportuno dar conto delle principali tappe che hanno condotto all'attuale situazione.

Come si è già accennato, e senza soffermarsi troppo su fatti per lo più noti, a partire dal 1997 l'Italia e gli altri Stati membri dell'Unione europea hanno individuato specifiche procedure per la definizione delle proprie politiche di bilancio e per la vigilanza sul rispetto dei parametri definiti a

partire dal Trattato di Maastricht (*deficit* annuale non superiore al 3% del Pil e debito pubblico non superiore al 60% del Pil)¹.

Tali obiettivi minimi devono essere conseguiti dal complesso delle Amministrazioni pubbliche, che ricomprendono non solo tutte le Amministrazioni statali, ma anche quelle territoriali². Di qui è nata l'esigenza di sottoporre anche queste ultime a specifici vincoli di bilancio³, che non fossero semplicemente quelli tradizionali di pareggio delle poste contabili, ma che mirassero al contenimento delle spese ai fini della riduzione strutturale del debito e, più in generale, al risanamento delle finanze pubbliche.

Con simili intenti il legislatore italiano ha ideato il Patto di stabilità interno, strumento introdotto per la prima volta dall'art. 28 l. 23 dicembre 1998 n. 448 e attraverso il quale sono stati determinati gli obiettivi di bilancio per le Regioni e gli enti locali.

Nei primi tempi, la fissazione di specifici vincoli al bilancio di previsione e al rendiconto finale degli enti territoriali ha generato le resistenze di alcune Regioni, che contestavano la lesione dell'autonomia finanziaria garantita dall'art. 119 Cost. La Corte costituzionale, pertanto, si è pronunciata più volte sull'argomento e ha spesso constatato in via preliminare che Regioni ed enti locali sono parte integrante della cosiddetta "finanza pubblica allargata", e, conseguentemente, sono chiamate anch'esse a contribuire al perseguimento degli obiettivi finanziari che la Repubblica italiana, nel suo complesso, deve perseguire. Tanto considerato, la Corte ha sempre ammesso che lo Stato, in ragione della propria competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, possa fissare delle limitazioni all'autonomia finanziaria regionale in tempo di crisi e, a maggior ragione, in presenza di vincoli di carattere sopranazionale che coinvolgano la stessa finanza pubblica nel suo complesso. Tali restrizioni, tuttavia, devono essere previste per un arco temporale contenuto

¹ La disciplina del Patto di stabilità e di crescita trova il proprio fondamento giuridico nell'attuale art. 126 TFUE ed è tuttora contenuta, seppur con le rilevanti modificazioni cui si farà cenno più avanti, nella risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997 e nei regolamenti (CE) nn. 1466/97 e 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997.

² Ai sensi del Regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010), le amministrazioni pubbliche sono quelle unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali e sono finanziate da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, nonché dalle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese. Sono ricomprese nelle amministrazioni pubbliche le amministrazioni centrali, le amministrazioni degli Stati federati (non esistenti nell'ordinamento italiano), le amministrazioni locali (tra le quali vanno incluse anche le Regioni italiane) e gli enti di previdenza e assistenza sociale.

³ In dottrina si propone talora la distinzione tra "vincoli" e "limiti" al bilancio: i primi atterrebbero a disposizioni relative a profili organizzativi, strumentali e funzionali delle attività delle Regioni e degli enti locali che si riflettono poi inevitabilmente sulle decisioni inerenti alla destinazione e all'impiego delle risorse finanziarie (ad esempio, il divieto di assunzione di personale pubblico); i secondi, invece, riguarderebbero direttamente le scelte finanziarie dell'ente (es: imposizione di tetti alle spese). In tal senso, si veda G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. cost.*, 3/2012, 563.

e non possono porre disposizioni di dettaglio, dovendosi limitare, invece, a stabilire obiettivi di spesa o di saldo⁴.

La struttura originaria del patto di stabilità interno, riproposto nelle successive leggi finanziarie e di stabilità fino al 2014, ha subito nel corso degli anni svariate modifiche, per poi essere definitivamente superata a partire dal 2015. Con specifico riferimento alle Regioni, dal 2002 il Patto di stabilità ha sempre fissato tetti massimi e obiettivi di contenimento e riduzione della spesa finale⁵. Viceversa, gli enti locali sono stati per lo più assoggettati a specifici vincoli sui saldi di bilancio.

Il meccanismo del patto di stabilità ha determinato, nel corso del tempo, alcuni effetti negativi e distorsivi che hanno spesso condotto a richieste di allentamento dei vincoli da parte degli enti territoriali⁶.

In primo luogo, stabilendo dei tetti di spesa, il patto di stabilità ha comportato una tendenziale contrazione degli investimenti regionali. In particolare, dall'obbligo di contenere le spese entro una certa soglia discendeva inevitabilmente la necessità di ridurre alcune voci. Le spese di parte corrente, tuttavia, non possono essere diminuite in maniera drastica per ragioni strutturali: essendo destinate a finanziare i costi di funzionamento dell'ente (personale, uffici, ecc.), il loro contenimento non può superare una certa soglia, e in ogni caso dipende da scelte, talora anche politiche, di ripensamento dell'organizzazione complessiva dell'ente che non possono essere adottate in maniera affrettata. Per questa ragione, le amministrazioni territoriali hanno preferito contenere, anche in maniera consistente, le spese in conto capitale, di cui una delle voci più rilevanti è proprio quella per gli investimenti.

⁴ Così, in particolare, Corte cost., sentt. 6 novembre 2009 n. 284 e 24 luglio 2009 n. 237. Tutte le sentenze della Corte costituzionale citate nel testo sono liberamente consultabili sul sito internet www.cortecostituzionale.it.

⁵ Si ricordi che la spesa finale ricomprende le spese correnti, ossia quelle destinate al normale funzionamento dell'ente, e le spese in conto capitale, destinate cioè al finanziamento di investimenti; sono escluse, invece, le spese per il rimborso dei prestiti. Si osservi, inoltre, che dal patto di stabilità interno era escluso il comparto sanitario, che costituisce di gran lunga la principale voce di spesa dei bilanci regionali e che adesso, invece, contribuisce al raggiungimento del saldo-obiettivo. Per una ricostruzione dell'evoluzione della normativa sul patto di stabilità per le Regioni, si veda *amplius* M. BARBERO, *Le Regioni e il Patto di stabilità interno: da soggetti passivi ad un possibile futuro da protagonisti*, in *le Regioni*, 1-2/2014, 227-242.

⁶ Per una forte critica alle politiche adoperate dallo Stato nel corso degli anni, che si sarebbero tradotte in un "fare cassa" in danno degli enti territoriali, si veda G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2016, 8.

La sussistenza di stringenti vincoli di cassa, inoltre, ha spesso cagionato l'impossibilità per gli enti di pagare obbligazioni passive già liquide ed esigibili a favore dei privati⁷ perché, in caso contrario, si sarebbe violato il patto di stabilità e, dunque, si sarebbe incorso nelle sanzioni previste per la sua inosservanza.

La necessità di non far figurare in bilancio alcune spese per raggiungere gli obiettivi fissati ha contribuito a determinare, inoltre, il proliferare di numerose modalità di elusione dei vincoli, tra le quali: l'impiego improprio dei servizi per conto terzi o di vari strumenti contrattuali, come il *project financing*, il *leasing* immobiliare o il *sale and lease back*; il rinvio di alcuni pagamenti a successivi esercizi, con la conseguente formazione di debiti fuori bilancio; la sovrastima delle entrate accertate. La reiterazione di simili condotte nel tempo ha comportato, tra l'altro, la necessità di adoperare misure sanzionatorie di segno contrario, con il conseguente aggravamento del quadro complessivo.

Con la crisi economica e finanziaria cominciata nel 2008, il panorama normativo in materia si è arricchito con nuove disposizioni, se si vuole anche più restrittive di quelle vigenti.

È noto, in primo luogo, che in sede europea, è stato concluso il Patto "Europlus" dell'11 marzo 2011, cui ha fatto seguito l'approvazione del *Six Pack*⁸, del *Two Pack*⁹ e, al di fuori della cornice dell'Unione europea, del Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal compact*)¹⁰.

Il Parlamento italiano ha dato seguito a tali atti con la l. cost. 20 aprile 2012 n. 1, con cui ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. La stessa legge costituzionale prevedeva, all'art. 5, che le modalità di attuazione della riforma costituzionale fossero determinate per mezzo di una legge del Parlamento da approvarsi in entrambe le Camere a maggioranza assoluta dei componenti¹¹.

⁷ Si ricordi, in via generale, che il bilancio può essere redatto in termini di competenza o di cassa. Nel primo caso, si prendono in considerazione le entrate e le spese derivanti da obbligazioni contratte nell'esercizio in corso, indipendentemente dal fatto che siano o non siano esigibili. Nel secondo caso, invece, si considerano solo le entrate effettivamente incamerate e le spese realmente sostenute nel corso dell'esercizio. L'imposizione di vincoli sul bilancio di cassa può determinare, in situazioni critiche, il blocco dei pagamenti: dovendosi garantire il pareggio contabile tra entrate e spese, se le entrate sono limitate, i pagamenti non potranno superare l'ammontare delle prime. Pertanto, ove pure sussistano debiti esigibili nell'esercizio in corso, non potrà procedersi al loro adempimento integrale se risultino di ammontare superiore alle entrate. Sui debiti non adempiuti, inoltre, matureranno interessi passivi che graveranno sul bilancio dell'ente negli esercizi successivi.

