

“Municipalismo” o “Regionalismo”? **Il possibile impatto dei patti di stabilità territoriali ***

di Ruben Cheli **
(24 marzo 2014)

Sommario: 1. Premessa. La Regione tra centralismo e municipalismo. 2. Governance economica europea e recepimento nazionale. 3. Strumenti di differenziazione e flessibilità: i c.d. patti di solidarietà. 4. Verso una regionalizzazione del sistema delle autonomie locali? 5. Rapporti finanziari tra Regione Toscana e autonomie. 6. Spunti conclusivi.

La XVII legislatura si è avviata nella generalizzata consapevolezza della necessità di riformare il nostro paese, mentre il Presidente della Repubblica nominava due gruppi di esperti col compito di elaborare ipotesi di lavoro su questioni istituzionali ed economiche¹ e incentrava il proprio discorso in occasione della sua rielezione (20 aprile 2013) sulla necessità di intervenire sulla legge elettorale e la II parte della Costituzione.

Dopo la parentesi del Governo Letta, con l'istituzione della Commissione per le riforme costituzionali presieduta dall'ex Ministro per le riforme costituzionali Gaetano Quagliariello², al momento della stesura di queste pagine l'attuale Ministro per le Riforme costituzionali Maria Elena Boschi ha presentato il 12 marzo una bozza di disegno di legge costituzionale rubricato *“Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione”*. Il tema insomma pare ormai saldamente al centro dell'*Agenda politica*.

Con il presente contributo si cerca di indagare il ruolo che la trasposizione delle regole di finanza pubblica europee nell'ordinamento nazionale – in specie le ultime novità – ha e può avere nell'ottica della modifica dell'assetto delle autonomie italiane.

Procedendo a cascata saranno passati in rassegna i vari strumenti con i quali il Governo cerca di contemperare le esigenze di rispetto degli impegni europei e di coordinamento della finanza pubblica in un sistema multilivello, analizzando i possibili effetti che due prossime innovazioni – dovute all'ormai inscindibile legame che la moneta unica ha sviluppato tra i paesi membri – potrebbero avere sul ruolo dell'ente Regione nel sistema delle autonomie italiane. L'esperienza della Regione Toscana, cui è dedicato uno specifico paragrafo, è riportata per fornire alcuni spunti concreti sul lavoro fatto e da fare.

Semplificando si cerca di rispondere alla seguente domanda: l'attuale e futuro dispiegarsi dei rapporti tra UE – Stato – Regione – Enti locali nella materia della finanza pubblica può rafforzare la posizione della Regione e indirizzare in tal senso il processo riformatore?

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Le due relazioni sono state presentate in data 12 aprile 2013. 1. *Relazione finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali*, istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica, composto da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello, Luciano Violante. 2. *Agenda possibile. Relazione del Gruppo di lavoro in materia economico-sociale ed europea*, istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica e composto da Filippo Bubbico, Giancarlo Giorgetti, Enrico Giovannini, Enzo Moavero Milanesi, Giovanni Pitruzzella e Salvatore Rossi.

² Che ha chiuso i propri lavori con delle relazioni confluite nel volume unico *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, febbraio 2014. Le relazioni finali furono consegnate al Presidente del Consiglio dei Ministri nel settembre 2013.

1. Premessa. La Regione tra centralismo e municipalismo.

La forte accelerazione impressa al processo di integrazione europeo dalla grave crisi economico-finanziaria ha spinto gli Stati nazionali a ripensare le modalità di organizzazione e distribuzione dei pubblici poteri, invertendo dinamiche che si erano innescate ancora pochi anni addietro. Basti pensare che a fronte della recente dinamica di trasferimento di poteri e competenze verso le Istituzioni dell'Unione europea lo Stato nazionale si trova adesso, spinto in particolar modo dalla nuova "governance" economica europea³, a riaccentrare su di sé notevoli funzioni a scapito dei livelli di governo sub-nazionali e a svolgere l'imprescindibile ruolo di "guardiano" dell'integrità del sistema di finanza pubblica nazionale.

Invero le *Fiscal rules*⁴ europee fin dalla loro origine con il Trattato di Maastricht hanno attribuito il ruolo centrale e ogni responsabilità ai Governi nazionali, ma è con la necessità di tirare le fila tra i vari attori del proprio ordinamento e per rispettare le disposizioni della nuova cornice di norme che si è assistito a un progressivo "accentramento" anche in Stati storicamente federali o regionali⁵. Nel nostro paese, che molti, a parole, vogliono federale ma che resta del tipo regionale⁶, segnali di questa tendenza (oltre che della presenza di un sistema politico-istituzionale ancora lontano dal

³ Per *governance* economica europea in questa sede si intendono i cinque regolamenti e la direttiva contenuti nel c.d. *six pack*: Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro. Regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro. Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche. Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici. Regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi. Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

I due regolamenti compresi nel c.d. *two pack*: Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria. Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

Il Semestre europeo. Il Patto per l'euro che istituisce un coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza, c.d. *Patto Euro Plus*. Il Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria, meglio noto come *Fiscal compact*.

Per completezza di veda il recente Dickmann R., *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Jovene Editore, Napoli, 2013, aggiornato alle ultime novità.

⁴ Il Fondo Monetario Internazionale, riprendendo una definizione contenuta in Schaechter A., Kinda T., Budina N. and Weber A., *Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset*, IMF Working Paper, July 2012, p. 5, definisce "*fiscal rules*" quelle regole fiscali che impongono un vincolo duraturo sulla politica fiscale attraverso limiti numerici sugli aggregati di bilancio. Si tratta di norme che mirano a correggere gli incentivi distorti e a contenere le pressioni a spendere troppo, soprattutto in tempi di ciclo economico favorevole, in modo da garantire la responsabilità fiscale e la sostenibilità del debito. Si può tuttavia anche parlare in senso più ampio e completo di "*Budgetary Institutions*", intese come tutte le norme e i regolamenti sul come i bilanci vengono redatti, approvati e applicati, comprendendo non solo gli obiettivi numerici di bilancio ma anche le regole procedurali e le norme sulla trasparenza del bilancio Alesina A., Perotti R., *Budget deficits and Budget Institutions*, in IMF, Fiscal Affairs Department, May 1996.

⁵ Come le recenti riforme approvate in Germania o in Spagna.

⁶ D'Atena A., *Federalismo e regionalismo*, in *Diritto regionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2010, pp. 2-45.

trovare un assetto e degli strumenti costituzionali, legislativi e parlamentari che caratterizzino la nostra democrazia in senso decidente) possono essere individuati nei fenomeni della c.d. “legislazione della crisi”⁷ e dell’elevato contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni⁸, agevolato in parte anche dalla riforma del Titolo V della parte II della Costituzione del 2001. Un contenzioso che è risultato spesso favorevole alle esigenze statali e che con l’utilizzo da parte della Corte costituzionale di formule quali “coordinamento della finanza pubblica”⁹, “tutela dell’unità economica e giuridica della Repubblica”, “livelli minimi delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” e “rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea” ha garantito la salvaguardia dell’“interesse nazionale” e ridimensionato l’autonomia regionale/locale¹⁰.

L’incidenza di quanto accennato è persino aggravata laddove al dato “istituzionale” si sommi il dato “politico”. Non passa giorno in cui qualcuno, esponente politico o del mondo economico-sociale, associazione, centro studi, giornalista, ecc.¹¹, non si scagli contro l’ente Regione, additandolo come fonte di sprechi (subito dopo la provincia) e ruberie andando a consolidare la convinzione della sua inutilità in un’opinione pubblica sempre più sensibile a questi richiami. Non che alcuni fatti di cronaca, recenti e ripetuti nel tempo e nel territorio, non vadano ad avvalorare questa tesi. Tuttavia sarebbe opportuno uscire dalla logica dello stereotipo, analizzando i motivi di questa degenerazione¹² e considerando la storica diversità geografica italiana¹³, nonché il processo di formazione di una istituzione relativamente recente, per taluni vera e propria «*invenzione*»¹⁴ della Costituente del 1948 (sulla cui opportunità si dibatte fin dal tempo dell’Unità d’Italia), attuata poi del resto solo nel 1970.

Ci si interroga insomma, a fronte di un assetto amministrativo piuttosto “giovane” e tuttora in fase di compimento e definizione¹⁵, mentre stanno maturando intenzioni di riforma (o contro-riforma) del Titolo V parte II della Costituzione, se non sia il caso di affrontare i nodi tuttora irrisolti della contrapposizione tra “municipalismo” e “regionalismo”, soprattutto alla luce degli attuali e futuri sviluppi europei. Un qualche contributo per sciogliere il nodo della autonomie in Italia sembra provenire negli ultimi anni proprio dal

⁷ Mangiameli S., *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 39-41 e 173-191.

⁸ Osservatorio sulle Regioni, Il contenzioso Stato-Regioni, anni 2003-2013, <http://www.issirfa.cnr.it>

⁹ Corte cost., sent. n. 267/2006 enuncia che a partire dalla legge finanziaria 2003 le norme legislative statali che dispongono in merito al patto di stabilità sono da considerarsi «*principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma e 119, secondo comma*».

