

## Equilibrio di bilancio ed evoluzione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali\*

di Giuseppe Chiara\*\*  
(6 giugno 2018)

**SOMMARIO:** 1. Vincoli di bilancio e forma di Stato: un (breve) inquadramento storico. – 2. Il cd. federalismo fiscale nella riforma del 2001 e gli sviluppi normativi successivi. – 3. Vincoli di bilancio ed autonomia finanziaria degli enti territoriali. – 4. Conclusioni.

### 1. *Vincoli di bilancio e forma di Stato: un (breve) inquadramento storico.*

L'incidenza dell'interesse finanziario sugli sviluppi della forma di Stato (e di governo) è un dato facilmente verificabile alla luce di una, sia pure sintetica, indagine storica.

Le scelte compiute dall'Assemblea Costituente in ordine al diritto del bilancio risentirono notevolmente – come noto – dell'esperienza maturata in età liberale, caratterizzata da un livello di spesa pubblica piuttosto limitato, nonché da una concezione della natura della legge di bilancio in termini puramente formali, coerente con il “dogma” liberale di una finanza pubblica neutrale, essenzialmente intesa quale semplice rappresentazione di puntuali decisioni di entrata e di spesa<sup>1</sup>. In tal senso, la nozione di legge formale risultava, nella cornice istituzionale dualista tipica della monarchia costituzionale, utile presidio delle prerogative della Corona nella definizione della politica di bilancio (si pensi al contributo decisivo offerto, a garanzia di questi assetti, dalla teoria della legge di bilancio come legge di semplice approvazione<sup>2</sup>). Con l'evoluzione del sistema in senso parlamentare, essa mantenne, comunque, una sua utilità, favorendo la

---

\* Il presente scritto è in corso di pubblicazione negli Atti del Seminario italo-spagnolo *Soberanía y representación: el constitucionalismo en la era de la globalización*, a cura di A. Pérez Miras, E.C. Raffiotta, G. Teruel Lozano, F. Vecchio.

1 Sul dibattito svoltosi in Assemblea Costituente con riguardo alla formulazione del futuro art. 81 e sul peso che gli orientamenti elaborati in Germania e in Italia in epoca liberale ebbero sugli esiti di tale confronto cfr., per tutti, A. MACCANICO, *L'articolo 81 della Costituzione nel sistema delle garanzie costituzionali della spesa pubblica*, in AA.VV., *Studi sulla Costituzione*, III, Milano 1958, p. 517 ss.; M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, in *Rass. parl.*, 1959, p. 151 ss.; V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano 1969, p. 151 ss.; S. BARTOLE, *Art. 81*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 76-82. La formazione delle leggi*, tomo II, Bologna-Roma 1979, p. 197 ss.; G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna 1996, p. 92 ss.; A. MUSUMECI, *La legge finanziaria*, Torino 2000, p. 27 ss.; N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma 2007, p. 15 ss.; G. RIVISECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova 2007, p. 212 ss.; G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino 2015, p. 23 ss.

distinzione tra parlamento-legislatore e parlamento-amministratore, il cui operato, in questa seconda accezione, risultava limitato alla (sola) programmazione dell'attività finanziaria del Governo (secondo la nota ricostruzione della legge di bilancio come legge di autorizzazione<sup>3</sup>).

Con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, le limitazioni contenutistiche in precedenza fondate su una presunta difformità "per natura" della legge di bilancio furono trasposte sul piano del diritto positivo e costituzionalizzate: la legge di bilancio non avrebbe potuto consentire all'amministrazione spese riferite ad attività che questa non fosse già legittimata a svolgere sulla base delle normali leggi; né avrebbe potuto modificare o disattendere disposizioni contenute in altre leggi, essendo, pertanto, vincolata ad iscrivere negli stanziamenti importi corrispondenti a quelli individuati da disposizioni legislative dal contenuto finanziario puntuale.

Tali vincoli, comunque, non hanno mai fatto della legge di bilancio un atto meramente recettizio di altre leggi sostanziali, come confermato dalla lunga e consolidata prassi, instauratasi nel secondo dopoguerra, di bilanci espansivi della spesa pubblica, attraverso varie modalità (fondi speciali; ricorso all'indebitamento come strumento di finanziamento adottato con la decisione di bilancio, con aggravio degli esercizi successivi per fare fronte agli oneri di ammortamento). Non è stato infrequente, poi, il caso di spese riferite ad attività già autorizzate da altre leggi, le quali, però, rinviavano alla stessa legge di bilancio la definizione del relativo importo.