⁸ Si tratta di sei atti normativi adottati a modifica e completamento del Patto di stabilità e di crescita: regolamenti (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio nn. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011 e 1176/2011 del 16 novembre 2011, regolamento (UE) del Consiglio n. 1177/2011 dell'8 novembre 2011 e direttiva del Consiglio n. 2011/85/UE.

⁹ Si tratta dei regolamenti (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio nn. 472/2013 e 473/2013 del 21 maggio 2013.

¹⁰ Per un approfondimento sul tema si rinvia, *ex multis*, a R. PEREZ, *La crisi del debito pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2016, 669.

¹¹ Sulla peculiarità di tale legge, che ricorda molto da vicino le leggi organiche francesi e spagnole, si veda ad esempio R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in *www.federalismi.it*, 6/2013, che ricollega la necessità

Con la legge 24 dicembre 2012 n. 243, si è data attuazione alla riforma costituzionale¹². Con specifico riferimento alle Regioni e agli enti locali, il legislatore ha disciplinato partitamente l'equilibrio dei relativi bilanci (art. 9), il loro ricorso all'indebitamento (art. 10), il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali (art. 11) e il concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico (art. 12)¹³. Ai sensi dell'art. 21, inoltre, la normativa in esame sarebbe stata applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2016.

Sul contenuto originario della legge in materia di enti territoriali si tornerà con maggior precisione più avanti, quando si affronteranno le singole previsioni normative. Per il momento, basti ricordare che l'impianto di fondo della disciplina iniziale risentiva marcatamente del clima di assoluto rigore che si respirava in quel travagliato periodo. Così, ad esempio, l'art. 9 individuava ben quattro saldi-obiettivo che tutti gli enti territoriali avrebbero dovuto conseguire tanto nel bilancio di previsione quanto nel rendiconto finale. Se le disposizioni della l. n. 243/2012 fossero state applicate nella loro formulazione originaria, le finanze territoriali sarebbero state costrette entro margini decisamente limitati. Si sarebbe plausibilmente verificata, pertanto, un'ulteriore compromissione della spesa per investimenti, che, invece, è quanto mai necessaria in tempo di crisi al fine di stimolare la ripresa del settore economico privato.

Proprio prendendo le mosse da queste considerazioni, il legislatore è intervenuto negli ultimi tempi a più riprese per rendere meno gravosi gli obiettivi di bilancio delle Amministrazioni territoriali, complice anche il contesto relativamente più disteso rispetto a quello in cui fu approvata la l. n. 243/2012.

Con la legge 28 dicembre 2015 n. 208 (legge di stabilità 2016), pertanto, si è proceduto al superamento del patto di stabilità interno e alla sua sostituzione, anche per le Regioni, con il raggiungimento di un saldo-obiettivo non negativo fra entrate e spese finali in termini di sola competenza.

della maggioranza assoluta alla sola votazione finale, e non anche a quella articolo per articolo. La soluzione è condivisibile, perché, trattandosi in ogni caso di un aggravamento del procedimento legislativo, si rende necessaria un'espressa previsione normativa. Del resto, non mancano esempi in tal senso: l'art. 79 Cost., in materia di amnistia e indulto, sancisce esplicitamente che il testo di legge deve essere approvato con la maggioranza dei due terzi «*in ogni suo articolo e nella votazione finale*». La legge di attuazione prevista dall'art. 81, co. 6, Cost. e le successive modifiche andranno, pertanto, approvate con la maggioranza assoluta solo nella votazione finale. Tanto è accaduto anche nell'approvazione della l. 164/2016, avvenuta in Senato con 184 voti e alla Camera con 342.

¹² Sulle peculiarità di tale fonte normativa si veda per tutti L. BARTOLUCCI, *La legge "rinforzata" n. 243 del 2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti*, in www.osservatoriosullefonti.it, 3/2016.

¹³ Per un esame specifico e completo sulle prescrizioni originarie della legge in materia di Regioni ed enti locali, si rinvia a F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti*, Napoli 2014, 479 ss., e G. BOGGERO, *Gli obblighi di Regioni ed enti locali*, in *Amministrare*, 1/2014, 93-146. Si veda anche M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica*, Giappichelli 2016, 121 ss.

Il passo successivo è stato, dunque, modificare la l. n. 243/2012 in conformità ai nuovi orientamenti¹⁴. Tanto è avvenuto con la legge 10 agosto 2016 n. 164, che ha innovato in più punti la disciplina contenuta negli articoli da 9 a 12 della l. n. 243/2012.

2. L'equilibrio di bilancio dopo la l. n. 164/2016: un alleggerimento dei vincoli sul bilancio regionale

Con la l. n. 164/2016 si è dichiaratamente voluto rendere strutturale il cambiamento introdotto con la l. n. 208/2015 e, di conseguenza, agevolare la spesa per investimenti degli enti territoriali¹⁵.

In quest'ottica, la legge in esame è intervenuta sulla determinazione dei saldi che le Regioni e, più in generale, gli enti territoriali devono conseguire affinché il loro bilancio possa essere considerato in equilibrio; inoltre, ha definitivamente previsto l'inserimento nei documenti contabili del fondo pluriennale vincolato.

Con riferimento al primo profilo, si è già osservato che l'art. 9, co. 1, l. n. 243/2012, nella sua formulazione originaria, imponeva agli enti territoriali di registrare, sia nella fase di previsione sia in quella di rendiconto, un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali, nonché tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

Una simile impostazione, che prevedeva ben quattro saldi distinti per il bilancio di previsione e altri quattro per il rendiconto finale, rispondeva alla logica di evitare, per quanto possibile, *deficit* strutturali, attinenti al peso della struttura organizzativa dell'ente (equilibrio di parte corrente) e al complesso degli impegni generati dall'attività dell'ente (indebitamento netto).

La soluzione originaria sarebbe certamente risultata alquanto gravosa per gli enti territoriali, e a maggior ragione per le Regioni, alle quali fino al 2014 si è applicato un meccanismo di contenimento della sola spesa finale. In ogni caso, l'individuazione dei saldi appariva incoerente con gli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede eurounitaria. Questi ultimi, infatti, si incentrano

¹⁴ Diverse sono state le perplessità sulla tecnica adottata dal legislatore. In effetti, dovendosi applicare la disciplina prevista dalla l. n. 243/2012 a decorrere dal 1° gennaio 2016, e non potendosi procedere alla sua modifica mediante legge ordinaria, ci si è chiesti se fosse possibile applicare la disciplina prevista dalla l. n. 208/2015 pur in presenza di quella stabilita dalla l. n. 243/2012. In realtà, è invalsa l'interpretazione per cui la l. n. 243/2012 dovesse orientare le disposizioni finanziarie da approvare in seguito al 1° gennaio 2016, e che quindi dovesse applicarsi a partire dall'esercizio 2017.

¹⁵ Sul punto, si veda a titolo esemplificativo il fascicolo dell'*iter* di approvazione della legge al Senato (DDL S. 2344), consultabile sul sito internet <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/46778.pdf>.

sull'indebitamento netto, ossia sulla differenza fra entrate e spese finali: la fissazione di ulteriori vincoli non appariva, dunque, necessaria ai fini del rispetto degli obblighi europei.

Per questa ragione, l'art. 1 l. n. 164/2016, rendendo definitivo quanto già previsto dalla l. n. 208/2015, ha modificato i saldi rilevanti ai fini dell'equilibrio di bilancio e ha stabilito che gli enti territoriali conseguano, più semplicemente, un saldo non negativo fra entrate e spese finali, in termini di sola competenza, in fase tanto di previsione quanto di rendiconto. Specifica, altresì, al comma 1-*bis*, appositamente introdotto, che le entrate rilevanti sono quelle dei titoli da 1 a 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle indicate ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio¹⁶.

Dal mero confronto fra le disposizioni emerge, dunque, che ai fini dell'equilibrio di bilancio la situazione si sia nettamente semplificata, essendo previsto ora un solo saldo, corrispondente al saldo netto da finanziare/impiegare, calcolato in termini di sola competenza. Sono rimossi dalla disposizione in esame il medesimo saldo in termini di cassa e il saldo di parte corrente misurato secondo entrambi i criteri.

La rimozione dei vincoli di cassa mira, evidentemente, ad agevolare il pagamento delle obbligazioni ormai esigibili. Essa è, comunque, parzialmente compensata dall'adozione del criterio della competenza potenziata nella redazione del bilancio¹⁷, sicché la rappresentazione della situazione finanziaria dell'ente risulterà più aderente allo stato effettivo delle entrate e delle uscite. Per altro verso, il superamento dei saldi di parte corrente dovrebbe ampliare i margini concessi agli enti territoriali e, quindi, alle Regioni, dal momento che un *deficit* di parte corrente potrebbe essere compensato da un miglior saldo in conto capitale e viceversa.