¹⁰ Sul punto Salerno G.M., *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all’autonomia finanziaria delle Regioni*, in Quaderni costituzionali, a. XXXII, n. 3, settembre 2012, pp.573-580.

¹¹ A mero titolo esemplificativo, tra i tanti: Società geografica italiana, *Per un riordino territoriale dell’Italia*, 2013. *Le Regioni vanno abolite. Parla il Governatore*, in Il Giornale, 1° dicembre 2013. *Province? E se invece abolissimo le Regioni...* in Il Mondo, 13 dicembre 2013. *Renzi abolisci tutte le Regioni*, in Italia Oggi, 17 gennaio 2014. *Adesso aboliamo le Regioni*, in Libero, 22 gennaio 2014. *Una bella riforma? Abolire le Regioni*, in Formiche.it, 9 marzo 2014.

¹² Anche in termini di congegni costituzionali e legislativi, statali o regionali, adottati o meno, che possono incentivare o disincentivare comportamenti irresponsabili: si pensi solo alla legislazione elettorale regionale e a quella c.d. di contorno e al suo effetto in termini di comportamento del personale politico e dei partiti.

¹³ Marcantoni M., Baldi M., *Uscire dallo Stato di accusa*, pp. 51-63 e *La dimensione fenomenologica*, pp. 87-132 in *Regioni a geometria variabile. Quando, dove e perché il regionalismo funziona*, Donzelli Editore, Roma, 2013.

¹⁴ Martines T., Ruggeri A., Salazar C., *Lineamenti di Diritto regionale*, Giuffrè Editore, 2012, p.3.

¹⁵ Il disegno di legge AS1212 XVII legislatura, *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*, meglio noto come disegno di legge Delrio, dovrebbe riordinare l’assetto provinciale e sovracomunale ma è ancora in attesa di essere votato in prima lettura al Senato prima di ritornare alla Camera.

nuovo quadro europeo di regole di bilancio e dalla sua ricezione a livello nazionale che, a guardar bene, silenziosamente, forse lo ha già definito.

2. Governance economica europea e recepimento nazionale

Nel lungo percorso che dalla Comunità economica europea (1957) conduce al Trattato di Lisbona (2007) il 1993 è l'anno "spartiacque per la finanza pubblica italiana"¹⁶ e le critiche sempre più spesso rivolte all'"austerità" e al c.d. "*Fiscal compact*" in una qualche misura rimandano al periodo del Trattato di Maastricht. Solamente il successivo c.d. "*Six pack*", come giustamente ricordato da taluni¹⁷, rivestirà un'importanza analoga, se non superiore, pur non rivestendo carattere di Trattato. È infatti con quella «vera Costituzione economica degli Stati membri»¹⁸ qual è il Trattato di Maastricht, che si definiscono le regole necessarie per garantire un certo grado di coordinamento delle politiche di Bilancio degli Stati membri e i parametri di convergenza¹⁹ da rispettare per poter adottare la moneta unica. Un momento storico se si pensa che viene ceduto l'antico diritto in mano ai sovrani di battere moneta, le politiche di Bilancio sovranazionali divengono vincolanti e le politiche economiche devono essere condotte secondo i principi di una economia di mercato aperta, in libera concorrenza, nel rispetto della stabilità dei prezzi, di finanze pubbliche e condizioni monetarie sane e una bilancia dei pagamenti sostenibile²⁰. La norma secondo la quale «*gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi*» (art. 104C Trattato di Maastricht, attuale art. 126 TFUE) e la specificazione nel "Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi" dei due parametri del 3 per cento disavanzo pubblico/PIL e del 60 per cento debito pubblico/PIL rientrano proprio nella logica di garantire il rispetto di quanto suddetto.

Lascaindo da parte in questa sede ogni considerazione economica sui due criteri di finanza pubblica, ma non senza rimarcare come siano infondate certe dichiarazioni che vorrebbero imputare alla "bizzarria umana" la loro origine²¹, è per evitare fenomeni di

¹⁶ Monorchio A., Mottura L.G., *Compendio di contabilità di Stato*, Cacucci Editore, Bari, 2014, p. 68.

¹⁷ Morando E., *Chi si è accorto della nuova Maastricht?*, in www.astrid.eu, 8 novembre 2010.

¹⁸ Padoa-Schioppa T., *Governo dell'economia e contesto europeo*, in *Il Mulino*, n. 2., 1994, p. 324.

¹⁹ 1) Alto grado di stabilità dei prezzi: tasso d'inflazione prossimo a quello dei tre Stati membri, al massimo, che hanno conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi. 2) Sostenibilità della situazione della finanza pubblica: situazione di bilancio pubblico non caratterizzata da un disavanzo eccessivo secondo. 3) Rispetto dei margini normali di fluttuazione previsti dal Meccanismo di cambio del Sistema monetario europeo per almeno due anni, senza svalutazioni nei confronti della moneta di qualsiasi altro Stato membro. 4) Livelli dei tassi di interesse a lungo termine che riflettano la stabilità della convergenza raggiunta dallo Stato membro e della sua partecipazione al Meccanismo di cambio del Sistema monetario europeo.

²⁰ Art. 3A Trattato di Maastricht: «1. [...] l'azione degli Stati membri e della Comunità comprende, alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal presente trattato, l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza.

2. [...] questa azione comprende la fissazione irrevocabile dei tassi di cambio che comporterà l'introduzione di una moneta unica, l'ECU, nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche, che abbiano l'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi e, fatto salvo questo obiettivo, di sostenere le politiche economiche generali nella Comunità conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza.

3. Queste azioni degli Stati membri e della Comunità implicano il rispetto dei seguenti principi direttivi: prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane nonché bilancia dei pagamenti sostenibile.»

²¹ Si veda l'articolo di Vito Lops sul Sole24Ore del 29 gennaio 2014: «Parla l'inventore della formula del 3% sul deficit/Pil: «Parametro deciso in meno di un'ora, senza basi teoriche».

moral hazard e *free riding* con esternalità negative sugli altri contraenti che essi sono gli unici, tra i criteri di convergenza, da rispettare anche dopo l'introduzione della moneta unica.

Di qui la necessità di un sistema di regole stabile – il Patto di stabilità e crescita europeo approvato dal Consiglio nel luglio 1997²² – che ha chiarito le norme presenti nel Trattato, ha definito le modalità di prevenzione dei comportamenti scorretti e di correzione degli stessi e ha istituzionalizzato delle vere e proprie *budget institutions* definitive, posto che le politiche economiche rappresentano ormai una questione di interesse comune (art. 103, Trattato di Maastricht, attuale art. 121 TFUE). Esso verrà poi parzialmente corretto in senso flessibile nel 2005 e infine integrato e rafforzato (*rectius*, stravolto) con la c.d. nuova *Governance* economica europea.

A fronte di tutto ciò il nostro paese si è adeguato al nuovo contesto europeo con la legge 23 dicembre 1998, n. 448, che all'articolo 28²³ disciplina il "Patto di stabilità interno". A differenza del contesto politico e istituzionale degli anni Settanta, nel quale i poteri regionali e locali erano molto limitati (se non insignificanti) e il Bilancio dello Stato costituiva uno strumento di governo dell'intera economia pubblica, la situazione di "sistema multilivello" di fine secolo ha reso necessaria la presenza di regole di finanza pubblica vigenti per il complessivo aggregato delle pubbliche amministrazioni comportando l'assoggettabilità alle regole europee dell'intero "settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche".

Questa esigenza si è resa tanto più urgente e cruciale dalla lettura dell'articolo 3 del Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi²⁴, per cui sono i Governi nazionali i soli responsabili del rispetto delle regole, come confermato dalla stessa origine governativa della legge n. 448/1998 (per la precisione promossa dal Presidente del Consiglio Romano Prodi e dai due Ministri "economici" dell'epoca, Carlo Azeglio Ciampi e Vincenzo Visco).

Questo coinvolgimento di Regioni ed enti locali nell'obiettivo del rispetto degli impegni di finanza pubblica derivanti dagli obblighi assunti in sede europea ha preso avvio per la prima volta nel 1999 e, nel difficile tentativo di bilanciare le esigenze di autonomia gestionale degli enti e quelle di rispetto dei saldi-obiettivo definiti a livello nazionale, ha mutato più e più volte contenuto negli anni. Del resto l'origine pattizia dello strumento e la sua definizione annuale da formalizzare con la legge di stabilità (e prima l. finanziaria) incentivano la flessibilità a scapito della programmazione e della certezza delle regole e in un quindicennio sono stati molti i cambiamenti in termini di enti soggetti alle norme (comuni sopra o sotto una certa soglia di abitanti, posto che gli obiettivi si calcolano per

²² Regolamento (CE) n. 1466/97, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche. Regolamento (CE) n. 1467/97, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

²³ Legge n. 448/1998, art. 28, c.1: «*Nel quadro del federalismo fiscale, che sarà disciplinato da apposita legge sulla base dei principi contenuti nel documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001, le regioni, le province autonome, le province, i comuni e le comunità montane concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita, impegnandosi a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo. [...]*».

