

GOLDEN RULE: "NON È TUTT'ORO QUEL CHE LUCCICA"!

(Nota a Corte Cost. n. 425/2004)

di Matteo Barbero

((in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 4/2005)

1. PREMESSA

La sentenza qui brevemente annotata arricchisce ulteriormente la ormai già copiosa giurisprudenza della Corte Costituzionale sul tema, delicato ed attuale, del federalismo fiscale.

In questo ambito, essa affronta la complessa questione riguardante il significato e la portata del novellato art. 119, sesto comma, Cost..

Tale disposizione, per quanto qui interessa, **ha costituzionalizzato il principio del rispetto del pareggio di bilancio corrente (la cosiddetta "golden rule") da parte degli enti territoriali minori (con l'esclusione, quindi, dello Stato centrale).**

Essa stabilisce, infatti, che Regioni ed Enti locali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, così precludendo loro la possibilità di ricorrere alla contrazione di prestiti per far fronte a spese di diversa natura.

Che si sia trattato di una costituzionalizzazione, e non dell'introduzione nell'ordinamento di un nuovo precetto, è evidente laddove si consideri che, anche prima della riforma del 2001, la "regola aurea" era tutt'altro che sconosciuta al diritto (pubblico) italiano.

Tuttavia, le relative disposizioni, essendo dettate da leggi ordinarie (o da atti-fonte ad esse equiparati), potevano essere (e sono state spesso) derogate da disposizioni pariordinate che hanno autorizzato gli enti territoriali a contrarre debiti (talora con oneri a proprio carico, più frequentemente con oneri a carico dello Stato centrale) a copertura di spese di natura corrente.

Il legislatore costituzionale del 2001 ha inteso, evidentemente, arginare questa prassi, accogliendo parzialmente le indicazioni fornite dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali istituita dalla l. cost. 24 gennaio 1997, n. 1 .

Al nuovo precetto costituzionale è stata data attuazione, a livello di legislazione ordinaria, dapprima parzialmente, mediante alcune norme contenute nelle leggi finanziarie statali per gli anni 2002 e 2003; successivamente, in modo esaustivo, ad opera della legge finanziaria statale per il 2004.

L'art. 3, commi da 16 a 21, della l. **24 dicembre 2003, n. 350, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004**, detta, infatti, una compiuta disciplina attuativa del richiamato art. 119, sesto comma, Cost., precisandone i destinatari (commi 16 e 21), chiarendo le nozioni di "indebitamento" (comma 17) e di "investimenti" (commi 18 e 19) e disciplinando l'esercizio degli ulteriori poteri normativi (legislativi e regolamentari) incidenti sulla materia *de quo* (commi 16, 17 e 20).

È proprio l'impugnazione di tali norme ad opera di talune Regioni (e Province autonome) che ha originato il giudizio definito con la sentenza in commento.

2. LA SENTENZA DELLA CORTE.

2.1.

I passaggi decisivi della motivazione della sentenza sono racchiusi nei punti 6, 7 e 8 del considerato in diritto.

Per rispondere al quesito di fondo posto alla sua attenzione ("se e in che misura la legge dello Stato possa porre regole specifiche che concretizzano e attuano il vincolo di cui all'art. 119, sesto comma, Cost., in particolare definendo ciò che si intende, a questi fini, per <<indebitamento>> e per <<spese di investimento>>"), la Corte ricorre ad una sorta di sillogismo: poiché, da una parte, si tratta di nozioni non definibili *a priori* ed in modo univoco sulla base della sola disposizione costituzionale, e poiché, dall'altra, non sono ammissibili scelte differenziate su scale locale (*rectius* regionale), trattandosi di un vincolo di carattere generale che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti appartenenti al settore delle pubbliche amministrazioni, *ergo* solo lo Stato (centrale) può legittimamente provvedere a tali scelte.

La premessa maggiore smentisce le asserzioni delle ricorrenti in merito al presunto carattere autoapplicativo del precetto costituzionale in oggetto e riflette l'incertezza connessa alla classificazione economica della spesa pubblica.

Le nozioni di indebitamento e (soprattutto) di investimento - sottolinea la Consulta - certamente "si fondano su principi della scienza economica, ma (...) non possono non dare spazio a regole di concretizzazione connotate da una qualche discrezionalità politica. In particolare, nella fattispecie in esame, tali nozioni riflettono "scelte di politica economica e finanziaria effettuate in stretta correlazione con i vincoli di carattere sovranazionale cui anche l'Italia è assoggettata in forza dei Trattati europei, e dei criteri politico-economici e tecnici adottati dagli organi dell'Unione europea nel controllare l'osservanza di tali vincoli".

Anzi, a rigore, "la nozione di spese di investimento adottata appare (...) estensiva rispetto ad un significato strettamente contabile, che faccia riferimento solo ad erogazioni di denaro pubblico cui faccia riscontro l'acquisizione di un nuovo corrispondente valore al patrimonio dell'ente che effettua la spesa: comprende infatti, ad esempio, i trasferimenti in conto capitale destinati alla realizzazione degli investimenti di altri enti pubblici (...), o gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio (...).

Parimenti, la tipizzazione delle operazioni di indebitamento "è ispirata ai criteri adottati in sede europea ai fini del controllo dei disavanzi pubblici; si tratta, in definitiva, di tutte le entrate che non possono essere portate a scomputo del disavanzo calcolato ai fini del rispetto dei parametri comunitari".

