



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PARMA
PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

6

SCRITTI IN ONORE DI FRANCO BASSI

Tomo II

2016



Edizioni Scientifiche Italiane

RITA PEREZ

(Prof. Ord. Università degli Studi La Sapienza di Roma)

Conti uniformi e vincoli finanziari nel governo della finanza locale

ABSTRACT: The law imposes two rules for the local bodies' budgets: a) they must all follow a uniform scheme and: b) they must respect the provisions of the Stability and growth pact. The first rule deals with the way the budget is presented, while the second has to do with the capacity to assume an autonomous (independent) financial decision and the flexibility recently introduced by the regions is not enough to restore the local bodies' independent position.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il coordinamento della finanza pubblica. – 3. La rappresentazione uniforme dei conti. – 4. I vincoli alle decisioni finanziarie: il Patto interno di stabilità. – 4 bis. I ritardi nell'adempimento delle obbligazioni pecuniarie degli enti. – 5. L'aggiornamento del Patto. – 6. L'introduzione di discipline flessibili

1. – In anni recenti, parallelamente a quanto accadde nell'ultimo decennio del Novecento, gli enti territoriali sono stati al centro di una particolare attenzione da parte del legislatore¹.

Esiste, però, una differenza tra gli intenti perseguiti con la normativa degli anni Novanta e quelli delle nuove norme. Negli anni Novanta, alla base dell'intervento del legislatore vi era l'esigenza di attribuire agli enti funzioni proprie, di riconoscere la loro potestà statutaria e di dare un contenuto alle diverse forme di autonomia loro attribuite: amministrativa, politica, normativa e finanziaria². Viceversa, nella normativa più re-

¹ Oltre ai contenuti delle leggi finanziarie e, poi, di stabilità, un complesso normativo importante per gli enti è quello di cui alla legge n. 42 del 2009, *Delega al governo in tema di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione e ai decreti attuativi della delega*. Sugli enti locali si veda P. SILVESTRI e F. ZUFFI, *La valutazione degli enti locali: il caso inglese del comprehensive performance assessment*, in M.C. GUERRA e A. ZANARDI (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2008*, Bologna 2008, p. 277 ss.

² Tra le diverse forme di autonomia attribuita agli enti locali, va annoverata anche quella contabile. Si veda G. COLOMBINI, *La giurisdizione contabile degli enti locali*,

cente, anche in conseguenza della più stretta azione dell'Unione europea³, dominanti sono i temi del controllo sulla finanza locale, della trasparenza delle scritture e dell'apposizione di vincoli alle spese⁴. Queste esigenze, che sono intrecciate tra di loro dal momento che la trasparenza, garantita dalla redazione uniforme dei conti, consente la vigilanza e il controllo sulla gestione finanziaria, hanno portato all'approvazione di una normativa nazionale indirizzata verso due obiettivi.

Il primo obiettivo investe il profilo contabile. Per l'armonizzazione e il coordinamento dell'intera finanza pubblica, entrambi necessari per rispondere alle esigenze europee, si è adottata una disciplina contabile uniforme per tutti gli enti, in grado di consentire allo Stato la redazione di un bilancio consolidato. Questa disciplina, pur limitando l'autonomia contabile riconosciuta agli enti, non ha investito la loro autonomia finanziaria, imponendo risultati da raggiungere, ma si è limitata a indicare le forme da seguire nella rappresentazione dei conti: sia di quelli preventivi, contenuti nei bilanci di previsione, sia di quelli della gestione, registrati nel rendiconto.

Sotto il profilo amministrativo e finanziario, il secondo indirizzo della normativa ha sottoposto gli enti locali, che gestiscono circa un

Roma 1985. Si deve notare che nel 1990, l'art. 149 del TUEL (Testo unico enti locali) approvato con legge n. 142 del 1990, disponeva che l'ordinamento della finanza locale era riservato alla legge. La legge n. 59 del 1997 accentuò l'autonomia degli enti locali con l'attribuzione di nuovi compiti, ma soprattutto, fu previsto un conferimento di «tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale». I conferimenti dovevano avvenire osservando il principio di differenziazione, «in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi» (art. 4, comma 3, lettera h). Inoltre, nella legge era previsto il trasferimento all'amministrazione locale delle risorse finanziarie, senza le quali nessuna forma di autonomia può essere esercitata (art. 7, l. n. 59 del 1997). Sul principio dell'autonomia degli enti locali, cfr. G. VESPERINI, *I poteri locali*, Roma 1999, I e II; ID., *Gli enti locali*, Bari 2004. Sulle funzioni da attribuire all'ente locale in epoca antecedente alla legge n. 142/1990, cfr. M.S. GIANNINI, *Autonomia pubblica, ad vocem*, in *Enc. dir.*, IV, Milano 1959, p. 356 ss. ID., *I Comuni*, in M.S. GIANNINI, (a cura di), *I Comuni*, Milano 1967, ora in M.S. GIANNINI, *Scritti*, vol. V, 1963-1969, Milano 2004, p. 635 ss. spec. p. 651-652; S. CASSESE, *Esiste un governo in Italia?*, Roma 1980, p. 231 ss.

³ In particolare, si pensi alle leggi finanziarie, poi di stabilità, dal 2000 in poi.

⁴ Queste riforme dovrebbero essere volte al recupero di competitività dell'economia. Su questo profilo, cfr. F. BASSANINI, *Prefazione*, in *Astrid, La regolazione intelligente. Un bilancio critico delle liberalizzazioni italiane*, a cura di B.G. MATTARELLA e A. NATALINI, Firenze 2013, p. 9 ss.

terzo delle spese pubbliche, al rispetto di un Patto di stabilità interno e alle decisioni in esso contenute, in vista del raggiungimento di obiettivi europei indicati, per l'intera finanza pubblica nazionale, dal Patto di stabilità e crescita⁵.

I vincoli e i limiti finanziari e amministrativi contenuti nel Patto interno sono stati contestati dagli enti, ai quali, come osservato, le leggi degli anni Novanta⁶ avevano riconosciuto diverse forme di autonomia⁷, accolte

⁵ Le vicende recenti del Patto di stabilità e crescita sono analizzate in Ifel, *Il Patto di stabilità interno dei comuni nel triennio 2009-2011*, reperibile su www.fondazioneifel.it.

⁶ Con l. n. 142 del 1990, successivamente integrata con il d.lg. n. 267 del 2000 (artt. 71-76), è stata introdotta la separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa. Con l. n. 81 del 1993, è stata disciplinata l'elezione diretta del sindaco ed è stato introdotto un sistema maggioritario per l'elezione del consiglio. Con la stessa legge, è stato disciplinato il sistema elettorale, tenendo separati i comuni con popolazione inferiore ai quindicimila abitanti da quelli con popolazione superiore, nei quali si vota separatamente per il sindaco e per il consiglio. Con l. n. 336 del 1996 la separazione tra indirizzo politico e gestione è stata resa operante e si è disposto che i comuni con popolazione di almeno quindicimila abitanti debbano darsi un piano esecutivo di gestione (Peg)⁶. In seguito, le due leggi Bassanini (nn. 59 del 1997 e 127 del 1997), hanno investito i diversi livelli di governo territoriale e realizzato, attraverso il d.lg. n. 112 del 1998, una nuova fase della storia amministrativa italiana, quella del federalismo amministrativo⁶. Entrambe le leggi, nell'ambito di un decentramento tanto ampio che ha portato a una differenziazione degli enti, hanno fatto leva non esclusivamente sulla dimensione degli enti, ma sugli interessi da tutelare. In particolare, la l. n. 127 del 1997 ha spinto gli enti locali verso una «personalizzazione» della disciplina contabile. Sotto il profilo legislativo, con la l. n. 59 del 1997, art. 3, si rovesciava, inoltre, la logica della presunzione di competenza a favore dello Stato, sulla quale si fondava la Costituzione del 1948, sostituita da quella opposta, basata sulla presunzione di competenza a favore delle regioni e degli enti locali. In ossequio a questa nuova impostazione, non saranno più enumerate le competenze spettanti alle regioni e agli enti locali, ma, al contrario, quelle riservate all'amministrazione statale. Questa modificazione è stata seguita dalla soppressione della corrispondenza tra funzioni legislative e funzioni amministrative, accentuando l'autonomia finanziaria degli enti.