Ci si potrebbe chiedere, peraltro, se effettivamente i vincoli rimossi dall'art. 9 siano del tutto scomparsi dall'ordinamento. Solo in tal caso, infatti, potrebbe ritenersi veramente innovativo l'intervento in esame.

¹⁶ Per quanto riguarda le entrate, pertanto, sono contemplate: le entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa; i trasferimenti correnti; le entrate extratributarie; le entrate in conto capitale; le entrate da riduzione di attività finanziarie. Sul fronte delle spese, invece, sono incluse nel calcolo del saldo le spese correnti, le spese in conto capitale e le spese per incremento di attività finanziarie. Non è incluso, invece, l'avanzo di amministrazione, nonostante le ripetute richieste avanzate dagli enti territoriali.

¹⁷ Secondo il principio di competenza potenziata previsto nell'allegato 1 del d.lgs. n. 118/2011, tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate, attive e passive, che danno luogo a entrate e spese per l'ente, devono essere registrate nelle scritture contabili solo quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza. Si supera, così, il principio della competenza pura, per il quale l'obbligazione va inserita in bilancio nel momento in cui viene giuridicamente ad esistenza.

La risposta all'interrogativo, peraltro, non può essere del tutto positiva. L'art. 40 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118, infatti, continua a prevedere che nel bilancio di previsione si conseguano un fondo di cassa finale non negativo e un equilibrio di parte corrente in termini di competenza¹⁸.

Resta allora da verificare se la rimozione degli stessi vincoli dalla l. 243/2012 sia puramente nominalistica, o se invece abbia comunque prodotto un qualche effetto. A questo proposito, non si può prescindere dalla struttura e dalla funzione dei due apparati normativi, nonché dalle conseguenze derivanti dalla loro violazione.

A ben vedere, la l. n. 243/2012 si inserisce nel più ampio contesto della riforma costituzionale che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio e mira a stabilire quegli specifici vincoli che consentano il rispetto degli obblighi eurounitari. Il d.lgs. 118/2011, invece, contiene norme di armonizzazione contabile e di sana e corretta gestione dei bilanci regionali, in una prospettiva esclusivamente interna.

Inoltre, alla violazione dell'equilibrio di bilancio conseguono le sanzioni specificamente individuate dalla legge ordinaria e che saranno esaminate più avanti, mentre la violazione degli obiettivi indicati dall'art. 40 potrebbe comportare, oltre alle conseguenze previste da specifiche disposizioni di legge, una segnalazione nella relazione della Corte dei conti sul bilancio di previsione in quanto irregolarità suscettibile di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'ente; contestualmente, potrebbe determinare l'individuazione di eventuali responsabilità degli organi deputati alla predisposizione e approvazione del bilancio.

In conclusione, i vincoli in esame permangono, sia pure per il solo bilancio di previsione, ma assumono una rilevanza diversa e, per certi versi, meno incisiva rispetto a quelli previsti ai fini del pareggio di bilancio. Del resto, la stessa Corte dei conti evidenzia che la rimozione dei vincoli di cassa operata già dalla l. n. 208/2015 ha determinato «forti aspettative sul fronte dei pagamenti in conto capitale»¹⁹, con il conseguente sblocco dei versamenti in favore dei privati creditori di importi talvolta anche ingenti.

¹⁸ Più precisamente, l'art. 40 stabilisce che «le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative ai trasferimenti in c/capitale, al saldo negativo delle partite finanziarie alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata, ai contributi destinati al rimborso dei prestiti e all'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente salvo le eccezioni tassativamente indicate nel principio applicato alla contabilità finanziaria necessarie a garantire elementi di flessibilità degli equilibri di bilancio ai fini del rispetto del principio dell'integrità».

¹⁹ Corte dei conti, *Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica*, Del. n. 3/SSRRCO/RCFP/17, 219.

Peraltro, l'innovatività delle previsioni in esame spiegherà tutti i propri effetti soltanto quando le Regioni avranno margini di intervento anche sotto il profilo delle entrate. Ove, invece, queste risultino bloccate, come pure è previsto dall'ultima legge di bilancio (art. 1, co. 42, legge 11 dicembre 2016 n. 232), il rispetto dei saldi si traduce inevitabilmente nel controllo delle sole spese, ossia in un meccanismo per molti versi analogo a quello previgente della fissazione di un tetto massimo di spesa²⁰.

Se l'intervento sui saldi di finanza pubblica produce effetti nei termini fin qui esposti, di maggior impatto è la decisione di includere nel calcolo del saldo di bilancio il fondo pluriennale vincolato (FPV)²¹, ossia di quel fondo destinato a coprire gli impegni pluriennali derivanti da obbligazioni sorte negli esercizi precedenti e a svolgere una preziosa funzione di raccordo intertemporale tra i bilanci annuali²². L'inserimento del FPV, infatti, consente di neutralizzare l'impatto negativo sullo stesso saldo delle spese in conto capitale per investimenti.

Per il meccanismo alla base del FPV, ove un determinato valore sia impegnato per l'adempimento di un'obbligazione pluriennale (come accade, ad esempio, nel caso degli appalti pubblici), quest'ultimo deve essere inserito nel FPV d'entrata. Contestualmente, nel relativo titolo di spesa si deve specificare l'importo della spesa imputato all'esercizio in corso e, nel FPV di spesa, la differenza tra il FPV d'entrata e la spesa già sostenuta nell'esercizio. Il FPV di spesa costituirà il FPV di entrata dell'esercizio successivo, e si svolgeranno le medesime operazioni finché l'obbligazione non sarà totalmente adempiuta²³.

²⁰ In questi termini, si veda anche Corte dei conti, sez. aut., *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni Esercizio 2015*, del. n. 17/SEZAUT/2017/FRG, pp. 40-41.

²¹ Si noti che, invece, non è inserito nel calcolo del saldo il fondo crediti di dubbia esigibilità, con l'intento di evitare l'accantonamento di somme sproporzionate di denaro e la correlativa produzione del fenomeno dell'*overshooting*, vale a dire della formazione di avanzi ingenti, ma non utilizzabili.

²² Ai sensi dell'art. 3, co. 5, d.lgs. n. 118/2011, il fondo pluriennale vincolato è costituito: *a*) in entrata, da due voci riguardanti la parte corrente e il conto capitale del fondo, per un importo corrispondente alla sommatoria degli impegni assunti negli esercizi precedenti ed imputati sia all'esercizio considerato sia agli esercizi successivi, finanziati da risorse accertate negli esercizi precedenti, determinato secondo le modalità indicate nel principio applicato della programmazione, di cui all'allegato 4/1 del medesimo decreto legislativo; *b*) nella spesa, da una voce denominata «fondo pluriennale vincolato», per ciascuna unità di voto riguardante spese a carattere pluriennale e distintamente per ciascun titolo di spesa. Il fondo è determinato per un importo pari alle spese che si prevede di impegnare nel corso del primo anno considerato nel bilancio, con imputazione agli esercizi successivi e alle spese già impegnate negli esercizi precedenti con imputazione agli esercizi successivi a quello considerato. La copertura della quota del fondo pluriennale vincolato riguardante le spese impegnate negli esercizi precedenti è costituita dal fondo pluriennale iscritto in entrata, mentre la copertura della quota del fondo pluriennale vincolato riguardante le spese che si prevede di impegnare nell'esercizio di riferimento con imputazione agli esercizi successivi è costituita dalle entrate che si prevede di accertare nel corso dell'esercizio di riferimento. Agli stanziamenti di spesa riguardanti il fondo pluriennale vincolato è attribuito il codice della missione e del programma di spesa cui il fondo si riferisce e il codice del piano dei conti relativo al fondo pluriennale vincolato.

²³ Per esemplificare, se si contrae un'obbligazione pluriennale del valore di 600, di cui 200 esigibili nell'esercizio in corso, finanziata da entrate già accertate, si inserirà in entrata un FPV di 600 e, sul versante della spesa, 200 di impegno e 400 di FPV, pari alla differenza tra il FPV di entrata e l'impegno già sostenuto.

Se il fondo pluriennale non fosse contemplato nel calcolo del saldo di bilancio, la spesa sostenuta nel corso dell'esercizio vi inciderebbe in maniera negativa per un valore pari alla somma effettivamente corrisposta al creditore. Viceversa, includendo il FPV nel saldo l'intera operazione risulta del tutto neutra e non incide sulla sua determinazione²⁴.

Sul punto la l. n. 164/2016, preceduta anche per questo aspetto dalla l. n. 208/2015, ha stabilito che, per gli anni 2017-2019, il FPV di entrata e di spesa venga introdotto con la legge di bilancio, a patto che sia compatibile con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale; l'introduzione del fondo, finanziato dalle sole entrate finali – e non, dunque, dalle risorse provenienti dall'indebitamento nei confronti di terzi soggetti – è, invece, automatica a decorrere dall'esercizio 2020.