Il riferimento al diritto comunitario è alla base anche della premessa minore del ragionamento sillogistico della Corte: l'esigenza di uniformità imposta dalle regole europee di *governance* economica limita il ruolo della normativa regionale e giustifica altresì (per quanto la sentenza non lo dica esplicitamente) l'ampliamento dei soggetti tenuti al rispetto della *golden rule* rispetto a quelli costituzionalmente previsti.

Le due premesse si fondono, allora, in una sola: sono i vincoli comunitari alla finanze pubbliche nazionali ad imporre la necessità di regole uniformi per tutti gli enti territoriali ed a condizionarne la formulazione concreta.

In questo contesto, le ragioni prevalentemente economiche su cui si fonda la *golden rule* rappresentano soltanto una "bussola" per il legislatore statale ed un criterio per valutare la ragionevolezza delle sue scelte.

Nel caso in esame, tuttavia, tali scelte "non possono dirsi irragionevoli".

"Non può dirsi tale, in particolare, la scelta (come noto, fortemente contestata dalle Autonomie) di escludere dalla nozione di spese di investimento le erogazioni a favore di privati, sia pure effettuate per favorirne gli investimenti".

"Queste infatti, ancorché possano indubbiamente concorrere a promuovere (con effetti che occorrerebbe peraltro definire e misurare caso per caso) lo sviluppo del sistema economico nazionale, non concorrono ad accrescere il patrimonio pubblico nel suo complesso: criterio negativo, questo, che non irragionevolmente appare aver guidato il legislatore statale in dette scelte".

"Lo stesso è a dirsi per le forme di cofinanziamento regionale di programmi comunitari, che di per sé possono attenersi a tipologie di spese assai diverse fra di loro, non necessariamente definibili come investimenti secondo il criterio predetto".

In sostanza, quindi, la Corte ha fatto propria la più restrittiva nozione di spese di investimento elaborata dalla contabilità

pubblica, intendendole come spese da cui deriva un accrescimento "diretto" del patrimonio dell'ente (pubblico) che le sostiene ed in tal modo legittimando la scelta del legislatore di escludere la possibilità di indebitamento per (alcune di) quelle tipologie di spese in conto capitale che, pur potendo incrementare la competitività del sistema economico nel suo complesso, si traducono nell'accrescimento patrimoniale di un soggetto privato.

2.2.

Rispetto alla rilevanza ed alla complessità delle precedenti questioni, risulta quasi marginale e comunque facilmente comprensibile la pronuncia di incostituzionalità che colpisce le norme che attribuiscono (*rectius* attribuivano) al Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'ISTAT, il potere di disporre, con proprio regolamento, modifiche alle predefinite tipologie di indebitamento e di investimenti.

Secondo la Corte, in tal modo si è operata una sostanziale delegificazione senza alcuna predeterminazione di criteri atti a delimitare la discrezionalità dell'esecutivo nazionale, tale non potendosi considerare la generica previsione del comma 17, ultimo periodo (non ripetuta, peraltro, dal comma 20, e quindi non applicabile alle modifiche delle tipologie di investimento di cui al comma 18), secondo cui il Ministro dovrebbe disporre le eventuali modifiche "sulla base dei criteri definiti in sede europea".

Infatti, "ove non si tratti di norme europee suscettibili di diretta applicazione (nel qual caso, peraltro, non occorrerebbe la mediazione di norme nazionali), tale previsione non basta ad integrare una sufficiente determinazione legislativa dei presupposti e del contenuto degli atti ministeriali", specie in un ambito così strettamente connesso con l'autonomia regionale e locale.

In effetti, per quanto la Consulta abbia riconosciuto la necessità di riservare allo Stato (ed, in particolare, al Governo) centrali rilevanti poteri - normativi ed amministrativi - diretti a garantire la realizzazione di finalità di coordinamento finanziario, essa ha altresì precisato che tali poteri devono essere configurati in modo consono alle sfere di autonomia costituzionalmente garantite, senza che l'azione di coordinamento si trasformi in un'attività di direzione o in un indebito condizionamento nei confronti dell'indirizzo politico di Regioni ed Enti locali.

3. ALCUNE BREVI RIFLESSIONI

Così sommariamente riepilogati i contenuti della sentenza, pare opportuno condurre qualche breve riflessione di carattere conclusivo.

Innanzitutto, la vicenda esaminata evidenzia, ancora una volta, alcune significativi difetti e lacune della legislazione (e della stessa prassi) italiana in materia di investimenti pubblici.

In secondo luogo, essa pone alcune interessanti e delicate questioni in merito ai rapporti ed alle interazioni fra il diritto interno e quello comunitario.

Procediamo con ordine.

3.1. LA NECESSITÀ DI UNA POLITICA AUTENTICAMENTE NAZIONALE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI.

La definizione di una normativa attuativa della *golden rule* ex art. 119, sesto comma, Cost. poteva essere l'occasione per addivenire all'implementazione degli strumenti necessari alla conduzione di una politica degli investimenti pubblici autenticamente nazionale.

È, infatti, risaputo che la scarsa efficacia delle politiche pubbliche italiane di sostegno all'economia dipende, oltre che da problemi quantitativi connessi alla scarsità delle risorse finanziarie disponibili, anche da problemi qualitativi causati dalla mancanza di sinergie fra gli interventi dei diversi attori.

In questa prospettiva, anziché dettare regole in via unilaterale (che, in quanto tali, incentivano sia il contenzioso che i tentativi di elusione), il legislatore avrebbe ben potuto fare proprio l'esempio spagnolo.