D'altra parte, neppure l'obbligo di copertura fissato dall'originario quarto comma dell'art. 81 Cost., ha, storicamente, sortito l'effetto di fondare il vincolo di un equilibrio sostanziale di bilancio, ponendo tale previsione – almeno secondo l'interpretazione prevalente – unicamente una regola procedurale in ordine alla contestualità tra la decisione di spesa e l'indicazione dei mezzi di copertura e consentendo, su queste premesse, anche il ricorso all'indebitamento o alla monetizzazione<sup>4</sup>. In mancanza di una configurazione dell'equilibrio di bilancio in termini prescrittivi, l'obbligo di copertura fu

---

2 Cfr. S. ROMANO, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione* (1898), in *Scritti minori*, I, Milano, Giuffrè 1950, p. 42 ss.; nel dopoguerra, in continuità con questa tesi, cfr., *ex multis*, V. SICA, *Osservazioni sulla legge di bilancio (articolo 81 della Costituzione)*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1960, p. 54 ss.; ; ID., *Bilancio dello Stato e programmazione economica (profili giuridici)*, Napoli 1964, p. 34 ss.

3 Cfr. in tal senso, per tutti, D. DONATI, *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, estratto dall'*Arch. giur. «Filippo Serafini»*, Modena 1903, ora in *Scritti di diritto pubblico* (raccolti a cura delle Università di Modena e di Padova nel XX anniversario della morte dell'Autore) I, Padova 1966, p. 389 ss.; C. ANELLI, *Natura giuridica dei bilanci pubblici*, Empoli 1967, p. 56 ss., ma *passim*.

declinato come semplice strumento di conformazione del processo decisionale delle normali leggi. Queste, ove avessero inteso vincolare il bilancio, avrebbero dovuto esplicitare i loro effetti in termini di spesa, restando comunque ferma la competenza del bilancio a fissare i saldi in termini macroeconomici.

In presenza di un'economia in forte espansione, questa proposta ermeneutica ben si accordava, peraltro, con il modello imposto alla legislazione di spesa dall'introduzione, nel secondo dopoguerra, dello stato pluriclasse e di un sistema democratico di integrazione di massa; un modello connotato da un diffuso riconoscimento, da parte delle pubbliche amministrazioni, «di utilità di contenuto economico in favore di grandi settori della cittadinanza, [...] assai refrattario ad essere governato, dal punto di vista finanziario, con il semplice vincolo della puntuale copertura degli oneri finanziari»<sup>5</sup>.

Sullo sfondo di tale ricostruzione si stagliava, poi, l'idea secondo cui l'istanza manifestata dalla legge di bilancio (rivolta all'individuazione di determinati equilibri finanziari complessivi) e quella espressa dalle altre leggi (la cura degli interessi degli ambiti materiali affidati alla loro disciplina), istanze veicolate attraverso processi decisionali distinti, potessero (e, anzi, dovessero) integrarsi e condizionarsi reciprocamente, ma non prevalere in maniera assoluta l'una sull'altra.

La storia della decisione di bilancio in Italia rivela costantemente questa tensione, ma anche il suo progressivo superamento a favore della priorità dell'interesse finanziario sugli altri.

I prodromi di questa tendenza sono ravvisabili, peraltro, già nell'introduzione, con legge n. 468 del 1978, della legge finanziaria, che avrebbe dovuto rispondere all'intento, ampiamente inattuato, di superare le rigidità della legge di bilancio, derivanti dai vincoli espressi dal terzo e quarto comma dell'art. 81 Cost., preservando, comunque, un utilizzo razionale e programmato delle risorse finanziarie<sup>6</sup>.

---

4 Vigente il testo originario dell'art. 81 Cost., la lettura che vi individuava la base normativa del divieto di finanziamento della spesa pubblica con ricorso all'indebitamento, e la conseguente necessità, appunto, di un tendenziale pareggio sostanziale di bilancio, risultò minoritaria rispetto a quella, cd. relazionale, che coglieva in questa disposizione soltanto una regola procedurale, nei termini descritti nel testo. Nel primo senso, cfr., per tutti, G. BOGNETTI, *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Milano 1983, p. 283 ss.; Id., *La Costituzione economica italiana*, Milano 1995, p. 112 ss.; G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Padova 2003, p. 97 ss., ma *passim*; nel secondo, cfr., *ex multis*, V. ONIDA, *op. cit.*, *passim*; A. BRANCASI, *Governo della spesa pubblica e divieto di disavanzi eccessivi*, in G. della Cananea, G. Napolitano (a cura di), *Per una nuova Costituzione economica*, Bologna 1998, p. 61 ss.

5 Così R. PERNA, *Le procedure di bilancio, fra Governo e Parlamento, in una democrazia maggioritaria*, in *Il Filangieri* – Quaderno 2007, pp. 153-154.