Resta fermo, peraltro, che la portata della norma può essere piena ed effettiva solo ove essa sia stabile e non condizionata alle esigenze del momento, al fine di consentire un'adeguata programmazione da parte degli enti territoriali. Per questo la previsione relativa agli esercizi 2017-2019 non è stata accolta molto favorevolmente ed è stata oggetto di impugnazione da parte di diverse Regioni. La Corte costituzionale è intervenuta sul punto negli ultimi giorni con la sentenza n. 247 del 2017, nella quale ha fornito, con dovizia di argomentazioni, un'interpretazione conforme a Costituzione della disposizione²⁵. Ad ogni modo, il FPV è stato effettivamente introdotto nel calcolo del saldo con la legge 11 dicembre 2016 n. 232 (legge di bilancio 2017), con le stesse modalità prescritte dalla l. n. 208/2015 e con esclusione delle quote del fondo rivenienti da indebitamento. La previsione riguarda gli esercizi 2017-2019, il che dovrebbe assicurare la stabilità dell'innovazione e un'adeguata programmazione degli investimenti da parte delle Regioni.

La definitiva previsione del FPV nella l. 243/2012 va certamente salutata con favore, anche per i suoi effetti benefici sui bilanci degli enti territoriali e sulla conseguente possibilità di effettuare nuovi investimenti. Una prima risposta positiva all'innovazione normativa, del resto, si rinviene nei dati divulgati dalla Corte dei conti nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica del 2017,

²⁴ Così, nell'esempio precedente, se il FPV non rientrasse nel calcolo del pareggio, l'investimento graverebbe per l'importo di 200 sul calcolo del saldo, perché non sarebbero conteggiati i 600 di FPV in entrata e i 400 di FPV in spesa. Inserendo il FPV nel calcolo, invece, l'operazione complessiva diventerebbe neutra ai fini del pareggio, perché si avrebbe $600 - (200 + 400) = 0$.

²⁵ In particolare, la Corte ha ritenuto che la nuova disposizione non incida sugli accantonamenti già effettuati in esercizi precedenti dagli enti territoriali, perché in tal modo si altererebbero gli equilibri finanziari già raggiunti e, non prevedendo la norma ulteriori fonti di finanziamento, si imporrebbe loro di reperire ulteriori risorse in maniera del tutto estemporanea, con ciò violando l'art. 81 Cost. Inoltre, una diversa lettura della disposizione in esame comporterebbe la violazione del diritto eurounitario sul tempestivo adempimento delle obbligazioni passive delle pubbliche amministrazioni.

secondo il quale proprio l'inclusione del FPV è stato determinante, per molte Regioni, per il conseguimento dell'equilibrio di bilancio²⁶.

3. Il ricorso all'indebitamento e l'impiego degli avanzi di amministrazione: le intese regionali e i patti di solidarietà nazionali

Se è vero che le voci di bilancio relative all'accensione e al rimborso di prestiti non rilevano ai fini del calcolo del saldo di bilancio che si è esaminato finora, è pur sempre vero che il ricorso all'indebitamento incide, e anche in maniera consistente, sulle finanze degli enti territoriali e, di riflesso, su quella consolidata nazionale. Il contenimento della contrazione di nuovi prestiti assume la funzione di salvaguardare, in ultima analisi, la sostenibilità del debito di lungo periodo²⁷. Per questo la Corte costituzionale²⁸ ha affermato la natura "ancillare" della normativa sull'indebitamento rispetto a quella dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico. Si comprende, allora, perché la l. n. 243/2012 dedichi l'intero art. 10 alla disciplina del ricorso all'indebitamento degli enti territoriali.

La riforma in esame ha lasciato immutati i due commi iniziali, che ripropongono quanto già stabilito dall'art. 119 Cost.: il ricorso all'indebitamento può servire esclusivamente per finanziare spese di investimento, e deve essere corredato da piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti²⁹. Come noto,

²⁶ Corte dei conti, *Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica*, cit., 226.

²⁷ In tal senso, v. anche F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria*, cit., 508.

²⁸ Corte cost., sent. 10 aprile 2014 n. 88.

²⁹ Il comma 1 rinvia, inoltre, ad una ulteriore legge dello Stato per stabilire modalità e limiti del ricorso all'indebitamento. A questo proposito, giova ricordare che le definizioni normative di "indebitamento" e di "investimento" sono puntualmente contenute nell'art. 3, co. 17 e 18, legge 24 dicembre 2003 n. 350. Si tratta di definizioni piuttosto ampie che contengono un'elencazione tassativa delle operazioni rientranti nella categoria e che, a garanzia dell'unità economica della Repubblica, è necessario che siano stabilite con legge dello Stato. Si veda in proposito Corte cost., sent. 29 dicembre 2004 n. 425, secondo la quale «[...] non si tratta di nozioni il cui contenuto possa determinarsi *a priori*, in modo assolutamente univoco, sulla base della sola disposizione costituzionale, di cui questa Corte sia in grado di offrire una interpretazione esaustiva e vincolante per tutti, una volta per sempre. Si tratta di nozioni che si fondano su principi della scienza economica, ma che non possono non dare spazio a regole di concretizzazione connotate da una qualche discrezionalità politica. Ciò risulta del resto evidente, se si tiene conto che proprio le definizioni che il legislatore statale ha offerto nelle disposizioni qui impugnate (art. 3, commi 17, 18 e 19, della legge n. 350 del 2003) derivano da scelte di politica economica e finanziaria effettuate in stretta correlazione con i vincoli di carattere sovranazionale cui anche l'Italia è assoggettata in forza dei Trattati europei, e dei criteri politico-economici e tecnici adottati dagli organi dell'Unione europea nel controllare l'osservanza di tali vincoli. [...] Ciò posto, è chiaro come non si possa ammettere che ogni ente, e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione delle nozioni di indebitamento e di investimento ai fini predetti. Trattandosi

la funzione delle disposizioni consiste nell'evitare che gli organi competenti degli enti territoriali facciano un uso spregiudicato di tali strumenti, aggravando oltre misura la posizione debitoria degli stessi enti.

La l. n. 164/2016 è intervenuta, invece, sui limiti e sulle modalità di cessione e acquisto di ulteriori margini di indebitamento fra enti territoriali attraverso lo strumento delle intese.

Già da alcuni anni³⁰, infatti, gli enti locali e le Regioni possono cedere ad altri enti locali, mediante patti di solidarietà stipulati a livello regionale, una parte del proprio avanzo o del proprio indebitamento, a condizione che questo sia restituito negli esercizi successivi. Il meccanismo in questione consente così a un ente locale, che intenda procedere a un determinato investimento, ma che sia privo delle risorse necessarie, di acquisire uno spazio finanziario più ampio per attuarlo ai fini dell'equilibrio di bilancio.

Originariamente, l'art. 10, co. 3, l. n. 243/2012 prevedeva che tutte le operazioni di indebitamento fossero effettuate sulla base di simili intese, che avrebbero dovuto garantire, altresì, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione. Ciascun ente territoriale, comunque, avrebbe potuto ricorrere in ogni caso all'indebitamento (e, quindi, anche senza una preventiva intesa) nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione³¹.

Il recente intervento normativo ha nettamente modificato la disposizione, non limitandosi ad adeguarla alla ridefinizione dei saldi rilevanti, ma stabilendo che «Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione».

Così formulata, la norma ha attirato numerose critiche. Da una sua prima lettura, infatti, sembrerebbe che non solo il ricorso all'indebitamento, ma anche l'impiego dell'avanzo di amministra-

di far valere un vincolo di carattere generale, che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti, solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte».

³⁰ I meccanismi di flessibilità sono stati compiutamente disciplinati a partire dalla l. 13 dicembre 2010, n. 220.

³¹ Quest'ultima previsione è stata espunta dal legislatore con la riforma in esame. Restano fermi, comunque, i limiti posti dalla normativa di settore per i singoli enti territoriali. Con specifico riferimento alle Regioni, dunque, sono tuttora applicabili i limiti stabiliti dall'art. 62 d.lgs. n. 118/2011 per la contrazione di mutui e delle altre forme di indebitamento. Peraltro, con l'entrata in vigore del Capo IV della l. n. 243/2012 viene meno l'applicabilità dei mutui c.d. "a pareggio" previsti dall'art. 40, co. 1, ult. periodo, d.lgs. 118/2011, mediante i quali il disavanzo di amministrazione poteva essere coperto da mutui e altre forme di indebitamento, purché nei limiti di cui all'art. 62 dello stesso decreto.

zione di tutti gli enti ricadenti nel territorio di ciascuna Regione debba essere subordinato a una preventiva intesa, il che sarebbe palesemente contrastante con il principio di autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, garantito dall'art. 119 Cost. Prima di pervenire a una conclusione così drastica, tuttavia, occorre valutare se non sia possibile dare alla disposizione ulteriori interpretazioni conformi a Costituzione.

In effetti, ad una lettura più approfondita, si può ritenere che l'intesa miri non tanto a vincolare in sé e per sé l'impiego dell'avanzo di amministrazione o il ricorso all'indebitamento, quanto a garantire il rispetto dell'equilibrio di bilancio complessivo degli enti presenti sul territorio della Regione.

Ciò significa che, fermo restando il rispetto del saldo di bilancio da parte del singolo ente, l'impiego della totalità o di parte dell'avanzo di amministrazione potrebbe non essere, in sé, contemplato dalla disposizione, in quanto costituisce un *prius* rispetto alla comunicazione alla Regione dei propri obiettivi e risultati di bilancio e alla conseguente individuazione di un equilibrio complessivo a livello regionale.