In Spagna, la politica degli investimenti pubblici e le modalità di reperimento delle relative risorse (per lo più attraverso

l'indebitamento) sono bensì coordinate a livello centrale ma da un organo di carattere interistituzionale - il Consiglio di Politica Fiscale e Finanziaria delle Comunità autonome (*Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas* - CPFF) - cui partecipano rappresentanti sia dell'esecutivo nazionale che dei governi locali.

L'introduzione, in Italia, di un siffatto organo (ovvero, più semplicemente, il ripensamento del ruolo e della composizione di organi già esistenti, quali le Conferenze o il CIPE) avrebbe potuto consentire il raggiungimento di un equilibrio fra le legittime istanze del centro e della periferia in materia di gestione della finanza pubblica e della politica economica, specie in una delicata fase di transizione quale quella attuale.

Per restare al tema oggetto del presente lavoro, la gestione degli investimenti pubblici in concorso paritario fra tutti i livelli territoriali di governo avrebbe potuto (e potrebbe) consentire un'applicazione più flessibile della *golden rule*, rendendo superflua (o comunque meno rigida) la distinzione (come visto, assai controversa) fra spese di investimento (in senso stretto) finanziabili a debito, da una parte, e spese in conto capitale (spese di investimento in senso lato) ovvero spese correnti (eventualmente meritorie, quali, ad esempio, quelle per l'istruzione) finanziabili solo mediante entrate di diversa natura, dall'altra.

È indubbio, infatti, che l'esclusione del ricorso al debito per il finanziamento delle spese pubbliche (locali) non di investimento in senso stretto risulta piuttosto problematica.

In proposito, non si può non ricordare che gran parte delle spese pubbliche in conto capitale erogate dalla nostra pubblica amministrazione consistono in trasferimenti ad imprese sotto forma di cofinanziamenti o, comunque, in apporti di risorse finanziarie integrative a politiche di investimento condotte da soggetti privati.

Ciò vale soprattutto - oltre che per lo Stato (cui tuttavia, come detto, il vincolo ex art. 119, sesto comma, Cost. non si applica) - per le Regioni, che sono essenzialmente enti di programmazione e che, in quanto tali, raramente ricorrono all'investimento diretto.

In questo quadro, evidentemente, la regola aurea, così come specificata dalla normativa ordinaria di attuazione, limita fortemente la discrezionalità delle politiche economiche regionali.

Analogamente, l'attuale formulazione del vincolo comprime fortemente l'autonomia dei poteri regionali in materie cruciali, quali l'istruzione o la formazione professionale, cui corrispondono esigenze di spesa di natura prevalentemente corrente.

Quanto appena considerato attiene, ovviamente, al merito di una questione che la sentenza in commento ha (correttamente) affrontato sul piano della (stretta) legittimità costituzionale.

In altri termini, anche se la Corte non ha mancato svolgere considerazioni di più ampio respiro (da segnalare, in proposito, il passaggio nel quale essa evidenzia, sia pure incidentalmente, la necessità di valutare con maggiore attenzione l'efficacia delle politiche pubbliche di sostegno agli investimenti privati, una precisazione condivisibile ma che andrebbe estesa anche alle procedure di valutazione degli investimenti pubblici), non era da essa che ci si poteva attendere una parola decisiva per risolvere problemi, quali quelli in esame, che sono di carattere prettamente politico.

3.2. LE CONNESSIONI FRA IL DIRITTO INTERNO ED IL DIRITTO COMUNITARIO.

Come già si è notato, la sentenza in commento attribuisce un peso decisivo alla circostanza che la regola aurea prevista dall'art. 119, sesto comma Cost. costituisca, in ultima analisi, uno strumento di conformazione dell'ordinamento interno alle regole europee di *governance* economica ed, in particolare, a quelle che mirano ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche nazionali e che sono prevalentemente racchiuse nell'art. 104 del Trattato CE e nel c.d. Patto europeo di stabilità e crescita (PSC).

In questa prospettiva, può essere interessante "misurare" quale sia il grado di sintonia fra i due ordini di precetti, allo scopo di verificare la sussistenza di quel rapporto di "stretta correlazione" di cui parla la Consulta.

Naturalmente la questione è di estrema complessità e meriterebbe una trattazione specifica, anche in considerazione

della recente approvazione di alcune linee guida per una revisione del PSC.

In questa sede, tuttavia, non si può fare a meno di rilevare che, mentre la *golden rule* "nostrana" risponde ad una (sia pure discutibile, per le ragioni che si sono in precedenza illustrate) logica "qualitativa" della spesa pubblica, le (attuali) regole comunitarie sono fortemente impregnate da una logica prevalentemente "quantitativa", che riflette la loro impostazione prettamente monetarista e che risulta incorporata (e, per così dire, "sculpita") nei famosi "parametri" (i quali, come noto, pongono un "tetto" alla crescita del disavanzo e del debito del settore pubblico di ciascun Paese, fissandolo, rispettivamente, al 3% ed al 60% del prodotto interno lordo - PIL - a prezzi di mercato).

In altri termini, il sesto comma dell'art. 119 Cost. consente il finanziamento senza limiti delle spese di investimento, assumendole *a priori* come spese di qualità (e quindi meritorie), laddove il diritto comunitario pone rigidi vincoli quantitativi a tutte le tipologie di spesa pubblica.

In definitiva, quindi, allo stato attuale, l'Europa non conosce e non applica una autentica *golden rule*, tale non potendosi considerare la previsione di cui al terzo comma del citato art. 104 TCE, ai sensi del quale la Commissione, nel sorvegliare l'evoluzione della situazione di bilancio degli Stati membri, "tiene conto anche dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per gli investimenti".