²⁴ «*Al fine di garantire l'efficacia della procedura per i disavanzi eccessivi, i governi degli Stati membri, ai sensi della stessa, sono responsabili dei disavanzi della pubblica amministrazione [...]. Gli Stati membri assicurano che le procedure nazionali in materia di bilancio consentano loro di rispettare gli obblighi derivanti dai trattati in questo settore. Gli Stati membri riferiscono alla Commissione, tempestivamente e regolarmente, in merito al loro disavanzo, previsto ed effettivo, nonché al livello del loro debito*».

comparto), di obiettivi (tetti di spesa o saldi finanziari), di voci da includere ed escludere per il calcolo dell'obiettivo, di natura dei dati (cassa, competenza, competenza mista)²⁵.

Una certa stabilità, quantomeno in relazione ai meccanismi di calcolo degli obiettivi²⁶, sembra essere stata raggiunta negli ultimi anni, parallelamente alla previsione di una delle principali innovazioni favorevoli per gli enti locali: i c.d. Patti di solidarietà tra enti territoriali.

3. Strumenti di differenziazione e flessibilità: i patti c.d. di solidarietà

In un contesto di inasprimento degli sforzi di finanza pubblica richiesti agli enti locali²⁷ paiono non molti gli elementi tali da qualificare il sistema in senso autonomistico e solo l'intervento della Corte costituzionale ha garantito un minimo di autonomia finanziaria²⁸ nell'ambito del contributo finanziario complessivo dovuto dal comparto. Lo stesso ripristino della "tesoreria unica"²⁹ e il recente taglio basato sui c.d. consumi intermedi³⁰ ben rappresentano due esempi di un *modus operandi* dettato dall'emergenza. Peraltro l'applicazione del meccanismo di ripartizione degli obiettivi finanziari secondo criteri di

²⁵ Si veda Liguori M., Pattaro A.F., Sicilia M., *Gli effetti dell'applicazione del Patto di stabilità interno sulle scelte di indebitamento e di investimento degli enti locali*, pp. 13-14, in Amatucci F., Pezzani F., Vecchi V., a cura di, *Le scelte di finanziamento degli enti locali*, EGEA S.p.A. Milano, 2009.

²⁶ A partire dal 2011 gli obiettivi di patto di stabilità sono calcolati sulla base della spesa corrente media di un triennio.

²⁷ Tenendo presente il combinato disposto dei tagli agli enti locali e del peggioramento degli obiettivi di patto di stabilità, frutto di ben 7 manovre in 3 anni, i comuni concorreranno al risanamento della finanza pubblica nel periodo 2014-2017 rispettivamente per 11,7 miliardi (2014), 12,7 miliardi (2015), 12,9 miliardi (2016-2017) mentre il comparto delle province per 3,7 miliardi (2014), 3,9 miliardi (2015) e 4 miliardi (2016-2017), si veda il Dossier della Camera dei Deputati. Un recente contributo della Commissione Tecnica Paritetica per l'Attuazione del Federalismo Fiscale (COPAFF), *Condivisione tra i livelli di governo dei dati sull'entità e la ripartizione delle misure di consolidamento della finanza pubblica*, del 16 gennaio 2014, nell'elencare ben 20 provvedimenti di finanza pubblica che dal 2008 hanno prodotto effetti sull'intero comparto della AA.PP., parla di una riduzione di spesa complessiva per le amministrazioni locali di 32 miliardi di euro su un totale della manovra di 67 miliardi.

²⁸ Ad esempio la Corte costituzionale con la sentenza n. 139/2012 ha stabilito che lo Stato, nel definire le riduzioni di risorse a carico del comparto delle autonomie della P.A., può solo fissare un limite complessivo di risparmio, «lasciando agli enti ampia libertà di allocazione fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa». Oppure con la sentenza n. 148 del 2012, riprendendo le sentenze n. 232/2011 e 326/2010, la Corte costituzionale ha sostenuto la legittimità delle norme statali che fissano i tagli agli enti locali (in quanto esercizio della competenza a determinare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.) purché si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica transitori e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento degli obiettivi.

²⁹ Si tratta di quanto previsto nel D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività", all'art. 35, commi 8-13, per garantire la "tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica".

³⁰ Art. 16, comma 7, D.L. 6 luglio 2012, n. 95 "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario", in merito alla riduzione della spesa degli Enti territoriali. Il decreto ministeriale del 25 ottobre 2012 con il quale il Ministero dell'Interno ha definito la riduzione delle risorse alle Province (in assenza di un accordo raggiunto tramite Conferenza Stato città e autonomie locali) ha ripartito i tagli "in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte dal SIOPE". In seguito varie province hanno promosso ricorso al Tribunale amministrativo in quanto la nozione di "consumo intermedio" presa a riferimento non corrispondeva alle sole spese di funzionamento delle province ma anche quelle per l'esercizio delle funzioni delegate dalla Regione, andando a penalizzare quindi i territori che esercitavano maggiormente il principio di sussidiarietà. Da ultimo è intervenuto il Consiglio di Stato, Sezione III, con sentenza 3 febbraio 2014, n. 475.

virtuosità³¹, che avrebbe potuto rendere il sistema più competitivo e differenziato, è stato nei fatti sospeso dopo la parentesi del 2012³².

Come valorizzare allora, in un quadro siffatto, la pluralità istituzionale e geografica che contraddistingue il nostro paese?

Una soluzione, transitoria ma ormai rodata, sembra essere quella dei c.d. Patti di solidarietà territoriali. Operativi dal 2009, si sono affinati e diffusi con l'utilizzo e tra essi attualmente si annoverano il patto regionale verticale, il patto regionale verticale incentivato, il patto regionale orizzontale e il patto nazionale orizzontale. Come si evince dal nome, "verticali" sono quelli che presuppongono un ruolo di un altro livello istituzionale, sovraordinato³³, in veste di impulso e proposta, mentre "orizzontali" sono quelli nei quali le risorse (gli spazi finanziari) vengono distribuite sulla base di una solidarietà di comparto e alla Regione/Stato spetta un ruolo di coordinamento.

A prescindere dalla funzione di alleggerimento degli sforzi degli enti locali mediante la rideterminazione degli obiettivi programmatici, nonché di flessibilizzazione del sistema, la loro importanza è dovuta al ruolo che grazie a essi assume la Regione. Come conferma la stessa Corte dei conti nel suo "*Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2013*" i dati 2012 mostrano che nell'ente Regione «sembra assumere sempre più spazio una funzione di raccordo e di coordinamento degli interventi delle amministrazioni locali e di quelle infrastrutturali di matrice comunitaria»³⁴ e che rispetto all'anno precedente è aumentato di oltre il 45 per cento l'ammontare dello spazio finanziario reso disponibile dalle regioni agli enti locali³⁵.

Con il patto di stabilità verticale regionale³⁶, previsto fino al 2015, la Regione può infatti autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il loro obiettivo di patto di stabilità, consentendogli di aumentare i pagamenti in conto capitale, peggiorando contestualmente il proprio obiettivo (riducendo le proprie spese in quanto le regioni hanno obiettivi di patto di stabilità basati su tetti di spesa). Gli enti locali, tenuto conto del rispettivo fabbisogno, comunicano alla Regione e alle associazioni di rappresentanza regionali (ANCI e UPI) l'entità dell'intervento regionale richiesto. Sarà poi la Regione, sulla base delle proprie disponibilità, della programmazione e delle priorità politiche a destinare un *plafond* da distribuire. Alla stessa logica risponde il patto regionale verticale incentivato³⁷, previsto per il 2012, il 2013 e il 2014 e diverso dal precedente solo per l'incentivo che lo Stato dà alle regioni e per l'ammontare predeterminato del *plafond*.

³¹ Il D.L. 98/2011 prevede una valutazione ponderata di alcuni parametri al fine di dividere gli enti soggetti al patto di stabilità in due classi e in tal modo premiare i virtuosi a scapito degli altri enti. Tali criteri sono 1) convergenza costi/fabbisogni standard-spesa storica, 2) rispetto del patto di stabilità, 3) incidenza spese di personale su spesa corrente in termini di personale in rapporto a popolazione ed estensione territoriale, 4) autonomia finanziaria, 5) equilibrio di parte corrente, 6) tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale per gli enti locali, 7) per le regioni: rapporto introiti da evasione fiscale/tributi erariali, 8) effettiva partecipazione degli enti locali all'azione di contrasto all'evasione fiscale, 9) rapporto entrate di parte corrente rimosse/accertate, 10) operazioni di dismissioni di partecipazioni societarie.

³² Corte dei conti, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2013*, p. 137.

³³ A smentita di quanti affermano la totale equidistribuzione degli enti ex art. 114 Cost., come confermato dalla stessa Corte costituzionale v. Sent. n. 274/2003 e n. 365/2007.

³⁴ Corte dei conti, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2013*, p. 137.

³⁵ L'ammontare è giunto a 1,6 miliardi di euro, Corte dei Conti, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2013*, p. 136.

³⁶ Art. 1, commi 138-140, L. 220/2010.

³⁷ Art. 1, commi 122-126, L. 228/2012.