Impedire a un ente locale o a una Regione di impiegare il proprio avanzo di amministrazione anche per le proprie spese di investimento striderebbe, inoltre, come già osservato, con il principio di autonomia finanziaria. L'unico modo per attribuire un senso conforme a Costituzione alla lettera della disposizione sarebbe riferirla non già alle spese per gli investimenti dello stesso ente che ha conseguito l'avanzo, quanto piuttosto a quelle che un ente territoriale potrebbe sostenere impiegando l'avanzo conseguito da altri enti. Una conferma indiretta di questo assunto può rinvenirsi anche nel comma 4 del medesimo art. 10, in virtù del quale le operazioni di indebitamento e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non soddisfatte dalle intese di cui al comma 3, sono effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali. In altri termini, si può accedere a patti di solidarietà nazionali per il caso in cui le richieste di ulteriori margini per gli investimenti non siano soddisfatte a livello regionale perché gli avanzi di amministrazione messi a disposizione dagli enti territoriali di una Regione non sono sufficienti.

In questa direzione, del resto, si muove anche il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri attuativo del 21 febbraio 2017 n. 21, che all'art. 1, co. 3, prevede testualmente: «Restano ferme le operazioni di investimento dei singoli enti territoriali effettuate attraverso il ricorso all'indebitamento e l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, nel rispetto del proprio saldo di cui all'articolo 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243; le predette operazioni non costituiscono oggetto del presente decreto».

Proprio negli ultimi giorni, la questione è stata risolta definitivamente dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 247 del 2017 nel senso fin qui esposto. Nella pronuncia si evidenzia che un'interpretazione letterale della disposizione comporterebbe una contribuzione alla finanza pubblica allargata senza che ne sussistano gli estremi: mancherebbero, infatti, la previa quantificazione del contributo, la proporzionalità rispetto alle condizioni economico-finanziarie dell'ente assoggettato e il puntuale collegamento alla manovra di finanza pubblica realizzata dallo Stato. La misura potrebbe risultare, inoltre, contraria ai principi di uguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza e buon andamento, perché la sua dimensione sarebbe legata alle varie contingenze proprie dei singoli bilanci e penalizzerebbe le gestioni più virtuose, che avvantaggerebbero automaticamente enti diversi da quelli che hanno realizzato l'avanzo. Per queste ragioni, la Corte per un'interpretazione della disposizione conforme a Costituzione, per la quale l'avanzo è nella disponibilità dell'ente che lo realizza.

Tanto precisato, ai sensi del co. 5 dell'art. 10 la conclusione delle intese regionali e dei patti di solidarietà nazionali deve avvenire secondo le procedure individuate da un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario.

La disciplina di dettaglio è stata, dunque, definita con il d.P.C.M. n. 21/2017, prima citato, che stabilisce l'*iter* procedurale da seguire per l'approvazione delle intese regionali e le relative scadenze, regola l'esercizio del potere sostitutivo del Governo in caso di inerzia della Regione e fissa le modalità di approvazione del patto di solidarietà nazionale.

A ben vedere, tuttavia, il procedimento delineato dal decreto citato non è agevolmente riconducibile allo schema classico dell'intesa. Si prevede, infatti, che gli enti locali comunichino alle Regioni, entro il 28 febbraio di ciascun anno, l'entità degli spazi finanziari che sono intenzionati a cedere o ad acquisire. Queste ultime, raccolte tali comunicazioni, emanano entro il successivo 31 marzo una delibera di Giunta in cui provvedono a ripartire gli spazi finanziari disponibili sulla base di criteri predeterminati con altra delibera precedente all'apertura dell'*iter*. Se questo è il procedimento, dunque, di intesa sembra esservi soltanto il *nomen*, dal momento che quest'ultima richiede uno scambio contestuale delle volontà degli enti e l'adozione di un atto che coinvolga tutti gli enti partecipanti. In realtà, sarebbe più corretto qualificare la delibera della Giunta regionale come un provvedimento unilaterale adottato sulla base delle comunicazioni, peraltro solo eventuali, degli enti locali interessati³². Né, d'altro canto, il momento collaborativo può ritenersi integrato attraverso la formulazione

³² Il che consentirebbe agli enti locali, le cui esigenze siano state illegittimamente superate, di impugnare dinanzi al Tar competente la delibera della Giunta regionale. Si pensi, ad esempio, al caso in cui la Giunta non abbia applicato

del parere del Consiglio delle autonomie locali, richiesto dall'art. 2, co. 6, dello stesso d.P.C.M. Il regolamento in esame, dunque, sembrerebbe porsi in contrasto, sotto questo profilo, con la previsione dell'art. 10, co. 5, l. 164/2016³³. Le stesse considerazioni valgono anche per il patto di solidarietà nazionale, disciplinato dall'art. 4 del medesimo decreto.

Al di là di tali osservazioni, dalla prima applicazione delle norme in esame emergono con chiarezza la necessità di una forte collaborazione fra tutti gli enti coinvolti e il ruolo decisivo del patto di solidarietà nazionale.

Con riferimento al primo aspetto, la conclusione dell'intesa a livello regionale è subordinata all'effettiva messa a disposizione di spazi finanziari da parte degli enti locali e delle Regioni. Questo, tuttavia, non sempre si è verificato: nessuna Regione si è dichiarata disponibile a cedere propri spazi finanziari, giustificando tale decisione con l'entità notevole dei sacrifici imposti dai vincoli di bilancio esistenti. Per altro verso, in alcune Regioni nessun ente locale ha ceduto spazi finanziari, sicché, pure a fronte di richieste di acquisizione, le medesime Regioni hanno dovuto concludere per l'impossibilità di definire l'intesa³⁴.

Proprio in considerazione di questi esiti non sempre soddisfacenti delle intese regionali, il patto di solidarietà nazionale assume un ruolo di primaria importanza, in quanto consente di sopperire a eventuali insuccessi verificatisi a livello locale. Nell'esercizio in corso, infatti, attraverso tale patto è stato possibile redistribuire gli avanzi eccedenti degli enti di alcune Regioni specialmente a favore di quelli delle altre Regioni che non hanno potuto concludere l'intesa³⁵.

Nonostante la non del tutto soddisfacente prima applicazione dell'istituto, sono comunque da rimarcare le potenzialità dei meccanismi così individuati, che realmente potrebbero aprire ulteriori margini per gli investimenti degli enti locali e delle Regioni, ove adeguatamente impiegati. Queste

correttamente i criteri determinati dalla legge o mediante altra sua delibera, o ancora alle ipotesi di mancata considerazione della richiesta di un ente locale e di omessa o carente motivazione sulla sua inaccogliabilità.

³³ A diversa conclusione potrebbe pervenirsi soltanto ove si considerasse lo schema esaminato come espressione di una tendenza dell'ordinamento a evitare lo scambio contestuale della volontà degli enti coinvolti a fini di semplificazione del procedimento, di cui costituirebbe un esempio la conferenza di servizi in modalità asincrona inserita nell'art. 14-bis l. 241/1990 dal d.lgs. 127/2016. Una simile osservazione coglierebbe forse nel segno se almeno la determinazione dei criteri di ripartizione degli spazi finanziari fosse determinata d'intesa con gli enti locali. Tanto, invece, non avviene: al di là dei parametri individuati dallo stesso decreto, si rimette alle sole Regioni e Province autonome la facoltà di stabilire ulteriori criteri in via sussidiaria (art. 2, co. 7), con ciò evidenziando, ancora una volta, l'unilateralità delle determinazioni in questione.

³⁴ Si tratta dei casi delle Regioni Puglia (d.G.R. 7 giugno 2017 n. 893, in B.U.R.P. 20 giugno 2017 n. 71), Campania (d.G.R. 31 maggio 2017 n. 315, in B.U.R.C. 5 giugno 2017 n. 45), Abruzzo (d.G.R. 16 maggio 2017 n. 253, a quanto consta non ancora pubblicata, ma disponibile sul sito internet <https://www.regione.abruzzo.it/system/files/ra-documenti-lrc/2607/dgr253-2017.pdf>) e Calabria (d.G.R. 29 maggio 2017, n. 223, in B.U.R.C. 27 giugno 2017 n. 61).

³⁵ Si vedano in proposito il comunicato disponibile sul sito internet www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNMEI/Pareggio-bilancio-e-Patto-stabilita/2017/ e i relativi allegati.

ultime, inoltre, nonostante il mancato impiego di tale opportunità nell'esercizio corrente, potrebbero cedere e acquisire spazi finanziari non solo nell'ambito delle intese regionali, ma anche – e si tratta di un aspetto innovativo – nell'ambito del patto di solidarietà nazionale, con possibilità nuove e ancora da sperimentare nella pratica.