Su questo itinerario, una tappa di rilievo è stata segnata, poi, dal cd. decreto taglia-spese (d.l. n. 194 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 246 del 2002 e poi trasfuso nell'art. 17 della legge n. 196 del 2009). Esso interveniva sull'obbligo di copertura, in modo che le leggi che avessero previsto automatismi di spesa avrebbero dovuto contenere una clausola di salvaguardia operante ogni qual volta la spesa avesse superato quella a cui era stata data copertura; in mancanza di tale clausola, le suddette previsioni avrebbero perso efficacia al verificarsi dell'eccedenza. Il percorso di affermazione della priorità dell'interesse finanziario è stato successivamente sancito esplicitamente dalla legge di riforma della contabilità pubblica (n. 196 del 2009), il cui art. 21, comma 8, consentiva direttamente al bilancio di rimodellare le spese quand'anche il relativo importo fosse stato predeterminato da apposite leggi.

Queste disposizioni hanno offerto, evidentemente, una nuova qualificazione dell'obbligo di copertura, non più configurabile in termini procedurali, ma quale espressione di un vincolo sostanziale alla spesa, in vista del conseguimento di un preciso risultato finanziario.

Le profonde innovazioni sul versante dei rapporti tra leggi di spesa e decisione di bilancio vanno collocate, poi, nella più ampia cornice dei mutamenti intervenuti in ordine al regime vincolistico imposto all'indebitamento, in considerazione dell'incidenza di questo sulle politiche di bilancio statali. Un ruolo determinante in tal senso è stato svolto, come noto, sia dal cd. "divorzio" (nel 1981) tra Tesoro e Banca d'Italia, che interruppe la possibilità per il primo di determinare unilateralmente il costo del proprio indebitamento, potendo contare sul finanziamento della seconda attraverso la creazione di nuova moneta; sia, soprattutto, dalle misure di convergenza giuridica imposte, in previsione

---

6 In riferimento alla citata legge n. 468 del 1978, basterà qui ricordare la previsione, accanto ad un contenuto necessario, di un contenuto eventuale, che, interpretato ed applicato estensivamente, consentì di innovare largamente la legislazione tributaria e di spesa, dando luogo ad una confusione di ruoli tra la legge finanziaria e quella di bilancio e ad un implicito aggiramento del limite posto dall'originario terzo comma dell'art. 81 Cost. Tra le competenze necessarie delle legge finanziaria rientrava l'indicazione del livello massimo di ricorso al mercato, elemento che la poneva su un piano del tutto singolare, distinguendola da qualsiasi altra legge di spesa e sterilizzando di fatto, nei suoi confronti, proprio il limite di cui al quarto comma dell'art. 81 Cost. (nella versione originaria). A ciò si aggiunga che la collocazione della votazione del saldo netto alla fine del processo deliberativo, consentiva, comunque, di dare copertura, con il nuovo debito, a tutte le eventuali maggiori spese, prescindendo dalla qualità e continuità di queste. In dottrina cfr., per tutti, P. DE IOANNA, *L'obbligo di copertura (art. 81, 4° comma, Cost.) come vincolo procedurale per una decisione politica responsabile in materia di finanza pubblica*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 1991, Quaderno n. 2, p. 95 ss.; N. LUPO, *op. cit.*, p. 82 ss. ed *ivi* amplii riferimenti bibliografici; A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in *Il Filangieri – Quaderno* 2011, p. 7 ss.

dell'introduzione della moneta unica, dal Trattato di Maastricht<sup>7</sup>. Quest'ultimo permise alle Banche centrali nazionali di fungere da tesoriери dei singoli Stati e delle amministrazioni nazionali, ma vietò la concessione di scoperti sui conti intestati a questi soggetti, nonché di acquistare titoli del debito pubblico sul mercato primario, affrancando la politica monetaria nazionale, già prima dell'avvio dell'euro, dall'incidenza degli indirizzi di Governo, che avrebbero potuto compromettere proprio le esigenze di stabilità monetaria<sup>8</sup>.

Gli sviluppi successivi sono stati segnati dall'avvio di un'intensa attività di coordinamento, secondo criteri fissati a livello sovranazionale e dotati di una capacità di impatto crescente sulle politiche nazionali di bilancio. Dai noti meccanismi introdotti con il Patto di stabilità e crescita del 1997, ancora ispirati da una logica di integrazione tra il sistema normativo statale e quello sovranazionale, si è passato a strumenti, ben più intrusivi, di controllo preventivo sugli equilibri interni ai singoli bilanci statali<sup>9</sup>.