⁷ M.S. GIANNINI, *Autonomia pubblica, ad vocem*, cit.; ID., *I Comuni*, in *I Comuni*, cit. Negli anni Settanta vi è un primo trasferimento di funzioni ai comuni (acquedotti, ferrovie metropolitane, assistenza ospedaliera), esercitate usufruendo di una finanza integralmente derivata. Vi è, poi, un consistente trasferimento di funzioni negli anni Novanta operato con le leggi nn. 142 del 1990, 59 del 1997 e 127 del 1997. La l. n. 267 del 2000, TUEL, art. 149 ha disposto che l'autonomia finanziaria di comuni e province si fondasse sulla certezza di risorse proprie e trasferite.

⁷ M.S. GIANNINI, *Il riassetto dei poteri locali*, relazione al convegno sulla riforma della legge comunale e provinciale, organizzato dall'Amministrazione provinciale di

poi nella Costituzione. Inoltre, la sottomissione a una normativa uniforme si opponeva al principio di differenziazione, anch'esso riconosciuto dalla Costituzione, considerando che i risultati da raggiungere erano imposti in eguale misura a tutti gli enti, senza tenere conto delle loro diversità geografiche, politiche, demografiche e di gestione finanziaria.

2. – Se si analizzano le esigenze di controllo della finanza pubblica nazionale e locale, perseguite dal legislatore⁸ – per le quali l'armonizzazione e il coordinamento finanziario sono condizioni indispensabili, tanto da costituire principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica⁹ – si può notare che il primo passo verso quegli obiettivi è stato compiuto con la legge n. 42 del 2009, Delega al governo in tema di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione». La legge, tra gli altri contenuti, ha introdotto disposizioni in vista del coordinamento finanziario, richiedendo che i decreti legislativi di attuazione della delega, fossero fondati sul principio dell'armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 2, comma 1, lettera h)¹⁰. Naturalmente, per ottenere l'omogeneizzazione e il coordinamento di tutti i bilanci pubblici, in modo che fossero raccordabili con i sistemi adottati in ambito europeo¹¹, era indispensabile il ri-

Roma, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, II, p. 451 ss. ha affermato che occorre avere il coraggio di fare una legge quadro con la quale delegare alle regioni il riassetto degli enti territoriali, ognuna secondo le proprie esigenze. Il pensiero di Massimo Severo Giannini sul regionalismo è presentato da C. DESIDERI, *Il regionalismo di Giannini*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, IV, p. 1149 ss.; L. ANTONINI, *La Corte costituzionale definisce contenuti e limiti dell'autonomia impositiva delle regioni con la sentenza n. 102/2008*, in *Federalismo fiscale*, 2008, II, p. 183 ss. si riferisce al carattere innovativo, nel nuovo ordinamento costituzionale, del potere legislativo regionale in materia tributaria, come risultante dal combinato disposto degli artt. 117 e 119 Cost. Si veda Corte costituzionale n. 102 del 2008. Sui limiti cui è soggetta l'attività legislativa regionale, cfr. V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino 2000, p. 278.

⁸ Le vicende che hanno portato alla prima riforma dei controlli sono esaminate da F. BATTINI, *La recente azione della "Funzione pubblica" in materia di controllo della spesa pubblica*, Banca d'Italia, *Nuovo sistema dei controlli sulla spesa pubblica*, in *Atti del Convegno di Perugia*, 9-10 giugno 1994, p. 71 ss.; G. D'AURIA, *I controlli*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Diritto amministrativo generale, II, p. 1217 ss.

⁹ Art. 1, d.lg. n.118 del 2011.

¹⁰ Sul coordinamento del bilancio con le regole europee si veda A. PEDONE, *Su alcune recenti proposte di riforma del bilancio pubblico*, in *Enc. it.*, 2008, I.

¹¹ La necessità del coordinamento rifletteva le esigenze derivanti dalla connes-

corso a una normativa generalizzata, di natura tecnica. A questa esigenza ha provveduto il d.lg. n. 118 del 2011. Il decreto, che entrerà in vigore nel 2014, è stato finalizzato a dare attuazione all'art. 2, comma 1, lettera h, della legge n. 42 del 2009, ancorando la redazione dei bilanci degli enti locali a criteri predefiniti e uniformi, concordati in sede di Conferenza unificata¹². I bilanci, ai fini dell'armonizzazione, dovevano essere redatti secondo criteri omogenei, adottando la classificazione seguita dallo Stato al fine di consentire il monitoraggio delle somme in entrata nei bilanci degli enti, dei loro eventuali trasferimenti e dell'erogazione finale¹³.

Il rilievo assunto dall'attività di armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica è stato evidenziato dalla Corte costituzionale. La Corte ha precisato che l'attività di coordinamento non è una semplice materia ma una competenza funzionale, non essendo puntualmente rivolta a oggetti ma a «strategiche finalità»¹⁴, e che l'armonizzazione dei bilanci e il coordinamento della finanza pubblica sono due espressioni che indicano una stessa realtà¹⁵.

ne tra i principi costituzionali nazionali e quelli europei. Si veda G. DELLA CANANEA, *Il coordinamento della finanza pubblica alla luce dell'Unione economica e monetaria*, in *Giur. cost.*, 2004, I, p. 77 ss. La necessità di una maggiore convergenza e coordinamento nella rappresentazione dei conti è anche frutto della crisi. Con riferimento alla nuova *governance* europea si veda G. D'AURIA, *Bilancio, controlli comunitari e controlli nazionali*, in M.P. CHITTI e A. NATALINI, (a cura di), *Astrid, Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo Lisbona*, Bologna 2012, p. 291 ss. Si veda anche l'art. 1, comma 1, l. n. 39 del 2009.

¹² Il legame tra coordinamento ed esigenze di contenimento della spesa è esaminato da L. MERCATI, *Il coordinamento della finanza pubblica: la pervasività di una funzione*, in *Gior. dir. amm.*, 2005, VI, p. 647 ss.

¹³ È stata successivamente emanata la l. n. 196 del 2009, *Legge di contabilità e di finanza pubblica* che legava il concorso delle amministrazioni pubbliche, dalle quali però erano esclusi gli enti locali, al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, sulla base dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica (art. 1, comma 1). La l. n. 196 del 2011, art. 8 stabiliva che il Patto di stabilità interno dovesse conformarsi ai parametri europei. Obbligo ribadito dalla l. n. 39 del 2011 (art. 1, comma 1).