Sostanzialmente viene concesso un contributo statale alle regioni (pari all'83,33% della quota da liberare) le quali decidono di cedere spazi finanziari agli enti locali del proprio territorio per il pagamento di spese di conto capitale. Il contributo concesso, da impiegare nell'operazione di riduzione del debito della Regione, è stato sempre impiegato dalle regioni per coprire il taglio statale ex D.L. 95/2012, dovendo essere mantenuto invariato l'obiettivo complessivo. Comunque, fissato il totale dei milioni messi a disposizione dal Governo (800 milioni nel 2012, 1,2 milioni nel 2013 e 2014) è la contrattazione tra le regioni a determinare la rispettiva quota, essendo rimessa alla Conferenza Stato-Regioni la decisione in merito al riparto.

Quanto ai "patti orizzontali"³⁸, al di là della particolarità per cui quello regionale è aperto indistintamente a comuni e province mentre quello statale è limitato ai soli comuni, il meccanismo è di rendere possibile una rimodulazione degli obiettivi tra gli enti, per comparto, facendo leva sulle disponibilità di coloro che programmano di avere un differenziale positivo rispetto all'obiettivo e quindi sono disponibili a "concedere" spazi a quelli con differenziale negativo. Concretamente, nel caso del patto orizzontale regionale la solidarietà scatterà tra gli enti di una stessa regione (comuni con comuni e province con province), in quello nazionale scatterà tra comuni di tutto il paese.

Da questa breve e sintetica panoramica si può capire, nella logica di un sistema indeciso tra valorizzazione delle municipalità o del regionalismo, l'importanza assunta da questi meccanismi. Il prevedere, in una materia delicata quale quella della finanza locale, un ruolo così pronunciato della Regione potrebbe determinare tre ordini di effetti: uno in basso, sui comuni e le province, uno sulla stessa Regione e uno sullo Stato.

Partendo dal basso, il primo effetto potrebbe essere sulla "mentalità" delle autonomie locali le quali, dovendo trasmettere le richieste e una serie di dati per l'istruttoria (si veda il caso della Toscana in seguito) e sperimentando un riscontro positivo in virtù degli effetti degli spazi finanziari ottenuti, potrebbero cominciare a riconoscere spontaneamente un ruolo di sovraordinazione e coordinamento all'amministrazione regionale. In breve sostituire al frequente e stretto legame comuni/province-Ministero dell'Interno o dell'Economia il rapporto autonomie-regione.

La stessa Regione – secondo effetto – potrebbe essere artefice del rafforzamento (e, nei casi dove il tessuto autonomistico è meno sviluppato, della vera e propria creazione) di un sistema delle autonomie compiuto e integrato, mediante la conoscenza pratica del contesto prima ancora che con la normazione. Infatti sono le effettive e reali condizioni finanziarie di un sistema a rendere piena ed esercitabile qualsiasi autonomia. La gestione e il coordinamento dei rapporti finanziari tra enti potrebbero permettere a ciascuna Regione l'esercizio di funzioni di impulso e di sviluppo del territorio e di attuare pienamente l'art. 118 della Costituzione.

Infine lo Stato stesso potrebbe cogliere questa occasione e, per mezzo delle regioni, aumentare efficienza ed efficacia nell'ordinamento, nel rispetto di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Gli ultimi anni hanno dimostrato come sia difficile proporre interventi precisi ed uniformi da Roma e nella consapevolezza che far "quadrare" i conti di un insieme di soggetti più o meno autonomi, specie nell'emergenza, è più facile dal centro, in situazioni ordinarie non si può non considerare la varietà e la diversità regionale italiana.

³⁸ Introdotta con l'art. 77-ter, c. 11, D.L. 112/2008 1, quello regionale (ad oggi disciplinato dai commi 141 e 142, art. 1, L. 220/2010). Disciplinato all'art. 4-ter, D.L. 16/2012 quello nazionale.

L'analisi empirica sembra venire a sostegno di questa tendenza. Utilizzando i dati più recenti³⁹ si segnala innanzitutto che i "patti di solidarietà" sono stati fondamentali per il rispetto del Patto di stabilità: tra i comuni che hanno utilizzato tali strumenti solo l'1,6 per cento è risultato inadempiente a fronte del 9,5 per cento di quelli che non ne hanno fruito. Ciò potrebbe incidere positivamente sulla considerazione del ruolo della regione ed è tanto più vero se consideriamo che il patto orizzontale è scarsamente utilizzato e non solo per impossibilità da parte degli enti a cedere quote di patto, come dimostra l'eccedenza del saldo finanziario rispetto all'obiettivo di ben 671 milioni di euro per i comuni (solo 6 milioni per le province)⁴⁰. A livello nazionale il patto orizzontale vede un'adesione dei comuni poco sopra il 20 per cento (e l'87,4 per cento delle risorse cedute provengono dalla Lombardia delle quali la quasi totalità da un singolo comune). A livello regionale l'adesione è del 18 per cento tra i comuni e del 12 per cento tra le province. Senza considerare l'effetto di trascinarsi dal 2011, per cui chi ha aderito l'anno precedente è coinvolto (in positivo o negativo) l'anno seguente, i comuni aderenti nel 2012 sono solo il 10,7 per cento. Le cifre, poi, in diminuzione, 48 milioni complessivamente ceduti da province e comuni nel 2012 a fronte dei 70 nel 2011. Questi dati, nei quali forse si può leggere l'atteggiamento di diffidenza tra gli enti e il proverbiale campanilismo italiano, sembrano mostrare un fenomeno interessante quanto alla suddetta *forma mentis*: per le proprie difficoltà finanziarie non ci si rivolge a un ente del proprio comparto, a un "simile", bensì all'ente che viene percepito come più solido e dotato di maggiori possibilità finanziarie, la Regione. I motivi di tale scelta potrebbero essere molteplici, il dato di fatto è tuttavia incontestabile.

Il ruolo regionale è confermato inoltre dall'utilizzo dei patti regionali verticali. Il patto di stabilità incentivato è stato utilizzato dal 77 per cento dei comuni. Tralasciando questa modalità, che potrebbe fuorviare per via dell'incentivo e della correlata normativa e che conferma l'intenzione dello Stato di modulare gli interventi mediante le regioni, nondimeno si evidenzia come 11 regioni⁴¹ abbiano deciso di attivare il patto regionale verticale ordinario mettendo a disposizione ulteriori milioni di euro: 440 per i comuni, 390 per le province. A prenderne parte, il 50 per cento di municipalità e il 66 per cento di amministrazioni provinciali sul totale dei comuni soggetti al patto in tutte le regioni a statuto ordinario. Considerando i soli enti delle regioni che hanno attivato il patto verticale ordinario la percentuale dei comuni partecipanti sale al 65 per cento e quella delle province all'88 per cento.

4. Verso una regionalizzazione del sistema degli enti locali?

La tendenza verso una regionalizzazione della finanza locale, che pare emergere dall'uso e dalle caratteristiche dei c.d. patti di solidarietà passati in rassegna, potrebbe marcarsi sempre più e venire confermata nel prossimo biennio grazie all'introduzione nell'ordinamento del "patto regionale integrato" e della "regionalizzazione dell'indebitamento".

³⁹ Essendo il 31 marzo 2014 il termine ultimo per l'invio alla Ragioneria Generale dello Stato della certificazione del patto di stabilità 2013, i dati citati sono del 2012 e sono contenuti nella Relazione sul Coordinamento della finanza pubblica 2013 della Corte dei conti, pp. 125-164.

⁴⁰ L'eccedenza, in parte, può anche essere imputata a una politica di gestione prudente del Bilancio da non biasimare.

⁴¹ Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Campania, Sardegna.

Tra i patti di solidarietà visti nel precedente paragrafo non è stato considerato il c.d. “patto regionale integrato” in quanto non ancora entrato in funzione e, anzi, sospeso e rimandato nella sua applicazione di anno in anno. Introdotto dal D.L. n. 98 del 2011 (art. 20, c.1) e ripreso dall’art. 32, c. 17, della legge n. 183 del 2011, esso rappresenta l’evoluzione dei patti regionali esistenti e dovrebbe prendere avvio nel 2015, come disposto con la legge di stabilità 2014, secondo modalità previste da un decreto del Ministro dell’economia e delle finanze da adottare entro il 30 novembre 2014. L’intenzione dovrebbe essere quella di responsabilizzare ciascun sistema regionale di finanza pubblica, superando il meccanismo delle compensazioni verticali e orizzontali e considerando come un tutt’uno il complesso delle autonomie in un dato territorio. Non a caso il dialogo tra i sistemi contabili delle singole amministrazioni e la trasparenza dei conti pubblici è l’obiettivo dell’attuale percorso di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di Regioni, enti locali e loro organismi, avviato con il D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118⁴², ancora in sperimentazione e ricondotto, come materia, nella competenza legislativa esclusiva statale⁴³ dalla legge cost. 1/2012. Proprio il ritardo nell’attuazione dell’armonizzazione contabile e nell’implementazione della modalità di calcolo eurocompatibile⁴⁴ è alla base dello slittamento verificatosi.