La stessa riforma dell'art. 81 Cost., realizzata con la legge costituzionale n. 1 del 2012 (e la relativa normativa di attuazione contenuta nella legge rinforzata n. 243 dello stesso anno), trae abbrivio dalla normativa comunitaria e in particolare – come noto – dalla clausola del trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione economica e monetaria (cd. *Fiscal Compact*), che ha fissato, per gli Stati aderenti, l'obbligo di introdurre la regola del pareggio di bilancio nei rispettivi ordinamenti, con disposizioni di carattere permanente, preferibilmente di livello costituzionale<sup>10</sup>, così dando luogo a quello che è stato definito un "intreccio di Costituzioni"<sup>11</sup>, realizzato dopo il

7 Il trattato – come noto – pose limiti all'indebitamento netto e al debito complessivo, assunti quali declinazioni del divieto di disavanzi eccessivi (cfr., ora, l'art. 126 TFUE).

8 Sul punto cfr., diffusamente, A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)* in *Enc. dir.*, Annali VII, Milano 2014, p. 167 ss., in particolare p. 173 ss.

9 In questa cornice si collocano, a seguito della crisi economica su scala globale del 2008, il cd. patto *Europlus* (2011), rivolto a contrastare i processi di indebitamento strutturale, anche attraverso l'impegno dei singoli Stati membri ad avviare riforme strutturali per la competitività, l'occupazione e la sostenibilità delle finanze pubbliche; il cd. *Six Pack* (2011), che, modificando il Patto di stabilità e crescita, ha introdotto un sistema di controlli posti in essere dalla Commissione europea a presidio dei dati macroeconomici di ciascun paese, in vista della riduzione del rapporto debito/PIL entro la soglia del 60%; il cd. *Two pack* (2013), formato da altri due regolamenti, intesi a fissare ulteriori elementi restrittivi sui bilanci, ampliando, contemporaneamente, i poteri di controllo delle istituzioni europee.

10 Oltre al vincolo del pareggio di bilancio, il *Fiscal Compact* (2012) ha previsto il limite dello 0,5 per cento del *deficit* strutturale; l'obbligo di mantenere entro il 3 per cento il rapporto tra deficit e PIL (secondo quanto già fissato dal trattato di Maastricht), al quale si aggiunge, per i paesi con un rapporto tra debito e PIL superiore al 60 per cento, l'obbligo di ridurlo di almeno un ventesimo all'anno, in vista del raggiungimento di questa proporzione.

11 Cfr. A. MANZELLA, *L'identità costituzionale dell'Unione europea*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano 1999, II, p. 945 ss.

fallimento del progetto di Costituzione europea ed inteso a portare le istanze comunitarie di razionalizzazione della finanza pubblica all'interno della dimensione costituzionale degli Stati, ma attraverso «un ingresso secondario coincidente con la via d'uscita di emergenza dalla crisi economica e finanziaria dell'eurozona»<sup>12</sup>.

In verità, proprio lo strumento prescelto e l'ampiezza dell'intervento (coinvolgente, con difformità di accentuazioni, non solo l'intero apparato statale, ma anche il complesso delle pubbliche amministrazioni, comprese le autonomie territoriali, come si ricava dalla nuova formulazione dell'art. 97 Cost.), nonché la ricchezza e pervasività degli strumenti posti a presidio della sostenibilità del debito manifestano chiaramente l'intento di una stabile e profonda revisione degli assetti istituzionali, sul versante dei processi decisionali relativi agli equilibri di bilancio lungo l'asse UE-Governo-Parlamento<sup>13</sup>, come su quello, che qui interessa, dei processi di implementazione del principio autonomista.

## 2. *Il cd. federalismo fiscale nella riforma del 2001 e gli sviluppi normativi successivi.*

Nella riforma costituzionale del 2001, il riconoscimento di una più ampia autonomia politico-legislativa degli enti territoriali sub-statali si esprime, tra l'altro, nella forma di una maggiore autonomia di spesa, strutturata in modo da consentire il finanziamento delle funzioni attribuite ed esercitate a livello regionale attraverso "risorse proprie". Pur non potendosi ricondurre alla riforma costituzionale in oggetto l'introduzione di una autonomia impositiva in capo alle singole regioni, queste, in specie a seguito della legge delega n. 42 del 2009 sul cd. federalismo fiscale, avrebbero dovuto inserirsi in un sistema tributario articolato su tre livelli distinti (statale, regionale e locale), «tendenti ad assicurare a ciascun livello di governo l'acquisizione delle risorse necessarie per l'erogazione dei servizi pubblici»<sup>14</sup>.