¹⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 414 del 2004. In argomento, si veda G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle regioni*, in *Quad. cost.*, 2012, III, p. 563 ss. spec. p. 573 ss.

¹⁵ Corte costituzionale sentenza n. 17 del 2004. Si veda anche R. PEREZ, *Gli enti locali territoriali e il Patto interno di stabilità*, in *Gior. dir. amm.*, 2011, IV, e ivi giurisprudenza citata alla nota n. 3.

Si deve aggiungere che l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario sono funzioni attribuite, nel 2001, alla legislazione concorrente dall'art. 117, comma 2, del titolo V della Costituzione e che, con la legge costituzionale n. 1/2012, art. 3, l'armonizzazione è stata inserita tra le materie sulle quali lo Stato esercita potestà legislativa esclusiva. Considerando le opinioni espresse dalla Corte nel 2004, appartengono oggi alla competenza esclusiva dello Stato, sia la competenza funzionale, in tema di armonizzazione, sia quella in tema di coordinamento¹⁶.

Con riferimento all'obiettivo finale, si può osservare che il d.lg. n. 118 del 2011 rappresenta, almeno sotto il profilo normativo, il punto di arrivo di un lungo percorso compiuto dal legislatore ordinario. È appena il caso di ricordare, infatti, che la redazione di bilanci strutturati su regole contabili uniformi, coerenti con la classificazione seguita per il bilancio dello Stato¹⁷, rappresenta un traguardo cui i pubblici poteri aspiravano già dal 1978, allorché, con la legge n. 468, art. 25, venne individuato il «settore pubblico allargato», anche se allora nel «settore pubblico allargato» non erano compresi gli enti locali.

Di fronte all'intento del legislatore del 2011, si deve, però, osservare che la possibilità di ottenere, attraverso l'armonizzazione, una lettura trasparente dei bilanci degli enti locali, che dia conto delle loro spese, appare ancora lontana per due ordini di motivi. In primo luogo, sotto un profilo obiettivo, perché gli enti locali agiscono anche per mezzo di società controllate incontrando, però, numerose difficoltà nell'acquisizione dei loro bilanci (e persino delle informazioni sugli andamenti finanziari). In secondo luogo, sotto un profilo politico, perché le società controllate nascondono ingenti perdite - le cifre oscillano tra i 40 e i 60 miliardi di euro - che un consolidato metterebbe in luce, mostrando una discordanza tra dati reali e dati ufficiali. Questi ultimi mettono in evidenza che gli enti irrispettosi del Patto sono centocinque, con un

¹⁶ Su questo profilo, cfr. L. MERCATI, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e principi contabili*, in *Studi in onore di F. Bassi*.

¹⁷ Sull'unificazione dell'articolazione degli schemi di bilancio e degli atti finanziari per cui bilanci e consuntivi devono essere costruiti in base alle stesse regole, in modo da essere comparabili e leggibili, cfr. M.S. GIANNINI, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, in *Regione e governo locale*, 1981, VI, ora in M.S. GIANNINI, *Scritti*, vol. VII, 1977-1983, Milano 2005, p. 633 ss.

debito accertato di circa centodiciassette miliardi¹⁸. A rendere poco chiaro, anche per il futuro, il quadro della finanza locale sta, infine, la circostanza che, mentre per gli enti locali la possibilità di ricorso al debito si va di anno in anno riducendo¹⁹, per le società partecipate sinora non è ravvisabile alcun tentativo di riduzione²⁰.

3. – Rispetto alla normativa esistente e considerando le esigenze conoscitive dello Stato, con il decreto legislativo n. 118 del 2011, volto ad assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica (definendo la struttura degli strumenti contabili nell'intento di garantire una rilevazione unitaria dei fatti gestionali, sotto il profilo finanziario, economico e patrimoniale)²¹, è stato colmato un vuoto normativo e sono state introdotte diverse regole, soprattutto con riferimento alla rappresentazione della spesa²².

In primo luogo, con il decreto si è stabilito che il bilancio degli enti locali segua il sistema della contabilità finanziaria. Questa registra i fatti finanziari mostrando le obbligazioni attive e passive ed è accompagnata da una contabilità economico/patrimoniale che classifica i costi, le responsabilità e le finalità dell'ente, rappresentando le attività economiche svolte nel corso di un esercizio, consentendo la costruzione di un conto del patrimonio (art. 10).

Tra gli strumenti introdotti per la realizzazione dei nuovi documenti contabili, è prevista l'adozione del Piano dei conti integrato, raccordato

¹⁸ Il dato è riferito all'esercizio 2011. È stato notato che la percentuale di enti con conti in ordine diminuisce con l'aumento della popolazione e che il numero degli enti inadempienti nel 2011 è raddoppiato rispetto a quello del 2010. Cfr. Corte dei conti, Sezione delle autonomie, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali, esercizi 2010-2011*, vol. I, Deliberazione n. 13/SEZAUT/2012/FRG, 5-6, p. 77.

¹⁹ Nel 2013 gli enti locali potevano ricorrere al debito per un ammontare pari al sei per cento dei primi tre titoli delle entrate, la percentuale è stata ridotta al quattro per cento per il 2014.

²⁰ In base agli artt. 202 e 203 del d.lg. n. 26 del 2000 (TUEL), il ricorso di un ente all'indebitamento è consentito dopo l'approvazione del rendiconto dell'esercizio del penultimo anno precedente a quello in cui si intende deliberare il ricorso a forme di indebitamento.

²¹ Si veda, Corte dei conti, Sezione delle autonomie, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali*, cit.

²² Le nuove rappresentazioni della spesa sono descritte da A. BRANCASI, *Le nuove regole di bilancio*, in *ASTRID, Lo spazio amministrativo europeo*, cit. p. 273 ss.

con la classificazione Siope (Sistema informativo operazioni enti pubblici)²³. Al loro interno, gli schemi di bilancio degli enti, così come gli schemi adottati dallo Stato sono articolati in missioni (secondo le funzioni, definite anche gli «obiettivi strategici» affidati alle amministrazioni) e in programmi (secondo gli obiettivi che danno luogo ad attività necessarie a perseguire i fini delle missioni), per evidenziare le finalità della spesa, assicurando maggiore trasparenza alle relative decisioni²⁴. I programmi sono articolati in macroaggregati che presentano la spesa secondo la natura economica (art. 13 ss.). A loro volta, i macroaggregati si suddividono in titoli articoli e capitoli, raccordabili con la classificazione economica e funzionale individuata dai regolamenti comunitari²⁵ nel rispetto della Classificazione Cofog (*Classification of function of government*). La regola prevede che nel bilancio siano indicate le aziende che fanno capo all'ente e i loro bilanci, anch'essi classificati per missioni e programmi ma, come si è osservato, esiste una resistenza delle società partecipate a rendere pubblici i propri bilanci.

Quanto alla rappresentazione dell'attività finanziaria, vige, in base alle nuove disposizioni, il principio della competenza c.d. «rinforzata», per le entrate e per le spese. In virtù di questo principio, si scrivono in bilancio non le somme che si prevede di impegnare, o quelle che si prevede di riscuotere, ma quelle le cui obbligazioni verranno a scadenza entro l'anno, adottando un sistema misto di competenza e di cassa (molto più vicino alla cassa che alla competenza), che dovrebbe frenare l'accumularsi dei residui.