Sostanzialmente con il patto regionale integrato si tratta di concordare le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica⁴⁵ regione per regione con lo Stato. La partecipazione degli enti locali alla decisione assunta dal livello di governo superiore è assicurata dalla necessità di concludere un accordo in seno al Consiglio delle autonomie locali (o in mancanza di esso con i rappresentanti dell’ANCI e dell’UPI regionale), nel rispetto del principio di leale collaborazione. La responsabilizzazione, analogamente a quanto previsto con il patto di stabilità e crescita europeo, ricade sul soggetto politico sovraordinato, nel caso di specie la Regione. Si può perciò ipotizzare un effetto di “centralizzazione” regionale⁴⁶ analoga a quella rilevata per lo Stato in quanto, ferma restando la normativa sanzionatoria vigente per gli enti locali inadempienti, sarà la Regione a dover rispondere direttamente allo Stato in relazione al mancato raggiungimento dell’obiettivo “integrato regionale”, dovendo coprire la differenza tra l’obiettivo assegnato e il risultato conseguito nell’esercizio successivo. Non solo, oltre a una possibile “centralizzazione” regionale potrebbe profilarsi *de facto* l’applicazione dell’art. 116 Cost., aprendo la via a quel regionalismo differenziato finora inattuato. Non a caso si dice che l’autonomia finanziaria è la pietra angolare dell’autonomia regionale⁴⁷.

L’altro fattore che dovrebbe contribuire a consolidare la rete di rapporti tra i livelli di governo territoriali è previsto a partire dal 2016 ed è fortemente connesso al citato

⁴² La stessa UE ha tradotto questa intenzione nel c.d. *six pack* con la Direttiva n. 2011/85/UE dell’8 novembre 2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri. Non bisogna dimenticare che la Grecia è riuscita, per anni, a imbrogliare le istituzioni europee trasmettendo dati economico-finanziari falsi. Di qui la necessità e l’interesse europeo di codificare un vero e proprio principio “dell’indipendenza delle statistiche”, con autorità statistiche indipendenti e una certa omogeneità “dell’alfabeto” e della “grammatica” contabile nei paesi membri.

⁴³ Art. 3, legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1.

⁴⁴ Secondo la quale vengono tolte alcune voci dal lato delle spese e delle entrate e la registrazione delle poste che concorrono a determinare l’indebitamento netto avviene secondo il criterio della competenza economica.

⁴⁵ Esclusa la componente sanitaria.

⁴⁶ Peraltro alcuni fenomeni di accentramento regionale stanno emergendo nel dibattito connesso al riordino/abolizione delle province. Si pensi ad esempio alle ipotesi di costituzione di Agenzie regionali in materia di formazione/lavoro.

⁴⁷ Riprendendo quanto affermato da Costantino Mortati.

processo di rafforzamento della nuova *governance* economica europea e al c.d. criterio del debito⁴⁸.

Tralasciando l'analisi specifica di tali regole⁴⁹, ciò che importa sottolineare è la modifica costituzionale che ne è scaturita e che origina dagli accordi presi con il c.d. *Patto Euro Plus* del marzo 2011: «*Gli Stati membri partecipanti si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel patto di stabilità e crescita. Gli Stati membri manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere ma faranno sì che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)*». È da qui, ben prima quindi del *six pack* (novembre 2011) o del *Fiscal compact* (quest'ultimo spesso citato a sproposito nel dibattito pubblico, essendo stato firmato a marzo 2012), che origina la cristallizzazione degli obblighi europei con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1 e la rispettiva legge di attuazione, la n. 243 del 24 dicembre 2012⁵⁰.

Tra le modifiche apportate agli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione da quella che è stata definita una riforma “*affrettata*”, “*silenziosa*”⁵¹ o anche “*contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*”⁵², un occhio di riguardo deve essere riservato proprio al concorso alla sostenibilità del debito pubblico da parte degli enti territoriali, nell'ambito dell'equilibrio dei rispettivi bilanci. Se infatti secondo il nuovo art. 97 Cost.⁵³ le pubbliche amministrazioni devono assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico – non diversamente da quanto già previsto nei fatti – è con il nuovo articolo 119 Cost. e con la legge n. 243 del 2012, che si rende possibile quel processo di “*regionalizzazione dell'indebitamento*” strettamente connesso al funzionamento dei patti di solidarietà.

«*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni [...] possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio [...]*».

Questo nuovo principio, inserito al sesto comma dell'art. 119 Cost., impone un “*ripensamento dei rapporti finanziari tra Regione ed enti locali ancora più significativo di*

⁴⁸ La *debt-rule*, prevista per la prima volta nel *six pack*, consiste nell'obbligo di riduzione del debito pubblico nella misura di un ventesimo all'anno in media su un triennio del differenziale tra debito pubblico su PIL e valore del 60 per cento. Articolo 2 del regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/1997 per l'accelerazione e il chiarimento della modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi. In due parole, il regolamento sul braccio correttivo del patto di stabilità e crescita.

⁴⁹ Per le quali, come già citato in nota n.1, si rimanda a Dickmann R., *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Jovene Editore, Napoli, 2013.

⁵⁰ Circa il carattere rinforzato o speciale della legge n. 243 del 2012, approvata ai sensi del nuovo articolo 81 Cost., si veda Dickmann R., *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in *Federalismi.it*, n. 6/2013, 13 marzo 2013.

⁵¹ Sul punto: Brancasi A., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, www.forumcostituzionale.it, 10 gennaio 2012. Bergo M., *Pareggio di Bilancio “all'italiana”. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa di tutti i tempi*, in *federalismi.it* n. 6/2013, 20 marzo 2013.

⁵² Cecchetti M. sostiene la sensibile riduzione dell'autonomia regionale e locale in *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in *federalismi.it* n. 24/2012, 19 dicembre 2012.

⁵³ Art. 97 Cost.: «*Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. [...]*».

quanto fatto sul fronte della «territorializzazione» del patto di stabilità interno⁵⁴ e trova applicazione mediante il legame tra indebitamento degli enti territoriali ed equilibrio della gestione di cassa finale dell'insieme degli enti di ciascuna regione, compresa la stessa regione, come disposto dall'articolo 10 della legge rinforzata n. 243/2012. Il legame si concretizza subordinando le operazioni di indebitamento dei singoli enti alla stipula di apposite intese⁵⁵ da concludersi in ambito regionale, in modo da garantire l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali nell'anno di riferimento.

Similmente a quanto sottolineato con l'analisi dei patti di stabilità territoriali regionali, sebbene la relazione illustrativa della legge assegni alla regione un ruolo non decisivo⁵⁶, è difficile che la regione non si ritrovi ad assumere un ruolo di primo piano nel complesso delle autonomie e a tenere le redini in ordine ai possibili fenomeni compensativi. Sarà alla regione che gli enti locali dovranno inviare dati e informazioni finanziarie⁵⁷, sarà lei a determinare il saldo di cassa finale e le modalità di raggiungimento dell'equilibrio di bilancio nell'ambito delle intese con comuni e province, sarà l'amministrazione regionale, nel caso di disavanzo nell'anno n , a rideterminare l'equilibrio di cassa nell'anno $n+1$, ripartendo tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto le rispettive quote. Il tutto nel rispetto del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di definizione delle procedure e della legge statale che dovrà prevedere le sanzioni per gli inadempienti, "ulteriori obblighi" per il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Dunque, nonostante resti possibile per ciascun ente territoriale⁵⁸ ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal bilancio di previsione, sembra profilarsi una «torsione centripeta»⁵⁹ per l'ordinamento dei bilanci pubblici e non solo. Si pensi, per fare un esempio, al ruolo che potrebbe avere la Regione in termini di programmazione, impulso e incentivazione di determinate opere infrastrutturali, trovandosi a gestire e controllare informazioni finanziarie dell'intero assetto delle autonomie locali. Si tratta di un «diverso, probabilmente nuovo, e sicuramente non facile coordinamento svolto dall'amministrazione regionale, sia pure in collaborazione stretta con gli enti locali» che porrà numerosi interrogativi e che potrebbe richiedere un riconoscimento. In altri termini, in una situazione siffatta, è ancora pensabile mantenere una rigidità e omogeneità in termini di ordinamento degli enti locali nelle regioni a statuto ordinario? Sarà possibile governare dal centro, in maniera efficiente, i complessi fenomeni e i rapporti intricati che si verranno a creare nei vari territori tra regione ed autonomie (la Toscana, con i suoi 280 comuni è paragonabile al Piemonte che ne ha 1.206)?

A queste domande non si può dare oggi una risposta univoca e certa senza tentare di sviscerarle in ogni aspetto. Si può solo tratteggiare l'attuale quadro dei rapporti finanziari tra la Regione Toscana e gli enti locali.

⁵⁴ Guella F., *Il patto di stabilità interno, tra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, Quaderni costituzionali, il Mulino, a. XXXIII, n.3, settembre 2013, p. 597.

⁵⁵ Si consideri che nel caso di assenza dell'intesa ciascun ente potrà indebitarsi nei limiti del rimborso dei propri prestiti.

⁵⁶ AC5603, *Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*, presentato il 27 novembre 2012, p.7.

⁵⁷ All'art. 10, c. 3, legge n. 243/2012 si parla a) della previsione del saldo in termini di competenza e di cassa tra le entrate e le spese finali, b) gli investimenti che intende realizzare con il ricorso all'indebitamento o con i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti.

⁵⁸ Art. 10, c. 3, ultimo periodo, legge 243/2012.

⁵⁹ Morrone A., *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, Rivista AIC n. 1/2014, 24 gennaio 2014, p.10.