---

12 In questi termini, D. CONTE, *La nuova governance economica europea e la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio: il Parlamento nazionale tra partecipazione al funzionamento dell'Unione europea e spinte autonomistiche*, in A. Papa (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, p. 239 ss., in specie p. 264.

13 Su questo profilo, assai complesso, che intercetta le profonde trasformazioni in atto del principio rappresentativo, ma che in questa sede non può essere neppure accennato, cfr., per tutti, G. LO CONTE, *op cit.*, p. 121 ss.; 171 ss.; G. GRASSO, *Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria*, in [www.osservatoriocostituzionale.it](http://www.osservatoriocostituzionale.it) (4 febbraio 2016), p. 6 ss., ma *passim*; A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in *Rivista AIC*, 3/2016; R. IBRIDO, *Leggi di spesa, andamento del ciclo economico e trasformazioni della rappresentanza politica*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it) (29 maggio 2017), *passim*.

14 Così E. BONELLI, *L'ossimoro del regionalismo forte sotto controllo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) (14 giugno 2017), al quale si rinvia anche per l'ampia bibliografia *ivi* citata sul punto.

Negli anni successivi, la crescita esponenziale delle spese regionali, congiunta ai primi segnali di una crisi economico-finanziaria globale, ha imposto l'avvio di una fase di contenimento della spesa pubblica, orientata al conseguimento degli obiettivi e dei principi fissati nei trattati a presidio di una sana gestione finanziaria.

Sul versante della funzione legislativa e del conseguente riparto di competenze tra Stato e regioni, ciò ha comportato il progressivo riaccentramento dei processi decisionali, valorizzando, a tal fine, le clausole di competenza trasversale e tra queste, in specie, quella relativa al coordinamento della finanza pubblica<sup>15</sup>. Si sono collocati in questa cornice i vari decreti legge anticrisi, a partire dal n. 78 del 2010, i quali, nell'immediato, hanno dato luogo ad un intenso contenzioso costituzionale<sup>16</sup>. Definendo progressivamente una giurisprudenza ormai consolidata, la Corte ha escluso l'illegittimità di provvedimenti legislativi, con cui lo Stato fissi limiti anche puntuali di spesa nei confronti delle sue amministrazioni e che, al contempo, si configurino quali norme di principio cui soggiacciono le stesse regioni<sup>17</sup>.

In tal senso, la legge costituzionale n. 1 del 2012 ha, per così dire, posto un "suggerimento" su un tessuto normativo e giurisprudenziale caratterizzato da una sostanziale

---

15 Come noto, la legge costituzionale n. 1 del 2012 (su cui v. subito *infra* nel testo) ha riportato la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici nell'ambito della competenza esclusiva statale, compiendo una scelta condivisibile, in vista del superamento della confusione contabile cui aveva dato luogo la riforma del 2001 con l'attribuzione di tale settore alla potestà concorrente. Già prima, peraltro, sulla base dei principi fissati dalla legge n. 42 del 2009 (come modificata dalla legge n. 196 dello stesso anno), il d. lgs. n. 118 del 2011, integrato e modificato dal d. lgs. n. 126 del 2014, aveva fissato la disciplina contabile generale per gli enti territoriali, individuando gli strumenti di armonizzazione dei vari sistemi (dal piano dei conti integrato al bilancio consolidato). In argomento, per tutti, L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 1/2017, p. 2 ss., che ritiene quello dell'armonizzazione dei sistemi contabili il più indovinato risultato della riforma attuata con la legge n. 42 del 2009, rimasta inattuata, invece, su molti altri fronti. La stessa Consulta, peraltro, ha recentemente rilevato il nesso intercorrente tra armonizzazione contabile e coordinamento della finanza pubblica, osservando come la prima «si colloc[hi] contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica: infatti, la finanza pubblica non può essere coordinata se i bilanci delle amministrazioni non hanno la stessa struttura e se il percorso di programmazione e previsione non è temporalmente armonizzato con quello dello Stato (peraltro di mutevole configurazione a causa della cronologia degli adempimenti imposti in sede europea)» (sent. n. 184 del 2016, punto 2.1 del Considerato in diritto).

16 Cfr., *ex multis*, le sentenze n. 310 del 2010, n. 68, n. 69, n. 108, n. 122, n. 155 del 2011; n. 139 e n. 173 del 2012. In dottrina, sul coordinamento finanziario come strumento conformativo dell'autonomia (anche politica) degli enti locali, cfr., per tutti, G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano 2014, p. 156 ss.; M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino 2016, p. 88 ss.