4. Le misure conseguenti alle fasi del ciclo economico

La rilevanza attribuita in sede europea e costituzionale alle diverse fasi del ciclo economico ha reso necessario predisporre specifici mezzi per far fronte alle diverse esigenze connesse a ciascuna di esse. La l. cost. n. 1/2012, così, ha attribuito alla legge attuativa della riforma il compito di stabilire anche le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di determinati eventi eccezionali, anche in deroga all'art. 119 Cost., concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

Il testo originario della l. n. 243/2012, dunque, all'art. 11 prevedeva l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, del «Fondo straordinario per il concorso dello Stato, nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali». Il fondo sarebbe stato alimentato da una quota delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato, e sarebbe stato ripartito tra i vari enti territoriali sulla base di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Correlativamente, l'art. 12, dopo aver rimesso a una legge dello Stato la definizione delle modalità di partecipazione degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico, prevedeva, per le sole fasi favorevoli del ciclo economico, una contribuzione degli stessi enti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, la cui misura sarebbe stata determinata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottare previo parere della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Originariamente, dunque, il sistema costruito dalla l. n. 243/2012 vedeva la combinazione di due meccanismi complementari, che, come argomentato dalla Corte costituzionale, trovavano la propria giustificazione nei principi di solidarietà e di eguaglianza, in virtù dei quali «tutte le autonomie

territoriali, e in definitiva tutti i cittadini, devono, anche nella ricordata ottica di equità intergenerazionale, essere coinvolti nei sacrifici necessari per garantire la sostenibilità del debito pubblico»³⁶.

L'impianto iniziale della l. n. 243/2012 – che, peraltro, non aveva ancora avuto alcuna applicazione pratica, considerato che tale legge sarebbe entrata in vigore il 1° gennaio 2016 – è stato sensibilmente modificato dalla l. n. 164/2016. Le scelte operate in questa sede, tuttavia, possono prestare il fianco ad alcune critiche di metodo.

In particolare, la novella ha soppresso *tout court* il Fondo previsto dall'art. 11³⁷, e rinvia a successive leggi ordinarie – nel momento in cui si scrive, non ancora adottate – le decisioni sulle modalità del concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, sia pur precisando che ciò dovrà avvenire nel rispetto dei principi dettati dalla l. n. 243/2012 e tenuto conto dell'andamento del ciclo economico o del verificarsi di eventi eccezionali³⁸.

In via preliminare, va osservato che dall'art. 11, come anche dall'art. 12, scompare il riferimento espresso alle fasi avverse e favorevoli del ciclo economico. Ciononostante, può ritenersi ugualmente che il concorso dello Stato al finanziamento dei LEP debba intervenire in presenza delle sole fasi avverse del ciclo, in virtù di quanto previsto dall'art. 5, co. 1, lett. g), l. cost. n. 1/2012. Analoga considerazione può svolgersi, per ragioni logiche, per l'art. 12: la contribuzione attiva degli enti territoriali alle finanze statali può aver luogo nelle fasi favorevoli del ciclo, quando maggiori sono le disponibilità finanziarie, e non anche nelle fasi avverse, durante le quali già numerosi sono i sacrifici necessari per far fronte alle normali esigenze della collettività locale. Peraltro, per entrambe le disposizioni restano comunque fermi gli obblighi, di cui all'art. 9, co. 5, della stessa legge, imposti agli enti territoriali per il concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche. Solo in questo caso, dunque, si tratterebbe di prescrizioni che, ove effettivamente previste, dovrebbero essere del tutto indipendenti dall'andamento del ciclo economico.

La tecnica normativa adottata dal legislatore, specialmente per l'art. 11, non convince del tutto. L'art. 5, co. 1, lett. g), l. cost. n. 1/2012, infatti, rimette espressamente alla legge rinforzata la

³⁶ Così la sentenza Corte cost. n. 88/2014 citata. A tale proposito, la stessa pronuncia ha dichiarato incostituzionale l'art. 12, co. 3, nella parte in cui prevedeva il parere della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica anziché l'intesa con la Conferenza unificata, rappresentativa di tutti gli enti territoriali interessati.

³⁷ In assenza di specifici riferimenti negli atti ufficiali sulle motivazioni di tale scelta, si potrebbe arguire che essa sia stata determinata anche dalla perdurante assenza di una determinazione normativa univoca dei LEP, sicché non si sarebbe potuto destinare con chiarezza determinate risorse a determinate prestazioni.

³⁸ Ai sensi dell'art. 6, co. 2, l. n. 243/2012, sono tali i periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea e gli eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese.

definizione delle modalità di tale concorso nelle fasi avverse del ciclo economico. Tale previsione, tuttavia, non ha trovato riscontro nella disposizione in esame.

Non sfuggirà, infatti, che la legge rinforzata prevista dalla l. cost. n. 1/2012 richiede l'approvazione della maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera, mentre per le altre leggi ordinarie basta il voto favorevole della maggioranza relativa dei parlamentari. Fermo restando che è certamente in facoltà del legislatore rinviare ad ulteriori fonti per la specificazione dei contenuti della legge³⁹, resta il fatto che, ove quest'ultima si limitasse *sic et simpliciter* a demandare a un'altra fonte l'intera disciplina della materia, il comportamento del legislatore potrebbe costituire una sostanziale elusione del dettato normativo e, dunque, potrebbe tradursi in un vizio formale di legittimità della legge.

Prima di giungere a tale conclusione, tuttavia, si potrebbe osservare che l'art. 11, nel rinviare a una successiva legge dello Stato, vincola al rispetto dei "principi" della l. n. 243/2012. Bisogna chiarire, allora, se quest'ultima contenga effettivamente alcuni principi applicabili alla materia in esame, o se tale richiamo costituisca una mera formula di stile senza alcun contenuto concreto.

Ora, dalla l. n. 243/2012 potrebbero in astratto desumersi alcuni principi di fondo, che, pur non attenendo specificamente alla disciplina dei LEP e del loro finanziamento, potrebbero orientare in varia misura la disciplina in esame: l'equilibrio di bilancio, valido per tutte le amministrazioni pubbliche; la sostenibilità del debito pubblico; la necessità di uno stretto controllo della spesa pubblica; la valutazione dei risultati raggiunti dagli enti territoriali nel perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Tuttavia, ciò potrebbe non essere sufficiente proprio per l'eterogeneità dei contenuti che potrebbero esservi ricondotti, il che può far ritenere il rinvio in esame come sfuggente e, per certi versi, inconsistente.

A simili conclusioni, del resto, è pervenuta la Corte costituzionale, che proprio mentre questo scritto è in fase di revisione ha depositato la sentenza n. 235, con la quale ha dichiarato l'illegittimità della norma per violazione della riserva di legge prevista dalla l. cost. 1/2012. Si renderà necessario, pertanto, un nuovo intervento del legislatore che specifichi le modalità concrete del concorso statale.

Per altro verso, la stessa l. n. 164/2016 è intervenuta sull'art. 12 rimettendo a una legge dello Stato, anziché al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in precedenza previsto, la disciplina della contribuzione degli enti territoriali al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Giova ricordare in proposito che la disposizione previgente era stata oggetto di declaratoria di illegittimità costituzionale nella parte in cui richiedeva un semplice parere della Conferenza permanente per la finanza

³⁹ Il caso qui in esame differisce da quelli in cui si rimette a un d.P.C.M. attuativo la disciplina di dettaglio: mentre in tali ipotesi vi è, comunque, un livello minimo di normazione, adesso parrebbe mancare anche quest'ultimo.

pubblica anziché l'intesa in Conferenza unificata (sent. 88/2014). Con l'intervento normativo in esame, dunque, il legislatore supera la questione demandando l'individuazione delle modalità di contribuzione direttamente alla legge – che, peraltro, quando sarà approvata ben potrà aprire spazi per un coinvolgimento delle Regioni, nell'ottica di una definizione in chiave collaborativa della relativa disciplina⁴⁰.

In argomento si è talora sostenuto che la destinazione di risorse degli enti territoriali al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato potrebbe rivelarsi incostituzionale sulla scorta dei precedenti costituiti dalle sentenze n. 63/2013 e n. 189/2015 della Corte costituzionale⁴¹. In realtà, tanto non dovrebbe accadere per via della diversità dei presupposti delle disposizioni considerate.

Nei casi contemplati dalle sentenze richiamate, le norme impugnate prevedevano la destinazione di una quota dei proventi derivanti dall'alienazione di beni regionali al Fondo per l'ammortamento, indipendentemente dalla necessità di ripianare posizioni debitorie delle Regioni. In simili ipotesi, la Corte costituzionale ha ritenuto che tali disposizioni travalicassero i limiti del coordinamento della finanza pubblica e costituissero una forma indebita di appropriazione delle risorse regionali da parte dello Stato.

Nel caso dell'art. 12, invece, presupposto della disposizione non è semplicemente l'art. 117, co. 3, Cost., ma anche gli artt. 97⁴² e 119 Cost.; la Corte costituzionale, inoltre, ha ricondotto le disposizioni relative al contributo delle Regioni alla sostenibilità del debito pubblico anche ai principi di solidarietà e uguaglianza. Ne discende che la contribuzione al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato assume, in questo caso, una portata più ampia rispetto a quella dei casi fin qui considerati, che, pertanto, non sono perfettamente sovrapponibili.

Tale impostazione trova un'implicita conferma nella sentenza n. 237 del 2017 della Corte costituzionale, che, nello scrutinare la legittimità della norma e nell'escludere la sua applicabilità per le Regioni a statuto speciale, non ha rilevato alcun profilo di incostituzionalità *in parte qua*.