Le procedure di spesa, così come avviene per lo Stato, iniziano con un atto d'impegno, assunto a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate. Come per lo Stato, gli importi sono scritti in bilancio al lordo e non sono consentite compensazioni tra stanziamenti in conto capitale e di parte corrente (art. 16).

²³ Che è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche.

²⁴ Per questi aspetti, cfr. F. BATTINI, *L'amministrazione della spesa*, in S. CASSESE, (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, III, *Diritto amministrativo speciale*, p. 2701 ss.

²⁵ I criteri sono fissati dal trattato di Maastricht e dal Protocollo sui disavanzi pubblici eccessivi e si basano sugli aggregati di finanza pubblica definiti secondo il sistema dei conti (Sec95). Questi criteri, sino a oggi, sono stati disattesi da regioni ed enti locali.

Nel rispetto delle regole ora indicate, l'ente locale redige ogni anno un bilancio di previsione, nel rispetto dei principi, circa una ventina scritti nel decreto n. 118 del 2011. Tra questi, vanno segnalati quello della coerenza, della prudenza e dell'equilibrio²⁶. Il bilancio di previsione che una volta approvato, autorizza la spesa è accompagnato da un bilancio pluriennale la cui approvazione, contrariamente al bilancio pluriennale dello Stato, ha natura autorizzatoria²⁷ e influisce sulla programmazione della spesa. Infatti, gli impegni possono essere inseriti nel bilancio triennale solo se i relativi pagamenti ricadranno nel triennio. Questo carattere produce effetti discutibili quando si stipulano alcune specie di contratti. Ad esempio, per gli appalti di servizi il limite del triennio a volte impedisce all'ente di conseguire economie di scala che, in un periodo così circoscritto, sono molto limitate o addirittura inesistenti.

Le disposizioni del d.lg. n. 118 del 2011, che richiedono una rappresentazione uniforme dei conti degli enti, tra di loro, e anche con quelli dello Stato, entrerà in vigore dopo un biennio dalla sua applicazione. La normativa sarà estesa a tutti gli enti strumentali delle regioni e degli enti locali mostrando una centralizzazione delle regole, limiti all'autonomia contabile riconosciuta agli enti locali e vincoli centrati, a fini conoscitivi, sul rispetto delle procedure e sulle forme di articolazione del bilancio e di rappresentazione delle funzioni contabili.

L'apposizione di limiti e vincoli di questa natura pone tre interrogativi. Il primo, cui potrà essere data una risposta al momento dell'attuazione della normativa, investe l'applicabilità delle regole a enti non in grado, per motivi strutturali (ad esempio, per la dimensione), di soddisfarle.

²⁶ Sul rilievo e sulla finalità dei principi che devono accompagnare la spesa, cfr. F. BATTINI, *L'amministrazione della spesa*, cit., *passim*.

²⁷ Ai sensi dell'art. 171 del TUEL. Nel decreto, sono indicate, inoltre, le norme previste ai fini di un'omogenea classificazione delle entrate, dei tempi di approvazione del bilancio e del rendiconto. Numerose le disposizioni rivolte alle regioni e dedicate al Servizio Sanitario Nazionale (SSN), considerando che la spesa sanitaria rappresenta la voce più consistente del bilancio delle regioni. In particolare, è prevista l'individuazione degli enti del servizio sanitario nazionale delle singole regioni e la definizione delle regole seguite per la redazione dei bilanci sanitari. Per le norme del decreto legislativo sono previsti due anni di sperimentazione ad eccezione delle norme che riguardano il Servizio Sanitario Nazionale che si applicano dall'anno successivo a quello di entrata in vigore del decreto, cioè dal 2015.

Il secondo riguarda l'imposizione agli enti di vincoli contabili assai dettagliati. In materia, la Corte costituzionale ha affermato che le norme volte al coordinamento finanziario devono limitarsi a porre obiettivi²⁸, senza individuare gli strumenti per perseguirli, ma ha anche precisato che nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, non costituiscono attività di controllo atipiche quelle di acquisizione ed elaborazione di elementi informativi da parte del centro²⁹.

Esiste, dunque, un'esigenza costituzionale di coordinamento finanziario rafforzata, dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, art. 2. Questa ha integrato l'art. 97 della Costituzione³⁰, imponendo alle pubbliche amministrazioni, «in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea» di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. Si può dunque ritenere che l'apposizione di limiti di natura tecnica all'autonomia contabile degli enti locali si possa correttamente configurare come un mezzo tramite il quale potrà essere data attuazione a quell'equilibrio e a quella sostenibilità.

Il terzo interrogativo investe l'uniformità della normativa. La Costituzione ha previsto che le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni sulla base, anche, del principio di differenziazione. La normativa volta al coordinamento finanziario si presenta, viceversa, come una normativa a carattere uniforme. E non potrebbe che essere così, essendo riconducibile alle esigenze di armonizzazione dei bilanci pubblici (di tutti i bilanci pubblici) e di coordinamento finanziario, spettanti allo Stato, in considerazione delle richieste europee cui la normativa risponde. Si deve notare che l'osservanza delle esigenze europee è particolarmente tutelata dalla Costituzione con l'art. 120, comma 2, nel quale si prevede una sostituzione del governo, nel caso di mancato rispetto della normativa comunitaria da parte delle regioni e degli altri enti locali.

4. – Il secondo filone della normativa che ha investito gli enti locali è concentrato sul rispetto del Patto interno di stabilità che ha ridotto le forme di autonomia finanziaria riconosciute in passato agli enti locali³¹.

²⁸ Sentenza n. 88 del 2006 e nn. 449 e 417 del 2005.

²⁹ Si vedano le sentenze nn. 95 del 1981; 421 del 1998; 35 del 2005; 162 del 2007.

³⁰ Art. 2, l. cost. n. 1 del 2012.

³¹ Si vedano i provvedimenti legislativi indicati alle note 2 e 6.

Per effetto dell'adesione al Patto di stabilità e crescita, contenente la richiesta di un bilancio in pareggio, che gli Stati entranti nell'area euro si sono impegnati a raggiungere, le scelte finanziarie e amministrative degli enti, fondate sulla loro autonomia riconosciuta dalla Costituzione, hanno perduto gran parte del loro carattere discrezionale³². Si aggiunga che un'ulteriore limitazione è avvenuta per effetto della ricordata l. cost. n. 1 del 2012, art. 2.

Già in precedenza, prima dell'approvazione delle disposizioni costituzionali ora richiamate, gli enti, nel rispetto, almeno formale, della loro posizione indipendente, avevano contestato la soggezione al Patto interno, così come configurato, richiedendo che i vincoli fossero imposti nel rispetto di due condizioni. Che fossero scritti in una legge di riconosciuta autorità per i suoi contenuti, come la legge finanziaria (oggi legge di stabilità)³³ e che gli specifici comportamenti fossero individuati nell'ambito della Conferenza permanente Stato/regioni/città. Oggi si può affermare che quelle condizioni richieste dagli enti si sono tradotte in adempimenti meramente formali. La legge finanziaria, infatti, negli anni, è apparsa un contenitore di vincoli finanziari, spesso individuati o disciplinati altrove. Questo è accaduto con diversi obblighi di natura amministrativa e finanziaria imposti con interventi, manovre correttive, manovre estive, provvedimenti urgenti e decreti taglia-spesa. Sono stati, inoltre, adottati provvedimenti «mille proroghe», «moratorie» che hanno spostato nel tempo gli effetti delle decisioni³⁴, svuotando le leggi finanziarie e, poi, di stabilità dei loro contenuti e funzioni. Quanto alla Conferenza permanente, non è stata in grado di opporsi alle decisioni del governo mostrando una sua intrinseca debolezza³⁵.