17 Sul punto, cfr. l'ampia analisi di G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, 3/2016, in specie p. 11 ss.; Id., *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in A. Ciancio (a cura di), *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, Torino 2017, p. 175 ss., in specie p. 195 ss.

compressione dell'autonomia di spesa degli enti territoriali, avviata per fare fronte alle "emergenze" della crisi economico-finanziaria, ma assunta ben presto a tratto qualificante il nostro tipo di Stato e radicata, in ultima analisi, sui variabili vincoli finanziari sanciti a livello sovranazionale<sup>18</sup>.

In particolare, sul coordinamento finanziario, pur formalmente qualificato come di competenza concorrente, ha inciso considerevolmente l'attribuzione alla legge (rinforzata) statale del segmento normativo relativo alla «introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica»<sup>19</sup>, previsione che ha offerto, con enunciati dal contenuto particolarmente ampio, se non vago, copertura costituzionale ad una diffusa potestà di intervento a presidio degli equilibri macroeconomici. Lo stesso limite dei principi fondamentali, cui andrebbe soggetta la competenza statale in materia di coordinamento finanziario, a presidio dell'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali, ha, pertanto, ormai perso gran parte della capacità di connotare i rapporti tra livelli di governo.

Il processo di riallocazione delle autonomie territoriali in un più ampio sistema di coordinamento finanziario presieduto dallo Stato ha trovato, poi, ulteriore riscontro nel *corpus* di norme contenute nella legge rinforzata n. 243, destinate a declinare i vincoli comunitari in obblighi per i bilanci di regioni ed enti locali, ponendo limiti significativi al potere di spesa, come al ricorso all'indebitamento<sup>20</sup>.

Con particolare riguardo al principio dell'equilibrio di bilancio, la legge n. 243 definiva per gli enti territoriali un regime diverso da quello riservato al bilancio statale, imponendo ad essi «un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali e tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti» (art. 9, primo comma). Si trattava, con tutta evidenza, di un vincolo particolarmente rigido, che si sostanziava nel conseguimento del pareggio nominale, senza la possibilità di apportare correzioni connesse all'andamento del ciclo

---

18 Sul punto, cfr. l'ampia analisi di S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere pubblico*. Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC, in *Rivista AIC*, 4/2013.

19 Cfr. l'art. 5, comma 1, lett. e) della cit. legge cost. n. 1 del 2012.

20 Cfr. il Capo IV (artt. 9 ss.) della legge n. 243; sulla *ratio* di queste previsioni, individuata nel principio di responsabilità solidale delle autonomie territoriali chiamate a concorrere all'equilibrio di bilancio nazionale e alla sostenibilità del debito pubblico, cfr. D. CONTE, *op. cit.*, p. 271 ss.



economico e senza una disciplina degli eventi eccezionali che invece giustificano, a livello statale, il ricorso all'indebitamento<sup>21</sup>.

### 3. *Vincoli di bilancio ed autonomia finanziaria degli enti territoriali.*

Su questo complesso normativo è intervenuta la legge n. 164 del 2016, introducendo condivisibili fattori di attenuazione del regime vincolistico imposto ai bilanci regionali e degli enti locali. Le innovazioni hanno intercettato profili importanti: il conseguimento dell'equilibrio di bilancio; il ricorso all'indebitamento; il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali e quello degli stessi enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico.

La semplificazione del sistema dei vincoli è stata compiuta in vista di un sostegno agli investimenti, che dovrebbe favorire una gestione delle risorse locali più dinamica. In questo senso va letta l'introduzione, in luogo del regime precedente, di un nuovo saldo di bilancio, non negativo, da conseguire in sede di previsione come di rendiconto, in termini di equilibrio di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Nella stessa direzione si colloca, poi, l'inserimento del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa (destinato prevalentemente al finanziamento di spese in conto capitale) nel saldo fra le entrate finali e le spese finali, in vista del potenziamento dello *stock* di risorse rivolte ad investimenti da parte degli enti.

Sul versante del ricorso all'indebitamento, la legge n. 164 ha confermato il vincolo consistente nella possibilità di farvi ricorso soltanto per finanziare spese di investimento, subordinando le operazioni di indebitamento all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali siano evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri, nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti. Le operazioni di indebitamento e quelle di investimento, realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio complessivo a livello di comparto regionale, misurato in termini di competenza. In tal modo, la regione viene a rivestire un

---

<sup>21</sup> Il solo dato che, offrendo una soluzione discutibile e comunque rimasta sostanzialmente inattuata, manifestasse una certa "sensibilità" nei confronti dell'incidenza degli andamenti del ciclo sul bilancio degli enti territoriali era offerto dall'art. 11 (oggi ampiamente rimaneggiato; cfr. *infra* nel testo), ai sensi del quale, nelle fasi sfavorevoli del ciclo economico e in caso di eventi eccezionali, lo Stato avrebbe contribuito al finanziamento dei servizi essenziali e delle prestazioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali, tenendo conto della quota di entrate proprie degli enti territoriali influenzata dal ciclo economico.

ruolo centrale nell'individuazione dei meccanismi di compensazione tra gli enti locali compresi nel suo territorio, ponendosi come sede qualificata per l'individuazione degli equilibri complessivi di livello regionale, secondo una logica di rafforzamento dell'autonomia e della responsabilità degli enti territoriali.