Si tratta, con tutta evidenza, di una previsione di scarsa rilevanza, che attribuisce all'esecutivo comunitario una mera facoltà di apprezzamento, oltretutto esercitabile solo *ex post* (ovvero in sede di valutazione di eventuali "sfondamenti") e solo in rapporto all'evoluzione del disavanzo (e non del debito).

Quanto alle proposte di riforma del PSC attualmente in discussione, occorre evitare valutazioni premature.

Tuttavia, anche ad una prima analisi, esse non sembrano orientate verso un effettivo recepimento della *golden rule* nell'ambito della *governance* economica continentale, ma si limitano ad ampliare le ipotesi di "circostanze attenuanti" che possono essere invocate e valutate (ancora una volta *a posteriori*, ovvero) in sede di procedura per disavanzo eccessivo.

Si delinea, pertanto, un pericoloso disallineamento fra il diritto interno ed il diritto sovranazionale, che, oltre a porre ai costituzionalisti interessanti questioni in ordine ai rapporti fra fonti appartenenti ai due ordinamenti, potrebbe più prosaicamente mettere a repentaglio il già problematico percorso di risanamento della finanza pubblica italiana, soprattutto per quanto concerne l'abbattimento del nostro ingente *stock* di debito pubblico.

Poiché, comunque, pare indubbio che siano le regole comunitarie a dover prevalere, laddove non ci si muovesse nella direzione indicata nel paragrafo precedente, la soluzione non può che consistere nella previsione di ulteriori restrizioni delle tipologie di spesa finanziabili a debito ovvero, in alternativa, nella revisione e nel rafforzamento del c.d. Patto di stabilità interno.

Per un'esaustiva panoramica sulla recente giurisprudenza della Corte in materia di federalismo fiscale, cfr L. ANTONINI, *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale: il quadro giuridico dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario anche alla luce della giurisprudenza costituzionale sull'art. 119 Cost.*, in *Rivista italiana di diritto finanziario e scienza delle finanze* n. 3/2004.

L'art. 119, sesto comma, Cost. (introdotto dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3) dispone che "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti" (la sottolineatura è ovviamente aggiunta).

Come sottolinea G. DELLA CANANEA, *L'articolo 119 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, 2004, si tratta di una "norma di tipo permissivo condizionato, nel senso che permette alle Regioni ed agli Enti locali di indebitarsi, a condizione che i proventi siano destinati alle spese per investimenti".

In effetti, il testo costituzionale originario non conteneva nessun riferimento esplicito agli strumenti costitutivi di debito pubblico, né nel contesto della disciplina relativa al bilancio statale (art. 81 Cost.) né nell'ambito di quella relativa al finanziamento degli enti territoriali sub-statali.

Cfr, in particolare, l'art. 10 della l. 16 maggio 1970 n. 281, *Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario*, il quale (nella parte ancora in vigore) dispone che le Regioni di diritto comune "possono contrarre mutui ed emettere obbligazioni esclusivamente per provvedere a spese di investimento" (la parte successiva della norma, che legittimava il ricorso all'indebitamento anche per l'assunzione di partecipazioni in società finanziarie regionali, deve ritenersi almeno parzialmente abrogata dalla sopravvenuta normativa costituzionale o comunque con essa in contrasto).

Per gli Enti locali, già l'art. 44 del d. lgs. 25 febbraio n. 77, *Ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali*, ammetteva il ricorso all'indebitamento esclusivamente per la "realizzazione degli investimenti". Tale norma è stata sostanzialmente recepita dall'art. 202 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali*, disposizione attualmente vigente ad eccezione dell'alinea che estende la possibilità di stipulazione di mutui passivi anche al finanziamento dei debiti fuori bilancio e ad "altre destinazioni di legge".

Per tutti gli enti territoriali, merita, altresì, di essere ricordata la l. 23 dicembre 1994, n. 724, *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*, che, in tema di accesso al credito da parte di Regioni, Province e Comuni, ha eliminato il monopolio della Cassa Depositi e Prestiti introdotto dal legislatore statale alla fine degli anni '70 per contenere i ricorrenti fenomeni di "finanze locali allegre". L'art. 35 della predetta legge, infatti, ha riattivato la facoltà degli enti di governo intermedi e periferici di emettere prestiti obbligazionari, purché i proventi di tali operazioni siano "destinati esclusivamente al finanziamento degli investimenti".

Nel caso degli Enti locali è stata frequente, in passato, la contrazione di nuovi debiti a copertura di passività fuori bilancio di natura corrente.

Per quanto concerne, invece, la gestione finanziaria delle Regioni, va segnalato, fino al 2001 (cfr ancora la l. 16 novembre 2001, n. 405, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347, recante interventi urgenti in materia di spesa sanitaria*) il sistematico ricorso al mercato dei capitali per la copertura dei disavanzi di parte corrente imputabili alla lievitazione incontrollata della spesa sanitaria.

Il progetto della c.d. "Bicamerale D'Alema", infatti, prevedeva di estendere la *golden rule* anche al legislatore di bilancio statale (cfr l'art. 103, comma 3, del testo finale licenziato dalla Commissione in data 4 novembre 1997). In proposito, L. PALATUCCI, *I vincoli all'autonomia di bilancio degli enti territoriali nel nuovo art. 119 Cost.: alcune osservazioni sulla base dell'esperienza comparata*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4/2003, ha parlato efficacemente di "disparità delle armi" fra Stato ed enti territoriali in materia di finanza straordinaria.