⁴⁰ Il che attenua sensibilmente la portata delle censure relative alla lesione della leale collaborazione mosse da alcune Regioni.

⁴¹ Un simile dubbio si riscontra, ad esempio, in G. BOGGERO, *Gli obblighi delle Regioni*, cit., 122.

⁴² Sulla portata del coordinamento finanziario di cui all'art. 97 e sui suoi rapporti col coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, co. 3, Cost., v. ad esempio C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica e indebitamento: le nuove regole degli artt. 81 e 97 Cost.*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2/2016, 421.

5. I controlli, i premi e le sanzioni per il rispetto o la violazione dei vincoli

L'applicazione dei vincoli finora analizzati può condurre ai risultati stabiliti, per ovvie ragioni, solo se assistita da un complesso di controlli e di sanzioni effettivi. In questa sede ci si limiterà a fornire un quadro sintetico dei primi e delle seconde, così da rendere l'idea delle conseguenze derivanti dalla violazione delle prescrizioni fin qui analizzate.

Sul versante dei controlli, la riforma non ha modificato il sistema già esistente, caratterizzato da meccanismi che consentano di verificare il rispetto dei vincoli esistenti senza, tuttavia, intaccare l'autonomia propria delle Regioni⁴³.

Ciò premesso, va osservato che il sistema dei controlli è alquanto articolato. Al di là dei controlli interni operati da ciascuna Regione, sussistono in primo luogo alcune forme di vigilanza esercitate in via amministrativa dal Governo.

In effetti, come ha ricordato anche la Corte costituzionale, solo lo Stato è direttamente responsabile del rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, di matrice eurounitaria e nazionale: pertanto, lo stesso Stato, e per esso il Governo, è tenuto anche a vigilare adeguatamente sul rispetto dei limiti imposti sul disavanzo di ciascun ente territoriale dalle leggi finanziarie, di stabilità e di bilancio che si sono succedute nel tempo⁴⁴.

La funzione di vigilanza sull'attività finanziaria delle Regioni è attribuita al Ministero dell'Economia e delle Finanze, competente in via generale in materia di politiche di bilancio. In particolare, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato è istituito l'Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni, che, attraverso le sue articolazioni interne, esamina, tra l'altro, i bilanci e le leggi delle regioni a statuto ordinario e speciale e gli ulteriori provvedimenti che abbiano un'incidenza sulle loro finanze⁴⁵.

⁴³ Significativa, sul punto, è la recente sentenza della Corte costituzionale 6 marzo 2014, n. 39, che ha dichiarato illegittimo il comma 7 dell'art. 1 d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, conv. con mod. in l. 7 dicembre 2012 n. 213 in quanto prevedeva l'obbligo per le Regioni di adottare gli opportuni provvedimenti per adeguare i propri bilanci o rendiconti alle indicazioni fornite dalla Corte dei conti in caso di controllo con esito negativo. La Corte costituzionale ha ritenuto, infatti, che una norma simile è lesiva dell'autonomia legislativa delle Regioni, imponendo loro di modificare la propria legge di bilancio o di inibire la produzione di ulteriori effetti; la disposizione, inoltre, introdurrebbe una sorta di giudizio di costituzionalità della legge di bilancio che non può trovare spazio nel nostro ordinamento per violazione dell'art. 134 Cost.

⁴⁴ Tale funzione di vigilanza è stata da ultimo evidenziata dalla Corte costituzionale nella sentenza 12 maggio 2016, n. 107. Nel caso all'esame della Corte, la Regione Molise resisteva al ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri eccependo, tra le altre cose, che una presunta violazione analoga a quella contestata era stata commessa anche dalla Regione Piemonte, senza però che in tal caso fosse stata impugnata la legge di bilancio. La Corte ha, pertanto, ribadito la necessità che lo Stato tenga comportamenti imparziali, trasparenti e coerenti a garanzia degli equilibri complessivi della finanza pubblica.

⁴⁵ Le funzioni dell'ispettorato sono individuate, da ultimo, dall'art. 8, co. 5, d.P.R. 27 febbraio 2013 n. 67, mentre la sua articolazione interna in uffici è definita ora dal d.m. 17 luglio 2014.

L'attività di vigilanza del Ministero e, nello specifico, dell'Ispettorato è di notevole rilievo. Anzitutto, per suo tramite il Governo è costantemente informato sull'operato delle Regioni, che peraltro sono tenute ad adempiere specifici obblighi comunicativi imposti dalla legge ai fini del coordinamento della finanza pubblica⁴⁶. Inoltre, sulla base delle informazioni ricevute lo stesso Governo può promuovere le azioni opportune e, non da ultimo, può scegliere di procedere all'impugnazione delle leggi e, per quanto qui interessa, del bilancio delle Regioni dinanzi alla Corte costituzionale, in caso di violazione di precetti normativi, stabiliti con legge dello Stato, che costituiscano principi di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, co. 3, Cost.

Al di là di queste modalità di vigilanza, la principale forma di controllo resta, tuttavia, la verifica esercitata in forma collaborativa⁴⁷ dalla Corte dei conti su tutti gli enti territoriali. A tal proposito, in origine era previsto il solo controllo sulla gestione del bilancio, che sfociava e sfocia tuttora nella predisposizione di relazioni annuali sulla gestione finanziaria delle Regioni e sul coordinamento della finanza pubblica (art. 3, co. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20).

Con la l. 5 giugno 2003 n. 131, di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, la Corte dei conti ha ricevuto l'ulteriore incarico di verificare, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il rispetto degli equilibri di bilancio degli enti territoriali, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (art. 7, co. 7).

Infine, il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, conv. con mod. in l. 7 dicembre 2012, n. 213, con l'espresso intento di adeguare il sistema esistente a quanto previsto dagli artt. 28, 81, 97, 100 e 119 Cost., ha puntualizzato il contenuto delle disposizioni previgenti⁴⁸. Con specifico riferimento alle Regioni, il testo normativo in esame ha aggiunto un controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti sul bilancio preventivo e sul rendiconto consuntivo, con gli specifici obiettivi di verificare: il rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno; l'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, co. 6, Cost.; la sostenibilità dell'indebitamento; infine, più in generale, l'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti (art. 1, co. 3). Il controllo successivo sul rendiconto generale si traduce altresì in un vero e proprio giudizio di parifica, secondo quanto disposto dall'art. 1, co. 5. Al fine di

⁴⁶ Si veda, ad esempio, quanto previsto da ultimo dall'art. 1, co. 469, l. n. 232/2016.

⁴⁷ In questi termini si è pronunciata la Corte costituzionale a partire dalla sentenza 27 gennaio 1995, n. 29.

⁴⁸ La Corte costituzionale, con propria sentenza del 6 marzo 2014, n. 39, nel ritenere legittimo tale ultimo intervento del legislatore ha specificato che quest'ultimo non solo è ascrivibile alla materia del coordinamento della finanza pubblica, ma trova giustificazione anche negli artt. 81, 97 e 119 Cost.: pertanto, è pienamente applicabile anche alle Regioni a statuto speciale.

assicurare l'esercizio di tali funzioni, inoltre, si prevedono obblighi comunicativi delle Regioni nei confronti della medesima Corte.

In questo contesto, è chiaro che la previsione, rimasta immutata, dell'art. 20 l. n. 243/2012, che sancisce un controllo successivo della Corte dei conti sulla gestione dei bilanci degli enti territoriali e rinvia alla legge ordinaria per la sua disciplina, non aggiunga molto al sistema di controlli già presente nell'ordinamento.

Il controllo esercitato dalla Corte dei conti assume un rilievo primario ai fini dell'applicazione delle sanzioni previste in via generale dall'art. 9, co. 4, l. n. 243/2012 e, più specificamente, dall'art. 1, co. 475 e seguenti, l. n. 232/2016.

La prima disposizione, in origine, si limitava a rimettere al legislatore la fissazione di sanzioni per gli enti che non avessero conseguito l'equilibrio gestionale. Il testo modificato dalla l. n. 164/2016, invece, pur continuando a non definire una volta per tutte il contenuto delle sanzioni, ha il pregio di demandare al legislatore anche premi per gli enti virtuosi, ristabilendo in via definitiva una previsione che era venuta meno nelle ultime leggi di stabilità. L'art. 9, co. 4, inoltre, stabilisce ora i principi cui il legislatore deve ispirarsi nella concreta configurazione delle sanzioni e dei premi. Così, si richiede che sussista una certa proporzionalità fra premi e sanzioni, nonché fra sanzioni e violazioni; inoltre, i proventi delle sanzioni devono essere destinati a favore dei premi agli enti del medesimo comparto che hanno rispettato i propri obiettivi.

Sulla scorta di tali premesse, la l. n. 232/2016 ha definito le sanzioni e i premi applicabili per la violazione o il conseguimento degli obiettivi di bilancio, che ricalcano in buona parte quelle già applicate nel corso dei passati esercizi.

Con riferimento alle sanzioni, il mancato raggiungimento del saldo-obiettivo comporta l'automatica applicazione di tutte le sanzioni indicate dall'art. 1, co. 475, della legge. In particolare, nel triennio successivo la Regione o la Provincia autonoma è tenuta ad effettuare un versamento all'entrata del bilancio dello Stato, di importo corrispondente a un terzo dello scostamento registrato, secondo quanto previsto anche dall'art. 9, co. 2, l. n. 243/2012.