La legge ha precisato, altresì, che qualora le operazioni di indebitamento e quelle di investimento non siano soddisfatte dalle suddette intese, esse possano essere effettuate sulla base di patti di solidarietà nazionali, dotando lo Stato di uno strumento sostitutivo, che consente di porre in essere meccanismi di compensazione degli obiettivi finanziari assegnati agli enti territoriali e di garantire la programmazione degli investimenti. Sono stati aboliti, invece, i cd. patti di solidarietà fra enti territoriali, che, nella cornice degli strumenti fissati dal Patto di stabilità interno, avrebbero dovuto favorire la realizzazione di politiche di compensazione fondate sulla cooperazione territoriale.

Nel complesso, tali interventi appaiono ispirati dall'esigenza, ampiamente condivisibile, di contemperare le ragioni di un finanza non dissipativa con quelle della sussidiarietà e della collaborazione alla fase decisionale, facendo ricorso allo strumento partecipativo dell'intesa<sup>22</sup>.

Nonostante tali "correzioni", permangono taluni, non trascurabili, elementi problematici.

Con riguardo all'indebitamento delle regioni e degli enti locali, ad esempio, la potestà statale appare particolarmente significativa, prevedendosi il ricorso a fonti normative secondarie per l'individuazione dei criteri e delle modalità di attuazione della relativa disciplina<sup>23</sup>. Tale soluzione ha ricevuto il sostanzialmente avallo della Corte costituzionale<sup>24</sup>, con taluni correttivi, che probabilmente non hanno fugato completamente i fattori di criticità rispetto al progetto riformistico avviato nel 2001 e, in specie, rispetto alla previsione di cui all'art. 117, comma 6, Cost.

Un ulteriore elemento problematico è offerto, poi, dal regime relativo al concorso degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico, che la legge n. 164 ha profondamente

---

<sup>22</sup> Sul punto, cfr. D. CONTE, *op. cit.*, p. 276 ss.

<sup>23</sup> Cfr. l'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012, come modificato dall'art. 2, comma 1, lett. c, della legge n. 164 del 2016.

<sup>24</sup> Cfr. la sent. n. 88 del 2014, in cui la Corte ha ritenuto il rinvio ad una fonte secondaria dello Stato conforme a Costituzione soltanto se ad essa si demanda la disciplina di aspetti meramente tecnici, così censurando l'art. 10, comma 5, della legge n. 243 nella parte in cui non prevede la parola "tecnica" dopo le parole "criteri e modalità di attuazione" e prima delle parole "del presente articolo". La Consulta ha disposto, altresì, che l'adozione del DPCM sia preceduta dal coinvolgimento nel processo decisionale degli enti territoriali, attraverso lo strumento dell'intesa in sede di Conferenza unificata.

rivisto, sostituendo una riserva di legge statale al modello di stampo consensualistico previsto dal testo originario dell'art. 12 della legge n. 243, modello fondato su un'intesa realizzata in sede di Conferenza unificata per la ripartizione del contributo degli enti territoriali al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Si è così soppresso un significativo strumento di declinazione del principio di leale collaborazione, rispetto al quale, peraltro, non erano prospettabili neppure rischi di stallo decisionale, dato che la stessa Corte costituzionale aveva espressamente individuato nello Stato il decisore di ultima istanza, ma solo «in caso di dissenso e fatta salva la necessaria adozione di idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze»<sup>25</sup>.

Il rafforzamento del ruolo dello Stato si manifesta, infine, con riguardo all'ampliamento della possibilità di un suo concorso al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, che in precedenza era circoscritto al sopraggiungere di fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di gravi crisi finanziarie o calamità naturali aventi ripercussioni sulla finanza dei singoli enti territoriali. L'estensione dell'ambito di intervento dello Stato, secondo modalità devolute, adesso, alla sua potestà legislativa<sup>26</sup>, offre, certo, un presidio meno angusto alla salvaguardia di un segmento fondamentale del *Welfare*, sul quale pesa, peraltro, la perdurante assenza di una normativa che determini i livelli essenziali delle prestazioni socio-assistenziali e la vaghezza delle funzioni fondamentali riferite, ma senza ulteriori precisazioni, all'ambito dei diritti civili e sociali.