La *golden rule* è da tempo applicata anche in altri ordinamenti, sia pure con modalità ed intensità diverse. Ad esempio, in Germania, mentre l'art. 109, quarto comma, della *Grundgesetz* vieta allo Stato federale di indebitarsi per finanziare spese diverse dagli investimenti, un analogo vincolo può essere imposto ai *Länder* solo in presenza di una situazione di squilibrio macroeconomico e, comunque, previa approvazione del *Bundesrat* (art. 115 GG). In Spagna, non è la Costituzione ma la Legge Organica n. 8/1980 di finanziamento delle Comunità autonome (la c.d. LOFCA) a disciplinare la materia; l'art. 14, secondo comma, lett. a, obbliga, infatti, gli enti territoriali a destinare l'importo totale del credito esclusivamente alla copertura di spese d'investimento.

Non pare inutile sottolineare che quelle di seguito richiamate sono le uniche disposizioni attuative del novellato art. 119 Cost. finora dettate dal legislatore (statale) ordinario. Per il resto, il percorso di implementazione del nuovo modello (costituzionalmente definito) di federalismo fiscale resta fermo "al palo".

In un primo tempo, l'art. 41, comma 4, della l. 28 dicembre 2001, n. 448, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003, ha precisato che il ricorso, da parte degli Enti locali, alla contrazione di mutui passivi per la copertura di debiti fuori bilancio (secondo quanto previsto dalle già richiamate disposizioni del d. lgs. n. 267 del 2000 cit.) deve ritenersi circoscritto, per quanto concerne il finanziamento di spese di parte corrente, alle passività maturate anteriormente alla data di entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001 cit..

Successivamente, l'art. 30, comma 15, della l. n. 289 del 2002 cit. ha dettato alcune norme particolari volte a precisare le conseguenze della eventuale violazione del divieto di indebitarsi per il finanziamento di spese correnti [nullità degli atti posti in essere e dei contratti stipulati e conseguente responsabilità erariale degli amministratori (passibili anche di ingenti sanzioni pecuniarie ad opera delle Sezioni giurisdizionali regionali della

Corte dei conti) oltre che dei dirigenti, funzionari e revisori contabili interessati]. **La costituzionalità della disposizione da ultimo citata è stata positivamente scrutinata in Corte Cost. 10 novembre 2004, n. 320, in www.cortecostituzionale.it.**

Carattere, invero, già negato da Corte Cost. n. 320 del 2004 cit. (cfr soprattutto il punto 5 del considerato in diritto). In proposito, sia consentito un rinvio a M. BARBERO, *Federalismo fiscale: dalla Consulta una sentenza con molte conferme, alcune precisazioni e qualche anticipazione (Nota a Corte Cost. n. 320/2004)*, in *Federalismi.it* n. 1/2005.

Mentre, infatti, il più volte richiamato sesto comma dell'art. 119 Cost. si riferisce esclusivamente a Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni, il comma 16 dell'art. 3 della l. n. 350 del 2003 cit. (con una previsione contestata dalle ricorrenti) estende la propria disciplina di attuazione del testo costituzionale anche ad altre componenti del c.d. settore pubblico allargato, ovvero alle Comunità montane ed isolate, alle Unioni di Comuni, ad alcune delle tipologie di consorzi cui partecipano gli Enti locali ed alle aziende ed organismi i cui rendiconti devono essere allegati ai bilanci di previsione degli Enti locali medesimi (come le aziende speciali e le istituzioni); sono, viceversa, espressamente escluse le società di capitali costituite dagli enti sub-statali per l'esercizio di servizi pubblici.

Secondo la teoria economica più diffusa, l'applicazione della regola aurea mira a garantire una tendenziale e virtuosa corrispondenza fra gli oneri connessi al servizio del debito e gli utili prodotti dall'investimento finanziato con i proventi dell'operazione di *funding*.

Infatti, generalmente l'investimento (e, più in generale, la spesa in conto capitale) si caratterizza (in ciò differenziandosi dalle spese di mero funzionamento) per la sua capacità di produrre un reddito in grado di (eventualmente più che) compensare gli esborsi per interessi passivi.

L'esigenza della predetta correlazione fra "costi" e "ricavi" riflette, a sua volta, tanto motivazioni di "equità intergenerazionale", quanto considerazioni di carattere più strettamente economico connesse con le esigenze di stabilità dei conti pubblici.

Sotto il primo profilo, le utilità (anche diverse dai ricavi monetari) prodotte dai beni capitali acquisiti mediante indebitamento, atteso il loro carattere durevole, sono in grado di premiare le generazioni future per le maggiori imposte sulle medesime gravanti in relazione agli oneri del servizio del debito.

Sotto il secondo profilo, gli investimenti, apportando un valore aggiunto, contribuiscono a migliorare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche.

Al contrario, le spese di natura corrente hanno prevalentemente effetti di tipo redistributivo e, come tali, vanno quasi esclusivamente a vantaggio della generazione presente, che deve, pertanto, sopportarne per intero il costo destinando al loro finanziamento risorse della medesima natura. Tali spese, inoltre, essendo per lo più improduttive - nonché (anche se per motivi prevalentemente politici) difficilmente comprimibili - rischiano, laddove finanziate mediante indebitamento, di compromettere durevolmente il necessario equilibrio fra entrate ed uscite pubbliche.

Tali considerazioni prestano il fianco ad alcuni rilievi critici: da una parte, non tutti gli investimenti sono di per sé produttivi e, di conseguenza, non tutte le relative spese sono necessariamente meritorie; per contro, alcune tipologie di spesa pacificamente classificate come correnti presentano un'indubbia attitudine a migliorare la capacità competitiva del sistema economico nel medio - lungo periodo (si pensi alle spese per l'istruzione).