5. Rapporti finanziari tra Regione Toscana e autonomie

Una descrizione del quadro dei rapporti di finanza locale tra gli attori istituzionali all'interno della Regione Toscana deve trarre spunto dalla legge regionale 27 dicembre 2011 n. 68, "Norme sul sistema delle autonomie locali"⁶⁰.

Dei sei titoli di cui essa si compone⁶¹ uno, il secondo, è dedicato alla "*Cooperazione finanziaria*" e disciplina un ampio ventaglio di relazioni, attività e strumenti aventi il fine del coordinamento dei sistemi finanziari e tributari in un'ottica di cooperazione tra comuni, singoli e associati, province, città metropolitana e regione. Tale cooperazione si svolge per mezzo «*dell'organizzazione dei flussi informativi, la condivisione dei dati finanziari e tributari, la gestione del patto di stabilità territoriale, il potenziamento delle azioni di contrasto all'evasione fiscale, l'adozione di misure per la riduzione dell'indebitamento degli enti locali*»⁶².

In pratica con questa legge si stabiliscono i principi generali della cooperazione finanziaria regione-enti locali, si prevede l'istituzione del sistema informativo sulla finanza degli enti locali e del sistema informativo del catasto, della fiscalità e del territorio, si detta la nuova disciplina del patto di stabilità territoriale, oltre a ricondurre in un contesto normativo unitario norme sulla partecipazione degli enti locali all'accertamento di tributi regionali e sul sostegno agli enti locali che riducono l'indebitamento.

Dall'analisi dei contenuti si evince come essa rappresenta e possa rappresentare sempre più, in virtù degli sviluppi descritti nei paragrafi precedenti, un punto di partenza su cui strutturare l'intelaiatura di un ipotetico "sistema regionale di finanza pubblica".

Il ruolo effettivo, già in essere, è quello svolto con il patto di stabilità territoriale (artt. 10-13). Disciplinando la cornice delle regole regionali in tema di patto di stabilità territoriale, nel rispetto e attuazione delle norme nazionali, essa indirizza e orienta l'attività amministrativa della Giunta regionale sul tema. Non solo si pone come fine generale quello di incrementare l'efficienza e la flessibilità delle risorse pubbliche mediante il minimo spreco di margini finanziari disponibili (art. 10, c. 2, lettera *a*) ma, cosa più importante, a conferma delle potenzialità di un futuro patto regionale integrato, già adesso si propone di favorire la realizzazione degli investimenti di interesse strategico regionale, sostenere l'economia locale, contrastare l'insorgere dei *deficit* e incentivare la riduzione del debito (art. 10, c. 2, lettera *b*). Insomma, indirizzare lo sviluppo armonico dell'economia locale in un quadro di finanza locale sostenibile (l'attenzione al *deficit* e al debito, riprendendo i punti cardinali nazionali, lo dimostrano) per mezzo del coordinamento del sistema. Gli strumenti in mano alla regione per perseguire le finalità suindicate sono i criteri fissati all'art. 12 della legge per la rideterminazione degli obiettivi programmatici (modulati e scelti ogni anno dalla Giunta con propria deliberazione) e le premialità (art. 13). In particolare,

⁶⁰ Anche nota in Toscana come "Legge Nencini", dal nome dell'allora Assessore al Bilancio e rapporti istituzionali con gli enti locali della Regione Toscana, il suo fine doveva essere quello di anticipare/accompagnare la riforma delle province (creando i c.d. ambiti di dimensione territoriale adeguata, allegato A della legge) e per questo fu oggetto di un ampio dibattito.

⁶¹ Titolo I: finalità e principi. Titolo II: cooperazione finanziaria. Titolo III: norme per l'esercizio associato di funzioni. Titolo IV: riordino di enti. Titolo V: politiche per i territori. Titolo VI: Disposizioni finali e transitorie.

⁶² Art. 6, c.1, l.r. n. 68/2011.

circa i criteri, essi sono: a) sostegno alla fusione di uno o più comuni, b) riduzione dei residui passivi, c) sostegno agli investimenti di interesse strategico regionale, d) realizzazione di interventi legati a situazioni di emergenza, diversi da quelli esclusi dalla vigente normativa statale, e) trasferimento o attribuzione di funzioni, f) riduzione del livello di indebitamento, g) capacità di utilizzazione dei margini del patto di stabilità interno. Quanto alle premialità la regione, oltre a disporre che chi ha avuto modifiche peggiorative in un dato anno potrà avere una priorità nell'attribuzione di spazi finanziari negli esercizi successivi (e viceversa, potendo imporre un peggioramento dell'obiettivo a chi ha goduto di un miglioramento in precedenza), si concentra sul controllo dell'utilizzo degli spazi finanziari concessi e sull'attribuzione di vantaggi finanziari agli enti locali in tema di partecipazione all'accertamento di tributi regionali⁶³ e in tema di contributi per la riduzione dell'indebitamento⁶⁴.

Le declinazioni dei criteri fissati dalla legge regionale per mezzo delle delibere di Giunta sono evidenti se si osserva l'applicazione dei patti di solidarietà negli ultimi anni. Prendendo a riferimento l'ultimo quinquennio, *tabella 2*, si osserva una tendenza alla flessibilizzazione del sistema mediante il modellamento sulle diverse esigenze di comuni e province e una volontà di coinvolgimento delle autonomie locali attraverso le proprie associazioni di rappresentanza territoriali, ANCI e UPI Toscana.

Tale fenomeno subisce certamente l'influenza del contesto di crisi finanziaria che rende sempre più difficile realizzare una corretta programmazione di bilancio degli enti, elemento evidenziato dal procedere per emergenze e per singoli casi; inoltre la normativa nazionale, in relazione al patto di stabilità regionale verticale incentivato, riserva ormai negli ultimi anni una quota di spazi finanziari dei comuni agli enti tra i 1.000 e i 5.000 abitanti (quest'anno il 50%), non senza provocare rigidità e distorsioni. Su quest'ultimo punto in particolare, attribuendo alla Toscana 33 milioni di euro di spazi da ripartire tra i piccoli comuni e fissando come loro unico obiettivo il raggiungimento del saldo pari a zero, la normativa nazionale 2014 comporterà una perdita di risorse e di efficienza per il sistema toscano, dovendo gli spazi finanziari sovrabbondanti il saldo-zero essere reimmessi in un monte unico nazionale invece che redistribuiti tra gli enti della stessa regione. Lungi dall'essere rispettosa del principio di autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost. e in linea con il processo di razionalizzazione degli enti locali, quella descritta appare un'agevolazione alle regioni con una situazione di frammentazione comunale elevata, come denunciato da enti locali e regione toscana in sede di Tavolo di concertazione istituzionale regionale⁶⁵.

Le priorità indicate dalla Regione nelle diverse delibere confermano per di più l'intenzione di indirizzare l'attività degli enti locali verso determinate opere e/o settori quali quello della viabilità strategica regionale, delle opere di mitigazione del rischio idraulico e

⁶³ Secondo la consueta modalità delle "segnalazioni qualificate" di atti, fatti e negozi che manifestino comportamenti evasivi, gli enti locali che partecipano all'accertamento fiscale dei tributi regionali, previa adesione ad apposita convenzione, godono di norma del 50 per cento delle maggiori somme riscosse. La somma è elevabile al 60 per cento se l'ente ha richiesto e ottenuto una modifica in senso peggiorativo del proprio obiettivo programmatico.

⁶⁴ L'articolo 16 della legge è volto a favorire la riduzione dell'indebitamento degli enti locali mediante la concessione di contributi regionali finalizzati alla copertura degli indennizzi dovuti all'estinzione anticipata del prestito/mutuo. Anche in questo caso sono previsti delle priorità fissate con legge – riduzione nel tempo del livello di debito, richiesta di peggioramento dell'obiettivo, limiti su determinate categorie di prodotti finanziari – da specificare con deliberazione di Giunta e parere del CAL.

⁶⁵ Seduta del 21 febbraio 2014, Firenze.

idrogeologico previste dalla programmazione regionale o dell'edilizia scolastica, privilegiando la riduzione dello *stock* dei residui passivi e l'indebitamento.

Oltre a ciò merita anche osservare l'importanza del contributo offerto dalla Regione Toscana in termini quantitativi. Non potendo certificare la "decisività" degli interventi regionali sul rispetto degli obiettivi programmatici degli enti locali si può comunque affermare che la Toscana è stata una delle prime regioni a sperimentare il patto territoriale⁶⁶ e a concedere nel tempo diversi milioni di euro agli enti locali, come si può osservare dalla *Tabella n. 1* di cui sotto.