#### 4. Conclusioni.

L'ampiezza dei vincoli al contenuto dei bilanci, a tutti i livelli di governo, che tanta incidenza ha avuto e continua ad avere sugli assetti istituzionali del nostro paese, è il portato di tensioni non risolte, di antagonismi mai sopiti tra politica ed economia, tra Stato e mercato, tra "costituzioni politiche" e "costituzione del mercato". Una dialettica antica, dunque, nella quale si cela la continua "tentazione" alla sopraffazione di una dimensione sull'altra, con lo strascico di conseguenze esiziali che tale esito comporterebbe sulla tenuta del *Welfare*. Con particolare riferimento alla ricerca di un equilibrio tra i vincoli in oggetto e l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, indicazioni utili possono essere

---

<sup>25</sup> Cfr. la cit. sentenza n. 88 del 2014.

<sup>26</sup> Riformulando l'art. 11 della legge n. 243, l'art. 3 della novella ha soppresso il Fondo straordinario posto a garanzia del concorso medesimo.

ricavate, peraltro, dai principi espressi in alcune recenti sentenze dalla stessa Corte costituzionale.

Questa, ad esempio, pur riaffermando con vigore il ruolo di coordinamento della finanza pubblica spettante allo Stato e la discrezionalità di quest'ultimo nel porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria, ha denunciato la carenza di un'efficace azione statale di vigilanza sui bilanci regionali, evidenziata, tra l'altro, dall'utilizzo di piani di riassorbimento dei disavanzi regionali proiettati su un arco temporale molto esteso, con il rischio di una grave compromissione dell'equità intergenerazionale<sup>27</sup>.

In altra occasione, la Consulta ha formulato la fondamentale definizione del bilancio regionale come «bene pubblico», suscettibile, attraverso una tipizzazione della sua struttura, di realizzare un nesso funzionale con la «valorizzazione della democrazia rappresentativa, nell'ambito della quale deve essere assicurata ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese». Si recupera, in tal modo, l'imprescindibile valenza democratica del bilancio regionale, cui va garantita la possibilità di scandire, attraverso le sue peculiari e non omologabili articolazioni, «la programmazione economico-finanziaria nelle procedure contabili e le modalità analitiche di illustrazione di progetti e di interventi»<sup>28</sup>.

Appaiono di particolare interesse, poi, le sollecitazioni rivolte al legislatore statale ad un esercizio corretto del ruolo di custode della finanza pubblica allargata nel rispetto del principio autonomistico, a fronte di un quadro normativo talora «opaco ed autoreferenziale per quel che concerne le dinamiche applicative del riparto del gettito»<sup>29</sup>; nonché quelle intese a superare un coordinamento finanziario compiuto soltanto, o prevalentemente, tagliando la spesa. La Corte ha sollecitato, piuttosto, azioni finalizzate a «riorientare» la spesa pubblica, per una complessiva maggiore efficienza del sistema<sup>30</sup>, individuando la direzione di tale «riorientamento» nel principio di proporzionalità. Si tratta di un'indicazione molto opportuna, che introduce elementi di concretezza nella valutazione della ragionevolezza degli interventi statali di contenimento della spesa, da «calibrare»

---

27 Cfr. la sent. n. 107 del 2016, punto 4.1 del Considerato in diritto.

28 Le ultime due citazioni sono tratte dalla sent. n. 184 del 2016, punto 3 del Considerato in diritto.

29 Così la sent. n. 188 del 2016, punto 4.4 del Considerato in diritto.

30 Cfr. la sent. n. 272 del 2015, punto 3.1 del Considerato in diritto.

tenendo conto del carattere virtuoso (o meno) della condotta pregressa posta in essere dalla regione<sup>31</sup>.

Su queste basi, le esigenze correlate ad una gestione finanziaria sana potrebbero ottenere nuove risposte, non ostante nei confronti di un rinnovato protagonismo delle autonomie territoriali, come avvenuto con i tristemente noti tagli lineari, ma fondate, oltre che sulla collaborazione tra i vari livelli di governo, su precise assunzioni di responsabilità.

\*\* Professore di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Catania

---

31 Cfr. la stessa sent. n. 272, cit., punti 3.2 e 3.3 del Considerato in diritto. Sull'introduzione di "criteri di virtuosità" quali declinazioni della responsabilità degli enti territoriali nel coordinamento della finanza pubblica, cfr., per tutti, M. SALERNO, *Le mitologie dell'autonomia tra equilibri di bilancio e principio di responsabilità degli enti territoriali*, in *Istituzioni del federalismo*, 1.2014, p. 81 ss., in specie p. 86 ss.