Destinatari del Patto interno, dal 1999 a oggi, sono stati gli enti locali con popolazione superiore ai cinquemila abitanti³⁶. Dal 2013,

³² I profili giuridici del Patto sono stati esaminati da G. DELLA CANANEA, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2001, IV, p. 559 ss.

³³ Alla quale erano state estese le procedure per la presentazione del bilancio di previsione dello Stato, previste dalla Costituzione (art. 81).

³⁴ È quanto avvenuto per la legge finanziaria per il 2010.

³⁵ Su questi profili, cfr. G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio*, cit., pp. 571-572.

³⁶ I comuni con popolazione tra 1001 e 5000 abitanti devono realizzare un saldo pari al 13% della spesa corrente nel 2013 e pari al 15,8% per il triennio successivo. Fonti: Ministero dell'Economia e Finanze, Dipartimento della Ragioneria generale

la normativa interessa, peraltro, anche quelli con popolazione superiore alle mille unità. E si può pensare che questa estensione porterà a un alleggerimento dei vincoli del Patto, essendo, il miglioramento dei saldi, distribuito tra un numero maggiore di enti, anche se renderà necessaria la soluzione di problemi che potranno insorgere all'interno degli enti con un più ristretto numero di abitanti. Infine, dal 2014, anche gli enti locali con popolazione inferiore ai mille abitanti, tenuti a unirsi, saranno sottoposti, tutti, alle medesime regole.

Quanto ai contenuti, la disciplina del Patto interno, negli anni, è diventata più stringente, affinandosi e precisandosi. Gli obblighi imposti dallo Stato hanno acquistato di anno in anno, maggiore intensità e il loro mancato rispetto è diventato sanzionabile in base all'art. 14, comma 2, l. n. 122 del 2010. Peraltro, all'imposizione di tetti di spesa uguali per tutti gli enti, adottata per il passato, si è sostituito un Patto che impone il raggiungimento di un saldo, lasciando liberi gli enti di scegliere i mezzi per pervenirvi. Il Patto consiste nel raggiungimento di un saldo positivo, in competenza mista, calcolata come differenza tra entrate e spese in termini di competenza per la parte corrente e in termini di cassa per quella in conto capitale (per il 2012, 16,5%, per le province e il 15,6% per i comuni)³⁷. I risultati raggiunti saranno trasmessi al Ministero dell'Economia e Finanze. Si deve precisare che il rispetto del Patto va ad aggiungersi ad «altre» misure di contenimento della spesa già esistenti, previste, nel corso degli anni per tutti gli enti, non solo per quelli sottoposti al Patto di stabilità, che l'ente locale è tenuto a rispettare. Tra queste, la riduzione del numero degli organi collegiali e dei loro componenti per quelli che restano, il blocco delle assunzioni e anche la riduzione del numero delle auto blu.

La sottoposizione degli enti locali al Patto interno di stabilità, è stata accompagnata da una progressiva diminuzione dei trasferimenti, ridotti secondo criteri proporzionali determinati all'interno della Conferenza

dello Stato, Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni, Circolare n. 5, 7 febbraio 2013, concernente il Patto di stabilità interno per il triennio 2013-2015. Dal 2014 anche gli enti locali con popolazione inferiore ai mille abitanti - che sono tenuti a unirsi - saranno sottoposti al Patto interno di stabilità.

³⁷ Si vedano le osservazioni di A. ZANARDI, *Federalismo fiscale: attese deluse, nuove prospettive*, in *La finanza pubblica italiana*, cit., p. 111 ss.

permanente Stato/regioni e le province autonome di Trento e Bolzano³⁸ (l. n. 122 del 2010, art. 14, comma 1). Questa riduzione, nelle intenzioni del legislatore, sarebbe stata compensata dall'adozione di misure di efficienza, da parte degli enti, idonee ad assicurare il rispetto del Patto interno quali: la minore incidenza percentuale della spesa per il personale rispetto a quella corrente complessiva; la maggiore efficienza, nell'ambito del settore sanitario, raggiunta con l'adozione di misure di contrasto al fenomeno dei falsi invalidi, altre misure di contenimento della spesa. La violazione del Patto, consistente nel mancato raggiungimento degli obiettivi (ai sensi dell'art. 14, comma 2, l. n. 122 del 2010), è sanzionabile. Tra le sanzioni previste: la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo, in misura pari alla differenza tra il risultato ottenuto e l'obiettivo non raggiunto; il limite agli impegni per spese correnti; il divieto del ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti; il divieto di assunzione di personale, a qualsiasi titolo; la riduzione del 30 per cento delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza, previsti dall'art. 82 del d.lg. n. 267 del 2000, per gli amministratori in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione.

Più severa è la sanzione comminabile nei casi di mancata trasmissione di dati al Ministero dell'Economia e delle Finanze da parte degli enti locali. Ad esempio, nel caso di omessa trasmissione delle certificazioni, entro il termine perentorio indicato dalle diverse disposizioni normative, si procede, con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, all'azzeramento automatico dei trasferimenti. Questa maggiore severità segnala il rilievo assunto, in questi ultimi anni, dall'attività informativa. Basti pensare alla legge n. 196/2009, art. 13, che ha portato all'istituzione di una Banca dati presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, che ne è titolare, cui le amministrazioni trasmettono i dati finanziari in loro possesso, ripristinando, in tal modo, quel monopolio dell'informazione, presso il Tesoro, smantellato nel 1977 dall'allora Ministro del Tesoro, Stammati³⁹.

³⁸ Per le regioni a statuto ordinario è prevista una decurtazione dei trasferimenti pari a 4.000 milioni di euro per l'anno 2011 e 4.500 milioni di euro per l'anno 2012.

³⁹ Con la legge n. 196 del 2009 è stato anche consentito un maggiore accentramento della decisione finanziaria e anche di quella amministrativa nell'ambito del Ministero dell'economia e finanza. Un breve commento alla legge n. 196 del 2009, in R. PEREZ, *L'accentramento della decisione finanziaria*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, VII, p. 679 ss.

La disciplina contenuta nel Patto interno di stabilità, con la sottoposizione degli enti locali al rispetto di obblighi finanziari rigorosi, finalizzati al raggiungimento, nel medio periodo, di un equilibrio di bilancio, ha creato una sensibile limitazione nella loro autonomia finanziaria. Questa limitazione si spiega, da un lato, in considerazione dello stretto legame esistente tra Patto di stabilità e crescita e Patto di stabilità interno, cioè tra centro e periferia⁴⁰, dall'altro, si giustifica in considerazione del nuovo modo di essere dell'Unione nei confronti della finanza divenuta, oggi, dopo il Trattato di Lisbona, un principio fondante ed esclusivo dell'Unione, una missione comunitaria, alla pari della concorrenza, dell'ambiente⁴¹ o delle quattro libertà di circolazione⁴², missione fondata sul Tfue che definisce le politiche economiche dei singoli Stati questioni di interesse comune⁴³.