Ciò che le ha consentito di sorvolare sul rilievo mosso da quelle ricorrenti che lamentavano la violazione, da parte della normativa impugnata, del Regolamento del Consiglio dell'Unione europea n. 2223/96 del 25 giugno 1996, relativo al sistema europeo dei conti nazionali e regionali, nella parte in cui definisce i contributi pubblici agli investimenti privati e li classifica come "trasferimenti in conto capitale". L'inclusione di tali poste all'interno di questa (ampia e generica) categoria (e non di quella, più specifica, relativa agli "investimenti fissi") suggerisce (*rectius* ha verosimilmente suggerito alla Corte) di escludere il prospettato contrasto fra i due ordini di norme.

In tal senso, può aver influito la circostanza che la norma costituzionale sia collocata tra le disposizioni riguardanti il "patrimonio" di Regioni ed Enti locali, come suggerisce G. DELLA CANANEA, *L'articolo 119 della Costituzione* cit..

Può essere interessante notare come in passato la Consulta abbia fatto propria una diversa e più ampia nozione di

spesa di investimento. In particolare, Corte Cost. 4 aprile 1990, n. 159, in www.cortecostituzionale.it, a proposito del già richiamato art. 10 della l. n. 281 del 1970 cit. evidenzia come esso (e, quindi, la *golden rule*) sia "ispirato ad un ovvio criterio, inteso (...) a circoscrivere l'utilizzazione dell'indebitamento pubblico a politiche d'investimento, all'incremento, cioè, dello sviluppo delle economie locali coordinate con quella nazionale". Per quanto il precedente sia datato, non può non sfuggire il generico, ampio riferimento ai sistemi economici (e non ai meri patrimoni pubblici) locali.

Sotto questo profilo, l'eliminazione del potere regolamentare intestato in capo al Ministro appare, *prima facie*, come una vittoria dell'autonomia sul centralismo. In realtà, il rischio concreto e tangibile è che ciò produca un ulteriore irrigidimento di una disciplina sotto diversi profili problematica, impedendone la revisione attraverso le più snelle procedure di esercizio del potere normativo secondario.

Cfr, in particolare, Corte Cost. 30 dicembre 2003, n. 376, in www.cortecostituzionale.it.

In particolare, negli anni scorsi, l'aggiramento del vincolo è stato operato attraverso il ricorso ai c.d. prodotti derivati. Tali prodotti, nati come strumenti di copertura di varie tipologie di rischi (rischio di tasso, in particolare, ma anche rischio di cambio) sono stati spesso impropriamente utilizzati (anche) dagli enti pubblici per procurarsi liquidità a breve termine. Ciò attraverso la previsione, in sede di stipulazione del derivato ed a fronte dell'assunzione, da parte del contraente pubblico, di un (talora consistente) rischio di medio - lungo periodo, del pagamento, da parte della controparte bancaria, di un premio immediato (c.d. *upfront*). Tali disponibilità immediate sono state frequentemente utilizzate per la copertura di disavanzi (correnti) di gestione, eludendo il divieto sancito dalla *golden rule* e, soprattutto, scaricando sugli esercizi futuri l'onere integrale connesso al rischio assunto (in proposito, cfr CORTE DEI CONTI, *Audizione sul tema "Analisi sul fenomeno dell'indebitamento in un campione di Enti locali"* presso la Commissione Programmazione economica e Bilancio del Senato della Repubblica, novembre 2004, nonché *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle problematiche relative alla diffusione di strumenti finanziari derivati* presso la VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati, marzo 2005).

Tale prassi è stata recentemente arginata dall'intervento del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 1 dicembre 2003, n. 389, emanato, di concerto con il Ministro dell'Interno, in attuazione del già richiamato art. 41 della l. n. 448 del 2001 cit., e recante *Regolamento concernente l'accesso al mercato dei capitali da parte delle Province, dei Comuni, delle Città metropolitane, delle Comunità montane e delle Comunità isolate, nonché dei consorzi tra enti territoriali e delle Regioni*. Tale provvedimento ha, fra l'altro, previsto che le operazioni in derivati sono consentite esclusivamente in corrispondenza di passività effettivamente dovute e purché i flussi con esse ricevuti dagli enti interessati siano uguali a quelli pagati nella passività sottostante e non implicino, al momento del loro perfezionamento, un profilo crescente dei valori attuali dei singoli flussi di pagamento, ad eccezione di un eventuale sconto o premio da regolare al momento del perfezionamento delle operazioni in misura non superiore all'1 per cento del nozionale della passività coperta.

L'art. 3, secondo comma, lett. f e g, della già citata LOFCA dispone che il CPFF provvede al coordinamento della politica di indebitamento e della politica di investimenti pubbliche.

L'esempio spagnolo non è isolato; anche in Germania, ad esempio, un fondamentale ruolo di coordinamento in materia economico-finanziaria è svolto da un organo a partecipazione mista, il Consiglio di Pianificazione Finanziaria (*Finanzplanungsrat*). Sul tema, cfr soprattutto L. ANTONINI, *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale: il quadro giuridico dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario anche alla luce della giurisprudenza costituzionale sull'art. 119 Cost cit.*, nonché *I principi di coordinamento del federalismo fiscale*, in L. ANTONINI (a cura di), *Verso un nuovo federalismo fiscale*, 2005.