Tabella n. 1: entità degli spazi finanziari resi disponibili dalla Regione con i patti regionali verticali milioni di euro

Annualità	Comuni 1.000-5.000 ab.	Comuni > 5.000 ab.	Province
2014	33.603	33.603	22.402
2013	14.410	55.460	24.260
2012	66.532		36.000
2011	36.129		18.000

Fonte: deliberazioni Giunta Regione Toscana

Tabella n. 2: Criteri e priorità indicati dalla Regione Toscana nelle delibere di rideterminazione degli obiettivi programmatici con i c.d. patti di solidarietà

anno	comuni		province	enti locali	delibera
	1000-5000	sopra 5000			
2014	raggiungimento del saldo zero, no priorità	pagamenti per opere rischio idraulico e idrogeologico, già avviati o da avviare nel 2014, in attuazione degli atti di programmazione regionale; eventi alluvionali o eventi sismici; pagamenti per investimenti di carattere strategico regionale con particolare riferimento alla difesa del suolo e edilizia scolastica; spese in conto capitale per particolari situazioni indifferibili e urgenti da segnalare tramite ANCI Toscana; stock dei residui passivi in conto capitale da ultimo consuntivo	pagamenti per opere mitigazione rischio idraulico; interventi per eventi alluvionali o sismici; opere di cui al programma regionale investimenti sulla viabilità DCRT n. 35/2002; altre criticità tramite UPI Toscana.	no	167/2014
2013	pagamenti conto capitale per particolari situazioni urgenti e indifferibili (per 4 milioni); stock residui passivi in conto capitale (per i restanti 10 milioni).	stock residui passivi in conto capitale (per i restanti 10 milioni).	pagamenti per opere strategiche in corso di cui al programma regionale di investimenti sulla viabilità di cui DCRT n. 35/2002; altri settori di intervento segnalati tramite UPI Toscana	no	511/2013

⁶⁶ Prima della l.r. 68/2011 si segnalano la prima sperimentazione del 2009, operata con l.r. n. 33 del 2009, e la successiva l.r. n. 46 del 2010.

	no	pagamenti residui passivi in conto capitale per opere strategiche di cui l.r. 35/2011; il 10% è riservato a particolari situazioni indifferibili e urgenti; stock residui passivi in conto capitale come da ultimo consuntivo.	pagamenti per opere strategiche in corso di cui al programma regionale di investimenti sulla viabilità di cui DCRT n. 35/2002; altri settori di intervento segnalati tramite UPI Toscana	opere di ripristino contenute nel piano straordinario d'interventi l.r. 66/2012 o opere di ripristino per alluvioni dicembre 2012.	251 e 375/2013
2012	emergenze per incendi boschivi		trasferimento o attribuzione di funzioni a seguito di estinzione di enti; sostegno agli investimenti strategici l.r. 35/2011; realizzazione interventi per situazioni di emergenza diversi da quelli esclusi dalla normativa statale; entità dei residui passivi in conto capitale;	no	919 e 949/2012
	stock residui passivi in conto capitale da ultimo consuntivo		no	no	783/2012
2011	interventi in attuazione di piani e programmi regionali cofinanziati dalla regione; smaltimento residui passivi in conto capitale; minore stock di debito al 31.12.2010; capacità di sfruttamento margini di patto di stabilità nel 2010		50% anticipazioni ottenute nel 2010 dalla regione; 50% criteri dei comuni	no	887/2011
2010	Interventi legati a situazioni di emergenza per i quali è stata emessa ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri non già oggetto di esclusione dal patto; smaltimento residui passivi in conto capitale; interventi in attuazione di piani e programmi regionali cofinanziati dalla regione.			no	847 e 904/2010

Fonte: deliberazioni Giunta Regione Toscana varie annualità.

L'ottenimento da parte dell'amministrazione regionale dell'agglomerato di informazioni e dati finanziari utili ai fini del monitoraggio sulla situazione finanziaria di ogni singolo ente (art. 9, c. 5) e della definizione delle graduatorie, in attuazione di quanto disposto di volta in volta dalla singola delibera, può avvenire per mezzo di trasmissione di dati dal singolo ente, per mezzo delle associazioni di rappresentanza delle autonomie locali e mediante il Sistema Informativo sulla Finanza delle Autonomie Locali (SIFAL). Quest'ultimo, disciplinato all'articolo 7 della legge regionale, rappresenta un importante strumento da potenziare in prospettiva della "regionalizzazione" della finanza locale. Si tratta del sistema informativo sulla finanza delle autonomie locali con il quale vengono raccolti e resi disponibili⁶⁷ a) i dati contenuti nei certificati al conto di bilancio e nei certificati al bilancio di previsione di comuni, province, città metropolitana ed enti associativi; b) le informazioni finanziarie relative alla gestione del patto di stabilità territoriale e al livello di indebitamento.

Conseguentemente la Regione Toscana ha già previsto degli adempimenti in capo agli enti locali toscani (art. 9) in termini di trasmissione di dati finanziari di bilancio, di informazioni per il monitoraggio del patto di stabilità, per la verifica del livello di indebitamento e per il mantenimento e l'alimentazione degli archivi regionali utili a fini di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, prevedendo delle sanzioni in caso di

⁶⁷ Articolo 7, c.2, l.r. 68/2011.

inadempienza. Secondo il comma 7 dell'art. 9, infatti, «*gli enti che non trasmettono nei termini stabiliti gli atti [...] sono esclusi per l'esercizio successivo dalla possibilità di presentare la richiesta di rideterminazione dell'obiettivo programmatico [...] nonché di accedere ai contributi per la riduzione dell'indebitamento [...] e dei benefici relativi alla partecipazione all'accertamento dei tributi regionali*».

Per avvalorare la tesi di una regione in veste di soggetto sovraordinato e monitorante si ricordano qui le informazioni dettagliate che essa richiede annualmente ai comuni, alle unioni di comuni e alle province, ai sensi della delibera di Giunta regionale n. 577 del 2 luglio 2012, di attuazione dell'articolo 9, l.r. 68/2011. Essa specifica che gli enti locali devono trasmettere:

- a. per quanto attiene alla documentazione inerente i documenti di bilancio, 1) il certificato al bilancio di previsione e il certificato del rendiconto annuali, 2) i provvedimenti di riequilibrio eventualmente adottati e 3) la tabella di ente strutturalmente deficitario.
- b. Circa la documentazione sul patto di stabilità 4) i dati finanziari attinenti il rispetto dell'obiettivo programmatico, 5) l'entità dei residui attivi e passivi di parte corrente e in conto capitale come da ultimo consuntivo, 6) l'ammontare delle spese in conto capitale per investimenti di interesse strategico regionale sostenute nell'ultimo biennio, 7) l'ammontare delle spese relative a interventi legati a situazioni di emergenza, diversi da quelli esclusi dalla normativa nazionale.
- c. In merito al livello di indebitamento si richiedono 8) la consistenza finale dei debiti risultanti nell'ultimo rendiconto al bilancio approvato e 9) l'elenco dei mutui o prestiti obbligazionari contratti, specificando la tipologia del tasso (fisso/variabile), l'entità del tasso fisso o lo *spread* nel caso di tasso variabile, la durata e gli anni mancanti all'estinzione.
- d. Infine relativamente alla documentazione per il contrasto all'evasione, specificando l'annualità di imposizione, l'annualità di emissione degli atti e l'annualità di avvenuto pagamento, 10) l'ammontare dovuto per i tributi locali, 11) l'ammontare degli importi introitati a titolo definitivo in fase di riscossione spontanea (con distinzione accertato e riscosso con avvisi bonari), 12) l'ammontare dell'accertato e riscosso a titolo definitivo a seguito di emissione di avvisi di accertamento, 13) l'ammontare del dovuto e del riscosso a titolo definitivo a seguito di ingiunzione fiscale o emissione di ruoli coattivi.

Si tralascia in questa sede la descrizione del lavoro che il Settore politiche fiscali e finanza locale della regione sta conducendo sul versante dell'integrazione dei sistemi informativi a fini antievasione⁶⁸ (rispettivamente con i comuni/ANCI e le province/UPI) secondo quanto disposto dall'articolo 15 della l.r. 68/2011 e che potrebbe rivestire una certa importanza

⁶⁸ Art. 15, l.r. 68: "Sistema integrato di contrasto all'evasione fiscale". Si tratta, sul versante dei comuni, del Sistema informativo del catasto, della fiscalità e del territorio (peraltro previsto all'art. 8 della l.r. 68/2011) sul versante delle province, del Sistema integrato delle imposte provinciali legate all'automobile con la tassa automobilistica regionale. In tema dei progetti degli enti locali in materia di contrasto all'evasione è stato approvato un apposito regolamento, il n. 62/R del 12 novembre 2012, "Regolamento di attuazione dell'articolo 15 della legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 (Norme sul sistema delle Autonomie Locali) concernente il sistema integrato di contrasto all'evasione fiscale".

qualora dovessero essere previste in futuro forme di compartecipazioni degli enti locali a tributi regionali.

Insomma, la Regione Toscana sembra ad oggi aver creato la base e gli strumenti attraverso i quali svolgere un ruolo centrale nel sistema delle autonomie e pare anche aver iniziato a svolgere in concreto un ruolo di coordinamento, impulso, programmazione e monitoraggio. Certamente con lo sviluppo delle tendenze suesposte, per dare organicità e armonia al sistema e assicurare il corretto dispiegarsi delle relazioni, si renderanno necessarie delle riforme, ad es. nel settore della concertazione con gli enti locali, attualmente svolta con il Tavolo di concertazione istituzionale⁶⁹ e con le sedute del Consiglio delle Autonomie Locali. E si potrebbe anche sviluppare quanto previsto dall'articolo 13, c.6, della legge⁷⁰ in tema di rideterminazione dell'obiettivo programmatico per quegli enti che, a seguito del monitoraggio regionale, superano un dato valore percentuale riguardo il saldo finanziario da conseguire. Già la deliberazione di Giunta regionale n. 832 del 14 ottobre 2013, attuativa dell'art. 13, c.6, ha previsto che nel 2015 avvenga la rideterminazione d'ufficio dell'obiettivo programmatico per quegli enti locali che nel 2014 abbiano registrato uno scostamento rispetto all'obiettivo annuale⁷¹. Uno sviluppo eventuale potrebbe essere la creazione di una sorta di "borsa del patto di stabilità", ovvero un sistema informatizzato a livello regionale mediante il quale, in maniera semi-automatica, le varie amministrazioni locali possono cedere/utilizzare gli spazi finanziari eccedenti/mancanti, conferendo efficienza a tutto il sistema.