4 bis. – Come si è osservato, numerosi enti locali hanno eccepito che la natura vincolante degli obiettivi da raggiungere (pur se, alme-

⁴⁰ Si deve notare che il Patto di stabilità e crescita, rivolto allo Stato, tradotto in Patto di stabilità interno, rivolto agli enti locali, crea un legame tra gli obblighi nazionali e obblighi locali. Così che, se viene comminata una sanzione per il mancato rispetto del Patto interno, in conseguenza dell'accertamento di un deficit eccessivo, la sanzione verrà posta a carico degli enti «non virtuosi», cioè che non hanno realizzato gli obiettivi per la quota ad essi imputabile, secondo modalità stabilite dalla Conferenza Stato/città/autonomie locali.

⁴¹ Con riferimento all'ambiente, le vicende della progressiva crescita della disciplina ambientale è descritta da G.M. ESPOSITO, *Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri*, Torino 2008, p. 119 ss. ma *passim*.

⁴² S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2001, III, p. 601 ss. spec. p. 646; G. DELLA CANANEA, *I pubblici poteri nello spazio giuridico globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, I, p. 1 ss. La necessità di correggere e di guidare le azioni finanziarie degli Stati e l'importanza attribuita alla finanza in un mercato che si serve di un'unica moneta sono all'origine dello straordinario sviluppo del diritto dell'Unione in questo settore. Si veda S. CASSESE, *Tendenze e problemi del diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, IV, p. 901 ss.; ID., *Le basi del diritto amministrativo*, Milano 2000, p. 123.

⁴³ Tfue, art. 121. Sul valore dell'espressione «questioni d'interesse comune» riferita all'amministrazione si veda, F. BASSANINI, *Prefazione*, in M.P. CHITI e A. NATALINI, (a cura di), *ASTRID, Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il trattato di Lisbona*, Bologna 2012; M. MACCHIA, *La cooperazione amministrativa come "questione di interesse comune"*, in *ASTRID, Le pubbliche amministrazioni*, cit., p. 87 ss.

no formalmente, determinati nella Conferenza permanente Stato/regioni/città e accolti e resi obbligatori con le leggi finanziarie, di cui si sono indicati i limiti), era in contrasto con l'indipendenza loro riconosciuta dalle leggi ordinarie e dalla Costituzione. Inoltre, gli enti locali hanno contestato l'uniformità seguita nell'applicazione delle regole, quando nella stessa Costituzione era stato introdotto, per i comuni, il principio di differenziazione e adeguatezza nell'attribuzione delle funzioni, mentre per tutti gli altri enti locali territoriali, la titolarità delle funzioni amministrative doveva essere attribuita «secondo le rispettive competenze»⁴⁴. Soprattutto, gli enti osservavano che l'uniformità dei comportamenti impediva a quelli, tra di loro, con i conti in regola di essere esonerati dal Patto e di provvedere ai pagamenti nei confronti delle imprese. Queste ultime, eseguita una prestazione, spesso non ricevevano, nei termini stabiliti, il corrispettivo pattuito, perdendo competitività ed essendo costrette, a volte, a rinunciare alla permanenza sul mercato⁴⁵.

Il problema dei ritardi nei pagamenti, ha messo in luce un contrasto esistente nella normativa europea. Da un lato, infatti, le regole del Patto interno impediscono l'erogazione di somme al di sopra di un determinato ammontare. Dall'altro, due direttive del Parlamento e del Consiglio europeo (n. 35 del 2000 e n. 7 del 2011) hanno imposto alle pubbliche amministrazioni di pagare entro trenta giorni dal ricevimento della fattura da parte del creditore⁴⁶. Solo in ipotesi espressamente previste, il periodo può essere portato a un massimo di sessanta giorni⁴⁷. Si aggiunga che le amministrazioni sono rette anche dai principi di speditezza, trasparenza e rapidità nei pagamenti (regolamento n. 367 del 1994), principi che collidono con i vincoli imposti dal Patto interno. Va osservato, infine, che la direttiva n.7 del 2011, disponendo che la disciplina sia attiva dall'1 gennaio 2013, ha lasciato irrisolto il problema dei debiti, fino a oggi

⁴⁴ Articolo 118 commi 1 e 2.

⁴⁵ M. GNES, *I privilegi dello Stato debitore*, Milano 2012; ID., *La nuova disciplina per la lotta ai ritardi nei pagamenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, II, p. 115 ss.

⁴⁶ Art. 1, n. 2 e art. 3, n. 3, b), i), direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 7/2011.

⁴⁷ Art. 3, n. 5, e art. 4, n. 4, direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 7/2011.

cumulati dalla pubblica amministrazione che, secondo la Banca d'Italia, ammontano a circa novanta miliardi di euro⁴⁸.

A questo vuoto normativo, si è cercato recentemente di rimediare con l'emanazione del d.l. dell'8 aprile 2013, n. 35 che dispone misure urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione⁴⁹. L'art. 1, comma 1, del d.l. n. 35 del 2013 ha escluso dai vincoli del Patto interno di stabilità sia i debiti di parte capitale alla data del 31 dicembre 2012, sia quelli, sempre di parte capitale, per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento, entro il predetto termine.

Il finanziamento di questi debiti dovrà avvenire attraverso la creazione di un Fondo alimentato dall'emissione di titoli di Stato⁵⁰. In particolare, con il decreto si stabilisce che i pagamenti sostenuti nel corso del 2013 dagli enti locali sono esclusi dai vincoli del Patto di stabilità interno per un importo complessivo di 5000 milioni di euro⁵¹. In questo contesto, non è ancora risolta la questione dei debiti dello Stato nei confronti degli enti locali che ammontano a circa 9,6 miliardi.

5. – Per limitare i difetti derivanti dall'applicazione uniforme delle regole, gli enti hanno aggirato, con diversi mezzi, i vincoli prestabiliti, con la conseguenza che a un Patto interno uniforme ha corrisposto

⁴⁸ I dati sono stati pubblicati su *Il Sole 24 Ore* del 29 marzo 2013. Daniele Franco, in epoca antecedente alla sua nomina a Ragionerie generale dello Stato, in qualità di direttore centrale per la ricerca economica della Banca d'Italia, osservò, nel corso di un'audizione parlamentare, che nel nostro paese, i sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche non permettono una rilevazione sistematica ed esaustiva dei debiti commerciali. La conseguenza è stata che, per avere un'idea dei debiti pregressi dello Stato verso i suoi fornitori, è stata fatta una stima basata sui crediti di un campione di 4.000 imprese con più di 20 addetti. Da questa analisi si è ricavato il famoso valore di 90 miliardi di euro al 2011. La notizia è riportata su *Il Sole 24 Ore* del 18 maggio 2013.

⁴⁹ Si veda Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica*, maggio 2013, p. 77 ss.

⁵⁰ Per un importo fino a 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 (art. 12 del d.l. n. 35 del 2013).