Su un diverso piano, la soluzione istituzionale sopra suggerita avrebbe consentito e consentirebbe di migliorare il coordinamento dell'accesso di Regioni ed Enti locali al mercato dei capitali (oggi non sempre efficacemente garantito dal Ministero dell'economia e delle finanze sulla base dei poteri ad esso conferiti dall'art. 41 della l. n. 448 del 2001 cit.), eventualmente anche permettendo a quelli di minori dimensioni, sprovvisti di *rating*, di ampliare la gamma dei prodotti disponibili e di ottenere migliori condizioni di prestito (cfr, in proposito, G. DELLA CANANEA, *L'articolo 119 della Costituzione cit.*, il quale rileva, appunto, i problemi connessi alla mancanza di *rating* da parte della maggioranza degli enti territoriali periferici). In proposito, merita di essere segnalato l'art. 1, comma 68, della l. 30 dicembre 2004, n. 311, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005*, il quale, novellando in più punti il **d. lgs. n. 267 del 2000 cit.**, **ha aperto agli Enti locali canali di finanziamento fino a quel momento loro preclusi. In primo luogo, Comuni, Province e Città metropolitane possono ora ricorrere ad**

aperture di credito, in modo da poter modulare l'andamento dei propri flussi di risorse da e verso il sistema bancario in maniera più flessibile rispetto a quanto consentito dalla disciplina del (tradizionale) contratto di mutuo. Attraverso il nuovo strumento, è, infatti, possibile commisurare l'onere passivo delle operazioni finanziarie con le esigenze di spesa che man mano si manifestano, evitando di sostenere il pagamento degli interessi relativi all'ammontare integrale della previsione di spesa allorché non si sono ancora realizzati tutti i relativi presupposti. Inoltre, è stata meglio disciplinata la fattispecie delle emissioni obbligazionarie effettuate congiuntamente da più Enti locali, allo scopo di consentire l'accesso a tale forma di approvvigionamento di risorse anche da parte di quelle realtà locali che singolarmente non sarebbero in grado di raggiungere la "massa critica" richiesta da questo particolare segmento del mercato finanziario. **Gli esiti di tali innovazioni sono naturalmente ancora incerti, ma la loro introduzione dimostra almeno una non usuale sensibilità al tema della finanza locale da parte del legislatore nazionale.**

Come sottolineano A. MONORCHIO - A. VERDE, *Una proposta per rafforzare il Patto di stabilità e crescita*, in *Temi di finanza pubblica* 2, 2001, il settore pubblico "effettua oggi meno investimenti diretti, mentre in misura notevolissima partecipa e ricerca forme di collaborazione e di partecipazione ai progetti di investimenti con gli operatori privati".

Lo riconosce anche Corte Cost. n. 320 del 2004 cit., laddove la Consulta constata che "in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono (...) nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per la loro erogazione" (punto 7 del considerato in diritto).

La Corte, d'altra parte, non si sofferma sulla censura di irragionevolezza proposta da taluna delle ricorrenti e volta ad evidenziare l'arbitraria differenziazione fra la possibilità di indebitamento di Regioni ed Enti locali e quella dello Stato (al quale, si ripete, la *golden rule* non si estende), differenziazione che si tradurrebbe in una indebita lesione dell'autonomia finanziaria regionale e locale. In proposito, pesa evidentemente l'orientamento consolidato (ma criticabile) della giurisprudenza della Consulta che afferma l'impossibilità per le Regioni di far valere, in sede di giudizio costituzionale, vizi diversi dalla (mera) violazione di competenza (ed, in particolare, vizi di irragionevolezza). Sul tema, cfr soprattutto C. SALAZAR, *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, in A. ANZON - P. CARETTI - S. GRASSI (a cura di), *Atti del Seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, 2000, nonché, in relazione alle pronunce più recenti, A. RUGGERI, *La questione dei vizi delle leggi regionali e l'oscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice e... non dice* (nota a Corte cost. n. 274 del 2003), in *Forumweb di Quaderni Costituzionali*.

Sotto questo profilo, per quanto la pronuncia annotata non lo sottolinei con particolare evidenza, la *golden rule* può essere ricondotta a quel generale ed ampio potere di coordinamento finanziario che, in un ordinamento a struttura fortemente decentrata (se non federalista *tout court*) quale quello italiano attuale, non può non spettare al livello centrale di governo e che costituisce il necessario *pendant* rispetto alla responsabilità in cui esso può incorrere in sede comunitaria in ordine al mantenimento della stabilità dei conti dell'intero settore pubblico.

Per una tale interpretazione dell'attuale art. 117, terzo comma, Cost. (che pure circoscrive la competenza legislativa statale in rapporto al "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" alla determinazione dei principi fondamentali) cfr, soprattutto, Corte Cost. 26 gennaio 2004, n. 36, in *Foro Amministrativo - Consiglio di Stato* n. 2/2004, con nota di M. BARBERO, *Il Patto di stabilità interno all'esame della Corte Costituzionale*.

In estrema sintesi, giova ricordare che l'art. 104 del TCE, in attuazione del principio delle "finanze pubbliche sane" sancito dal precedente art. 4 del medesimo Trattato, impone agli Stati membri di evitare disavanzi pubblici eccessivi e definisce, unitamente all'allegato Protocollo n. 5, i criteri di valutazione ed i meccanismi di sorveglianza sulle posizioni economiche e monetarie di ciascuno Stato, disciplinando altresì l'applicazione delle eventuali procedure sanzionatorie.