Sono tutte questioni importanti, soprattutto nell'attuale fase di indeterminatezza sugli sviluppi della forma di Stato nazionale e in vista del dibattito sulle riforme (Senato delle autonomie, Titolo V, l'accantonata Carta delle autonomie locali – AS2259 XVI leg., ecc.), che a seconda della soluzione potrebbe avere ripercussioni sull'intera disciplina ordinamentale degli enti locali. Di certo solo rendendo possibile una reale diversificazione nei territori, non solo in ordine alle funzioni e alle risorse ma anche all'assetto organizzativo più efficiente e coerente con il contesto, sarà possibile indirizzare il modello di Stato verso una direzione ben delineata, tracciando quel disegno lasciato incompiuto dalla riforma del Titolo V e affermando quel "progetto di Regione"⁷² finora mancato.

6. Spunti conclusivi

Da quanto esposto possono essere tratti alcuni spunti conclusivi per rispondere alla domanda posta in partenza.

⁶⁹ Con la copertura legislativa avuta dalla l.r. 68/2011, all'art. 4, il Tavolo di concertazione istituzionale assume rango legislativo. Ad esso partecipano le associazioni rappresentative degli enti locali (ANCI, UPI, UNCEM) e la Regione Toscana ed è disciplinato da un Protocollo d'Intesa sottoscritto il 6 febbraio 2006 e modificato successivamente da due successive Intese del 27 settembre 2010 e del 1° ottobre 2013. Oltre alla seduta ordinaria del Tavolo si prevedono altre modalità di confronto come le "procedure abbreviate", le "procedure semplificate", quelle "per situazioni d'urgenza" e le "sessioni speciali" per l'esame, ad es. dei documenti della manovra di Bilancio regionale.

⁷⁰ Art. 13, c. 6, l.r. 68/2011: "Se il saldo conseguito a fine esercizio dall'ente locale risulta superiore ad un dato valore percentuale, definito con deliberazione di Giunta regionale, rispetto ai dati comunicati [...] la Giunta regionale provvede a rideterminare l'obiettivo programmatico dell'ente in senso peggiorativo, nella misura non superiore a quella dello scostamento".

⁷¹ In misura superiore al 30 per cento e contestualmente eccedente la soglia del 5 per cento delle entrate finali nette, come da monitoraggio annuale del Ministero dell'economia e delle finanze.

⁷² Morrone A., *Per un "progetto di Regione"*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2010, 1/2, pp. 47-61.

Inutile in sede di conclusioni rimarcare l'impatto che il percorso di unificazione europea ha avuto, sta avendo e avrà sugli Stati membri, nessuno escluso. È un dato di fatto. Semmai si può evidenziare come il quadro sia in divenire e anche un eventuale consenso sulla proposta di "titoli di Stato europei" o *Eurobonds*, per la verità per adesso lontana dal concretizzarsi, incrementerebbe le responsabilità in capo ai singoli attori nazionali e le esigenze di razionalizzazione interna⁷³.

Quello che si può sottolineare è che, in un contesto oggettivamente difficile per lo sviluppo di una piena autonomia del comparto delle amministrazioni locali, la soluzione dei patti di stabilità territoriali è riuscita a contemperare le contrapposte esigenze di tenuta dei conti pubblici del complesso della pubblica amministrazione e di coordinamento finanziario dei diversi livelli di governo con capacità (talvolta ingente) di spesa⁷⁴. Non solo, l'utilità di tali strumenti è andata ben oltre il contributo al rispetto degli obiettivi programmatici di patto. Come osservato si sono poste le basi per l'istituzione di un vero e proprio "sistema regionale di finanza locale" nel quale un ruolo centrale è svolto dalla Regione ma al quale attivamente prendono parte tutti i livelli istituzionali, province, comuni, unioni di comuni (domani le città metropolitane).

La Regione Toscana, alla quale si è fatto riferimento, si è mossa per tempo e non è un caso che abbia incluso nella legge regionale appositamente dedicata al "*Sistema delle autonomie locali*", la n. 68 del 2011, il tema della cooperazione finanziaria – con il sistema informativo SIFAL, gli adempimenti di comunicazione, il contrasto all'evasione fiscale e il concorso all'accertamento dei tributi, la disciplina integrativa del patto di stabilità, l'indebitamento ecc. – e quello dell'associazionismo comunale. Il caso toscano ha mostrato, seppur con margini di miglioramento e di potenziamento, i vantaggi in termini di flessibilizzazione ed efficientamento del sistema, di coordinamento e monitoraggio dei vari soggetti istituzionali, di impulso dello sviluppo economico regionale.

Il ruolo dell'ente Regione, evidenziato dal crescente utilizzo del patto verticale regionale sia per quanto attiene alle risorse finanziarie messe a disposizione che al numero di enti coinvolti, è confermato, in negativo, anche dalla scarsa propensione degli enti locali, province e comuni, a utilizzare i patti di stabilità orizzontali nei quali preponderante è la caratteristica della "solidarietà di comparto".

È evidente come queste dinamiche possano essere di un certo interesse in un momento in cui ci si interroga quotidianamente, a molteplici livelli, su quale orientamento dare alla forma di Stato. Ultimamente le dichiarazioni politiche – lo si capisce dalla centralità assunta, nel dibattito pubblico e nella classe dirigente nazionale, dalla "classe dei sindaci" – sembrerebbero aver scelto l'opzione di valorizzare il livello amministrativo più vicino ai cittadini⁷⁵, forti anche da quanto previsto al primo comma dell'art. 118 Cost., a scapito di una valorizzazione della diversità regionale italiana che presenta, da nord a sud,

⁷³ Sul punto circolano alcune ipotesi secondo le quali a fianco di un eventuale Fondo unico europeo per l'emissione di titoli europei, composto dalle quote di debito nazionali eccedenti il 60%, dovrebbe essere previsto un prelievo automatico dal gettito fiscale dei paesi pari a un ventesimo del debito apportato al Fondo. Si tratterebbe di una evidente cessione di sovranità nazionale nel campo fiscale che probabilmente darebbe la spinta definitiva alla costituzione di un Ministro unico dell'Economia, con tutte le conseguenze del caso.

⁷⁴ Si può discutere sull'effetto che il patto di stabilità interno, così come ora congegnato, ha avuto sulla voce "spesa in conto capitale". Tuttavia è incontestabile come questo strumento abbia contribuito al miglioramento delle condizioni della finanza pubblica italiana e come la riduzione delle spese per investimento non sia "imposta" da qualche regola, bensì sia agevolata da un meccanismo che rende più conveniente/facile per gli amministratori pubblici il contenimento dei pagamenti per investimenti piuttosto che la riduzione della spesa corrente.

un quadro differenziato quanto a numero, dimensioni, caratteristiche, rendimento, degli enti locali.

Al di là del merito tale dibattito e le soluzioni prospettate sembrano non considerare che, seppure in sordina, nei prossimi mesi entreranno in vigore due importanti innovazioni: il “*patto regionale integrato*” e il meccanismo della “*regionalizzazione dell’indebitamento*”, a seguito della riforma costituzionale n. 1 del 2012. Come rilevato è lecito pensare che grazie ad essi si sia di fronte al rafforzamento del processo di regionalizzazione dei rapporti tra le autonomie, già in atto e in crescendo negli ultimi mesi per l’impatto delle regole europea e della loro trasposizione a livello nazionale con i patti territoriali.

Ciò, volenti o nolenti, proprio per la crucialità della materia di cui trattano (le risorse finanziarie con cui assicurare la prestazione dei servizi pubblici) innescherà tutta una serie di conseguenze che si verranno a sovrapporre al percorso di riforme costituzionali e che forse il legislatore avrebbe utilità ad approfondire mentre si appresta a rivoluzionare il governo di area vasta.

** Laureato magistrale in Scienze della politica e dei processi decisionali, "C. Alfieri", Università di Firenze; ricercatore presso UPI Toscana.

⁷⁵ La prima proposta di riforma del Senato ipotizzata dall’attuale Presidente del Consiglio, probabilmente accantonata in quella forma, prevedeva infatti una composizione a pieno vantaggio dei comuni, con la presenza dei sindaci dei comuni capoluogo di provincia italiani. Si veda a titolo generale l’articolo *Senato a trazione municipale con 108 sindaci e 21 governatori*, il Sole24Ore, 7 febbraio 2014. Anche lo stesso ddl costituzionale “*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione*” del 12 marzo non sembra tenere in considerazione le diversità regionali e prevede che a tre membri regionali si affianchi lo stesso numero di sindaci per ciascuna regione.