⁵¹ Ai fini dell'esclusione dai vincoli del Patto, gli enti locali comunicano alla Ragioneria generale dello Stato, gli spazi finanziari di cui necessitano per sostenere i pagamenti dei debiti di parte capitale certi liquidi ed esigibili (art. 1, comma 1 e 2).

una diversità delle violazioni⁵². Un espediente utilizzato è stato quello di agire sulle regolazioni contabili, cioè sulle somme previste in entrata (che sono state maggiorate) e su quelle previste in uscita (la cui entità è stata ridotta). Altro mezzo adottato da alcuni comuni è stato quello di escludere dal Patto spese che, invece, dovevano essere rappresentate⁵³. L'espediente cui più frequentemente gli enti hanno fatto ricorso è stato, peraltro, quello, di natura organizzativa, che ha comportato la creazione di istituzioni pubbliche, dal momento che le spese dirette a soggetti pubblici sono escluse dal Patto⁵⁴.

Sempre di natura organizzativa è stato l'aggravamento del Patto avvenuto con la costituzione di fondazioni per lo svolgimento di funzioni fondamentali dell'ente⁵⁵ o con l'attribuzione della gestione di un servizio a una società, appositamente costituita, dal momento che, al contrario dell'ente locale, questa era in grado di finanziarsi attraverso l'indebitamento. In particolare, gli enti hanno spostato sulle società partecipate compiti e spese; addirittura sono state utilizzate per aggirare il limite alle nuove assunzioni, in precedenza imposto⁵⁶.

Di fronte a queste inadempienze, alcune delle quali utilizzate, in passato, anche dallo Stato per mostrare manovre finanziarie più leggere, il legislatore ha creato, anche attraverso le leggi finanziarie e,

⁵² Sugli enti inadempienti si veda Corte dei conti, Sezione delle autonomie, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali*, cit., spec. pp. 64-65.

⁵³ Sono escluse dal Patto interno le somme derivanti da fondi Ue, le spese collegate a ordinanze della Protezione civile e quelle che comportano interventi per l'Expo di Milano. In generale, si veda Corte dei conti, Sezione delle autonomie, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali*, cit., p. 77.

⁵⁴ L'aggravamento è stato anche giustificato dalla riduzione dei trasferimenti statali per infrastrutture. Si è passati dall'80 per cento nei primi anni del 2000 al 30 per cento al termine del primo decennio del secolo.

⁵⁵ Nel d.l. n. 95 del 2012 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, l. 7 agosto n. 135 del 2012, sulla *spending review*, è stata vietata la costituzione di nuove fondazioni e la soppressione di quelle esistenti. La normativa è stata commentata sul *Giorn. dir. amm.*, 2012, XII, in particolare si vedano i commenti di G. Mazzantini, C. Lacava e D. Colacicco. Un accenno al ruolo della *spending review* e alla rilevanza, anche finanziaria, delle fondazioni, in Corte dei conti, Sezione riunite in sede di controllo, *Rapporto 2013*, cit., p. 65 ss.

⁵⁶ L'affidamento di compiti a società in house è esaminato da S. MENTO, *Il controllo analogo sulle società in house partecipate da enti pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, V, p. 495 ss.

poi, di stabilità, maglie normative sempre più stringenti, per impedirle. E con il comma 5 *bis*, aggiunto all'art. 114 del TUEL, dall'articolo 25, comma 2, del d.l. n. 1 del 2012 convertito in legge n. 27 del 2012, si è disposto che dal 2013 anche le aziende speciali, le istituzioni e le società *in house* saranno soggette ai vincoli del Patto interno⁵⁷. Successivamente, in base all'art. 4, d.l. n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, è stato previsto lo scioglimento delle società strumentali entro la fine dell'anno. Su questa disposizione è intervenuta la sezione di controllo della Corte dei conti della Liguria (delibera n. 53 del 2013), che ha escluso l'obbligo di scioglimento per le società *in house*. E poiché le società strumentali degli enti locali sono quasi tutte *in house*, gli obiettivi della legge sono stati svuotati da una semplice delibera dell'organo di controllo⁵⁸.

Non è stato ancora risolto il limite alla spesa concernente la quota di cofinanziamento che gli enti locali mettono a disposizione in occasione di progetti finanziati con i fondi strutturali. Infatti, mentre la quota del fondo strutturale è esclusa dal Patto, la quota del cofinanziamento vi rientra. Ciò comporta che, spesso, gli enti locali non partecipino ai bandi per i fondi europei, privandosi di risorse per gli investimenti e che l'Italia dia all'Europa risorse maggiori di quelle che riceve⁵⁹.

6. – Sotto la pressione delle richieste degli enti locali per il riconoscimento di una maggiore flessibilità del Patto, il legislatore è stato indotto, recentemente, ad approvare norme contenenti una valutazione degli enti virtuosi ai quali è stato attribuito un obiettivo fi-

⁵⁷ Se le società partecipate entrano a far parte della pubblica amministrazione, applicando il divieto di indebitamento all'intera pubblica amministrazione, secondo la nuova formulazione dell'art. 81 Cost., questa forma di aggiramento sarà impossibile. Un caso a parte è quello del comune di Torino. Torino, per sbloccare i pagamenti in conto capitale derivanti dalle opere necessarie per le Olimpiadi invernali del 2006 non ha rispettato il Patto tanto da condizionare i risultati dell'intero comparto. Cfr. Corte dei conti, Sezione delle autonomie, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali*, cit., p. 74. Si veda anche Ifel, *Il Patto di stabilità interno dei comuni nel triennio 2009-2011*, a cura di S. SCOZZESE.

⁵⁸ Si veda *Il Sole 24 Ore* del 10 luglio 2013.

⁵⁹ Questo ostacolo non è stato superato con le misure di flessibilità introdotte (si veda il par. 6).

nanziario minore rispetto agli enti che hanno incrementato la spesa corrente⁶⁰. Inoltre, il legislatore ha approvato strumenti derogatori ai vincoli del Patto interno, consentendo agli enti di usufruire di maggiori spazi finanziari per erogare spese, soprattutto in conto capitale, senza incorrere nelle sanzioni previste.

Le prime misure di flessibilità sono state previste nel 2009 (ma attivate nel 2010), con la regionalizzazione orizzontale e verticale del Patto. Successivamente, strumenti di flessibilità sono stati previsti dalle leggi nn. 122 del 2010, 220 del 2010, 111 del 2011 e dalla legge di stabilità per il 2013.

Questi strumenti si fondano, tutti, sul principio del prestito che consente a un ente locale, per un periodo determinato, di beneficiare di maggiori spazi finanziari, ceduti da altro ente locale, appartenente al medesimo comparto regionale, o dalla regione, potendo a sua volta cederli, nel caso li possieda, a un ente in difficoltà. Queste cessioni possono avvenire, fermo restando il rispetto degli obiettivi complessivi assegnati al comparto. Si dà, in tal modo, attuazione a una sorta di patto di solidarietà in base al quale se un ente locale non è in grado di raggiungere gli obiettivi finanziari imposti per quell'anno, può usufruire della cessione di uno spazio finanziario da parte di altro ente, purché appartenente allo stesso comparto territoriale. Questi spazi finanziari dovranno essere restituiti, entro un biennio, al cessionario, dall'ente che ne ha goduto. Con ciò si rende evidente non solo la volontà del legislatore di rendere il Patto maggiormente flessibile, ma anche lo spostamento dell'attenzione dall'entità della decisione finanziaria ai concreti risultati della gestione.