Sono previste, poi, diverse restrizioni per l'anno successivo a quello di inadempienza, di natura al tempo stesso afflittiva e correttiva, essendo mirate al rientro nell'obiettivo programmatico⁴⁹. Più in dettaglio, l'ente non può impegnare spese correnti – per le regioni, al netto delle spese per la sanità – in misura superiore all'importo dei corrispondenti impegni dell'anno precedente ridotti dell'1

⁴⁹ In questi termini, si vedano Corte dei conti, sez. contr. Lombardia, del. n. 293/2012/PAR, e sez. riun., del. n. 53/CONTR/2010.

per cento. All'ente è precluso anche ricorrere all'indebitamento per gli investimenti, fermi restando, tuttavia, i mutui già autorizzati e non ancora contratti. L'ente non può assumere personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto; per l'effetto, la Regione inadempiente non può stipulare neanche contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi del divieto in questione⁵⁰.

Si prevedono, infine, sanzioni direttamente a carico dei titolari delle cariche esecutive, in modo da favorire una loro responsabilizzazione. In dettaglio, il Presidente e i componenti della Giunta regionale in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione sono tenuti a versare al bilancio dell'ente il 30 per cento delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza spettanti nell'esercizio della violazione.

Inoltre, ove le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti ravvisino condotte elusive dei principi contabili di cui al d.lgs. n. 118/2011, le stesse sezioni irrogano personalmente agli amministratori che le hanno poste in essere la condanna ad una sanzione pecuniaria fino a un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita al momento in cui è stata commessa l'elusione e al responsabile amministrativo, individuato dalla stessa sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, una sanzione pecuniaria fino a tre mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali. I relativi importi sono acquisiti al bilancio dell'ente.

Infine, i contratti di servizio e gli altri atti posti in essere dagli enti, che si configurano come elusivi delle regole sui vincoli di bilancio, sono nulli.

In ossequio al principio di proporzionalità fra violazioni e sanzioni, inoltre, sono previste riduzioni di queste ultime nel caso in cui il disavanzo registrato risulti inferiore al 3 per cento degli accertamenti delle entrate finali dell'esercizio del mancato conseguimento del saldo.

L'applicazione delle sanzioni, come si è già accennato, consegue in maniera automatica all'accertamento, contenuto in una delibera della Corte dei conti, del mancato rispetto del saldo obiettivo. In conseguenza di una simile pronuncia, l'ente è tenuto a comunicare l'inadempienza al Ministero dell'economia e delle finanze entro trenta giorni mediante l'invio di una nuova certificazione, ed è altresì tenuto ad applicare autonomamente le sanzioni previste dalla legge (principio di auto-applicazione delle sanzioni). Si deve ritenere, peraltro, che restino fermi i poteri di vigilanza e di controllo

⁵⁰ La disposizione fa salve, comunque, le assunzioni di personale a tempo determinato, con contratti di durata massima fino al 31 dicembre del medesimo esercizio, necessari a garantire l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nel rispetto del limite di spesa di cui al primo periodo del comma 28 dell'art. 9 d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. con mod. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122.

del Ministero dell'economia e delle finanze e della Corte dei conti anche sull'effettiva applicazione delle sanzioni.

Ove la violazione sia accertata successivamente all'anno seguente a quello cui la violazione si riferisce, le sanzioni si applicano nell'anno successivo a quello della comunicazione al Ministero da parte dell'ente (co. 477).

Per quanto riguarda i premi, invece, a decorrere dall'anno 2018 le Regioni che, oltre ad aver rispettato il saldo obiettivo, abbiano conseguito un saldo finale di cassa non negativo fra le entrate e le spese finali, possono ottenere l'assegnazione delle risorse eventualmente incassate dallo Stato ai sensi del comma 475, lett. *b*), con il vincolo di destinazione alla realizzazione di investimenti. L'ammontare delle risorse per ciascuna Regione è determinato mediante intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Inoltre, nell'ottica di incentivare quanto più possibile gli investimenti e di ridurre il fenomeno dell'*overshooting*, le Regioni che rispettino il saldo-obiettivo e che, al contempo, lascino spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1 per cento degli accertamenti delle entrate finali del medesimo esercizio, nell'anno successivo possono innalzare la spesa per rapporti di lavoro flessibile di cui all'art. 9, comma 28, decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78, conv. con mod. dalla legge 30 luglio 2010 n. 122 del valore del 10 per cento della spesa sostenibile ai sensi della stessa disposizione.

6. Note conclusive: la l. n. 164/2016 apre nuovi spazi per gli investimenti?

Si è osservato all'inizio del presente intervento che l'intento principale della riforma compiuta con la l. n. 164/2016 e degli ulteriori interventi normativi che da essa hanno tratto origine è di incentivare gli investimenti degli enti territoriali, con l'obiettivo ultimo di stimolare la ripresa economica. In tal senso si orientano, in particolar modo, la riduzione dei saldi obiettivo inizialmente previsti, la definizione delle intese regionali e del patto di solidarietà nazionale, la destinazione impressa ai premi per gli enti virtuosi.

È ancora presto per trarre delle conclusioni definitive sull'efficacia delle innovazioni legislative, dal momento che è trascorso appena un anno dalla loro approvazione e ancora meno dalla loro prima applicazione (seppure, come rilevato, molte delle novità siano state anticipate dalla legge di stabilità per il 2016); non tutte le disposizioni, inoltre, hanno trovato ancora attuazione, come dimostra il caso delle misure connesse alle fasi del ciclo economico.

È possibile, tuttavia, formulare alcune valutazioni di carattere generale sulle potenzialità della riforma in atto e sulle possibili linee direttrici della sua futura attuazione.

In primo luogo, la riforma fin qui commentata dovrebbe costituire il “nocciolo duro” della finanza regionale per i prossimi anni: ulteriori modifiche strutturali rischierebbero di non dare stabilità al sistema complessivo e, conseguentemente, di impedire una pianificazione a lungo termine degli stessi investimenti che, invece, si sta cercando di incentivare.

In seconda battuta, l'intervento portato a compimento con la l. n. 164/2016 può essere salutato con favore, perché costituisce il punto di partenza per l'incremento degli investimenti degli enti territoriali e, al contempo, evita di onerare gli enti territoriali con vincoli di bilancio originariamente troppo gravosi.

Esso, tuttavia, va rapportato alle ulteriori disposizioni dell'ordinamento che assoggettano le finanze territoriali a ulteriori prescrizioni, e comunque deve essere accompagnato da ulteriori interventi attuativi che rendano effettive le innovazioni proposte. Il passaggio dalla fissazione di tetti di spesa al meccanismo del saldo-obiettivo di bilancio, ad esempio, rischia di essere svuotato di contenuti ove permanga il blocco all'aumento delle aliquote dei tributi regionali. In altri termini, una misura giustificata dal periodo di crisi non può divenire strutturale, a pena di inficiare pesantemente la portata innovativa delle disposizioni esaminate.

Allo stesso modo, è un dato di fatto che il mezzo della cessione e acquisizione di spazi finanziari attraverso le intese regionali e il patto di solidarietà nazionale non sia stato pienamente sfruttato dagli enti territoriali, e in particolar modo dalle Regioni. La principale ragione della sua sottoutilizzazione può essere ritrovata nei notevoli sacrifici loro richiesti negli esercizi in corso, oltre a possibili situazioni locali che influiscono sulle scelte degli organi regionali. Resta fermo, però, che lo strumento, in sé, costituisce una forma di solidarietà fra enti territoriali decisamente rilevante, e non va escluso che, in un prossimo futuro, possa essere adoperato più incisivamente. Sarebbe opportuna, altresì, una riforma del procedimento di formazione delle intese nel senso di una effettiva partecipazione degli enti locali: a tal proposito, il loro intervento sarebbe, forse, determinante ancor più nella definizione dei criteri di distribuzione degli spazi finanziari che nella fase della loro materiale assegnazione.

La predisposizione di misure specifiche per far fronte alle diverse fasi del ciclo economico, infine, costituisce una valvola potenzialmente idonea ad assorbire le varie influenze che quest'ultimo può esercitare sui bilanci degli enti territoriali. Per questo, è necessario anzitutto che il legislatore

statale eserciti compiutamente la propria potestà normativa, nei modi prescritti dalla riforma costituzionale ed evitando di rinviare le scelte determinanti a successivi interventi di dettaglio. Inoltre, è auspicabile che le Regioni siano chiamate a esprimersi sull'entità e sulle modalità della loro contribuzione alle finanze statali nei momenti favorevoli del ciclo economico, in ossequio ai principi di autonomia finanziaria e di leale collaborazione.

In conclusione, l'intervento normativo esaminato può contribuire a perseguire lo scopo di alleggerire i vincoli finanziari che gravano sugli enti territoriali e agevolare i loro investimenti. Tuttavia, per raggiungere l'obiettivo si rendono necessari alcuni correttivi, tanto nelle disposizioni, quanto nella loro applicazione pratica, che conducano a una gestione più armonica e, soprattutto, più collaborativa della finanza regionale.