Ai fini della flessibilità, le misure più rilevanti sono contenute nel Patto regionale verticale, nel Patto regionale verticale incentivato, nel Patto orizzontale nazionale.

Il Patto regionale verticale (disciplinato dai commi 138, 138 *bis*, 139 e 140 dell'art. 1, l. n. 220 del 2010, come modificato dalla legge di stabilità 2013) prevede che la regione possa riconoscere maggiori spazi di spesa ai propri enti locali, compensando la cessione con un peggioramento del proprio obiettivo, in termini di competenza fi-

⁶⁰ Ministero dell'economia e finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, cit. *Circolare*, cit. p. 9.

nanziaria, di pari importo. I maggiori spazi di spesa saranno utilizzati dagli enti locali per pagamenti in conto capitale.

La procedura si apre con un atto dell'ente interessato rivolto alla regione di appartenenza, alle province e agli altri enti come (Anci e Upi), presentato entro il 15 settembre di ogni anno. Nell'atto si indica l'entità dei pagamenti che l'ente è in grado di effettuare nel corso dell'anno. A loro volta le regioni e le province autonome, entro il termine perentorio del 31 ottobre comunicano al Ministero delle finanze gli elementi informativi occorrenti per dimostrare il mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica. Entro lo stesso periodo, la regione comunica i nuovi obiettivi agli enti locali interessati⁶¹. L'atto della regione ha natura discrezionale e può ascrivere alla categoria delle autorizzazioni. Questa natura si evince dal comma 434 della legge di stabilità 2013. In questo, si dispone che le regioni «possono autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il loro saldo programmatico»⁶².

La legge di stabilità 2013, art. 1, comma 122 ss. e la legge n. 228 del 2012 hanno riproposto ed esteso anche alle province, un Patto regionale verticale incentivato (introdotto, inizialmente, dall'art. 16, comma 12 *bis* e seguenti del d.l. n. 95 del 2012). Rispetto al precedente, questo Patto prevede una vera e propria erogazione finanziaria, disposta dal comma 122 della legge di stabilità 2013. In base al Patto regionale verticale incentivato, si attribuisce alle regioni a statuto ordinario, alla Sicilia e alla Sardegna un contributo complessivo di ottocento milioni di euro. A fronte di questo contributo, le regioni s'impegnano a riconoscere spazi finanziari pari a uno, due euro per ogni euro degli ottocento milioni attribuiti, da riconoscere mediante le procedure previste per il Patto regionale verticale di cui sopra. Pertanto, possono essere attribuiti agli enti spazi per complessivi novecentosessanta milioni di euro.

Gli enti beneficiari possono utilizzare gli spazi finanziari solo per pagamenti sui residui passivi in conto capitale.

⁶¹ Si veda Ministero dell'economia e delle finanze, *Circolare*, cit., pp. 39-40 e Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto 2013*, p. 126 ss.

⁶² Le regioni e le province autonome sono tenute - in base all'art. 97, comma 1, Cost., come corretto dalla legge costituzionale n. 1/2012 (art. 2) - ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Quanto alla procedura, la fattispecie disciplinata dall'art. 122 e ss. della legge di stabilità per il 2013 prevede un finanziamento il cui ammontare è indicato dalla legge, come pure sono indicati dalla legge i destinatari e le modalità di ripartizione del contributo. Di questo, duecento milioni di euro devono essere erogati alle province e i restanti seicento milioni di euro ai comuni. Per effetto di queste disposizioni, nasce, in capo alla regione un'obbligazione pecuniaria pubblica, interamente regolata dalla legge che indica i destinatari, l'entità della ripartizione dei fondi, i tempi dell'erogazione, anch'essi predeterminati per legge (previsti entro il 31 maggio 2013). Si tratta di un'erogazione per la quale alla regione non è riconosciuta alcuna discrezionalità. Solo le modalità da seguire nell'attribuzione dei fondi sono lasciate a un accordo sancito nell'ambito della Conferenza permanente. Operata la ripartizione dei fondi, sorgono in capo alla regione gli obblighi informativi da adempiere nei confronti del Ministero, necessari al mantenimento dell'equilibrio dei saldi di bilancio (comma 125, legge di stabilità 2013).

Un'altra forma di flessibilità è stata introdotta dall'art. 4 *ter* del d.l. 2 marzo 2012, n. 16, che ha dato luogo a un Patto orizzontale nazionale, dal quale è escluso l'intervento della regione. Infatti, la normativa prevede che i comuni possano cedere o acquisire spazi finanziari in base al differenziale positivo o negativo che prevedono di conseguire nell'anno, rispetto all'obiettivo del Patto di stabilità, con l'intervento del Ministero dell'economia e delle finanze, secondo scadenze temporali precisamente predeterminate.

La procedura dispone che i comuni che prevedono di conseguire, nel 2013, un differenziale positivo o negativo, rispetto all'obiettivo del Patto di stabilità interno, possono comunicare entro un termine perentorio al Ministero dell'Economia e delle Finanze l'entità degli spazi finanziari che sono disposti a cedere o ad acquisire destinati al pagamento dei residui passivi in conto capitale. Se la richiesta di spazi è superiore all'offerta, l'attribuzione degli spazi è effettuata nei limiti delle risorse, in misura proporzionale ai maggiori spazi finanziari richiesti.

Anche in questo caso, la cessione degli spazi finanziari e la destinazione delle somme è predeterminata dalla legge e al Ministero spetta il compito di applicarla al momento della cessione/acquisizione. Si noti che, a differenza delle due forme di flessibilità, in precedenza saminante, nel Patto orizzontale nazionale, l'entità degli spazi finan-

ziari da cedere e da utilizzare è individuata dai comuni, senza l'intermediazione della regione.

Pur condivisibili nelle finalità, si deve osservare che, ad eccezione del Patto orizzontale nazionale, le disposizioni indirizzate a una maggiore flessibilità finanziaria, non si sono tradotte nel riconoscimento e nell'effettivo esercizio di una maggiore autonomia⁶³, ad esempio attribuendo agli enti locali anche l'opportunità di individuare gli strumenti economico/giuridici per raggiungere gli obiettivi indicati dal legislatore. Ciò in quanto, la personalizzazione del Patto, oltre a essere temporanea, tende a porre al centro della procedura la regione, quando l'attribuzione degli spazi finanziari non sia predeterminata dalla legge in ogni momento del suo svolgersi. Se ne trae la conclusione che - all'infuori degli enti «virtuosi», che godono di una maggiore autonomia finanziaria - il criterio della personalizzazione del Patto ha funzionato come correttivo dell'uniformità della disciplina, entro margini assai ristretti, e che esso rappresenta solo il primo passo verso una maggiore autonomia da riconoscere agli enti locali. Questi, stretti tra le regole europee e quelle nazionali, mostrano, oggi, nel settore finanziario, una periferia governata dal centro⁶⁴.

⁶³ Con riferimento alla ripartizione delle funzioni tra regioni ed enti locali, si veda G. VESPERINI, *I poteri locali*, cit. II, p. 52 ss.; L. VANDELLI, *Il governo locale*, Bologna 2000, p. 87 ss.

⁶⁴ Ai fini di garantire, con misure amministrative, normative e generali di principio, il rispetto degli impegni assunti dall'Italia in sede comunitaria, per assicurare gli equilibri complessivi di bilancio. Così G. VESPERINI, *Gli enti locali*, cit., p. 44 ss.