Con il Patto europeo di stabilità e crescita (approvato dal Consiglio europeo di Amsterdam del giugno 1997) viene operato un ulteriore inasprimento dei vincoli esterni alle politiche economiche nazionali, principalmente mediante l'imposizione agli Stati membri dell'obbligo di raggiungere nel medio - lungo periodo una situazione di equilibrio di bilancio con un saldo prossimo al pareggio o positivo, ma anche attraverso il rafforzamento dei meccanismi di sorveglianza multilaterale e delle procedure per disavanzi eccessivi. Sul tema cfr G. DELLA CANANEA, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 4/2001.

Cfr il *report* del CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Improving the implementation of the Stability and Growth Pact*, 21 marzo 2005.

Le grandezze di riferimento sono definite nel già richiamato Protocollo n. 5 sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato al Trattato di Maastricht.

G. DELLA CANANEA, *Ritorniamo a Maastricht*, in *www.lavoce.info*, attribuisce prevalentemente alla prassi sviluppatasi dopo il Trattato UE ed al Patto di stabilità e crescita l'irrigidimento dei parametri quantitativi a scapito di quelli qualitativi. In realtà, elementi di rigidità erano e sono presenti anche nelle norme comunitarie di carattere costituzionale (comprese quelle contenute nel Trattato, recentemente sottoscritto, che istituisce una Costituzione per l'Europa). Né pare da sopravvalutare il rilievo (ancora di G. DELLA CANANEA, *op. ult. cit.*) secondo cui non sarebbe casuale, ma indicherebbe, viceversa, una scala di priorità, il fatto che gli *standard* qualitativi siano enunciati dai Trattati, mentre quelli quantitativi sono precisati dai Protocolli. Questi ultimi, infatti, costituiscono notoriamente parti integranti dei primi e sono sostanzialmente dotati della medesima forza giuridica.

Sul tema, cfr, *ex multis*, F. GALIMBERTI, *Patto 2, il rigore apre alla fiducia*, in *Il Sole 24Ore*, 23 marzo 2005, nonché F. GIAVAZZI, *L'Italia nel nuovo Patto*, in *www.lavoce.info*.

Secondo G. DELLA CANANEA, *L'articolo 119 della Costituzione cit.*, viceversa, la *golden rule* italiana "si ispira al medesimo ordine d'idee (della) norma dell'Unione europea, in base alla quale la Commissione, nel valutare la condizione in cui versa la finanza pubblica di ciascun Paese, può escludere la spesa per investimenti dalle stime relative all'indebitamento. Tuttavia, nella misura in cui attribuisce una facoltà, anziché stabilire un divieto, la norma europea è più flessibile di quella nazionale. Essa consente di adeguare le politiche finanziarie alle mutevoli circostanze, non costringe i governanti a ricorrere ad artifici contabili (...). In definitiva, è più rispettosa del principio di autonomia e della corrispondente responsabilità".

Specie laddove la *golden rule* interna venisse applicata estensivamente, riferendola agli investimenti lordi e non ai soli investimenti netti. Per contro, la corretta applicazione della *golden rule* prevede l'esclusione dal calcolo del disavanzo della sola spesa per investimenti netti, al netto degli ammortamenti (che sommati ai primi danno gli investimenti lordi) e degli interessi passivi.

Come noto, ancora superiore al 100% del PIL. Tale fattore, oltre a condizionare fortemente tutte le decisioni di finanza pubblica (per il peso ancora preponderante degli interessi, malgrado il forte contenimento del relativo onere a seguito dell'adesione del nostro Paese alla moneta unica), rischia di aggravare la posizione dell'Italia rispetto alla nuova versione del PSC. Le nuove regole, infatti, pur senza procedere (come da più parti auspicato) alla fissazione di meccanismi di riduzione automatici, rafforzano la sorveglianza sulle dinamiche del debito pubblico. Ciò rischia di penalizzare fortemente la posizione italiana sui mercati finanziari, portando ad un nuovo ampliamento dei differenziali fra i tassi di rendimento richiesti ai titoli di debito emessi dai diversi Paesi (cfr G. AMATO, *Ritorno degli Stati? No, dei mercati...*, in *Il Sole 24Ore*, 27 marzo 2005).

Restrizioni non solo di tipo qualitativo, come quelle connesse all'applicazione della *golden rule*, ma anche di tipo quantitativo. In proposito, giova ricordare che limitazioni del secondo tipo sono già oggi previste dall'ordinamento nei confronti di Regioni ed Enti locali. Per le prime, viene in rilievo il più volte richiamato art. 10 della l. n. 281 del 1970 cit., il quale, al secondo comma, dispone che "l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale ed interessi dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio considerato (...) non può (...) superare il 25 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della Regione". Per gli Enti locali, una norma di analogo tenore, contenuta nell'art. 204 del d. lgs. n. 267 del 2000 cit., è stata recentemente novellata in senso (significativamente) restrittivo dall'art. 1, comma 44, della l. n. 311 del 2004 cit.: oggi "l'ente locale può assumere nuovi mutui solo se l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti ed a quello derivante da garanzie prestate (...), al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera il 12 per cento (prima era il 25 per cento, N.d.R.) delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui". Peraltro, si tratta, con tutta evidenza, di limitazioni che i) si appuntano sui flussi e non, come quelle derivanti dalle norme comunitarie, sugli *stock* di debito. In proposito, va segnalato che le agenzie di *rating* (ovvero i mercati) valutano il merito di credito degli enti territoriali con riguardo non soltanto alla sostenibilità degli oneri per il servizio del debito, ma anche all'entità dello *stock* residuo di passività; ii) si dimostrano troppo restrittive in periodi di tassi di interesse elevati e troppo permissive quando i tassi sono bassi; iii) rischiano di essere "annacquate" dalla crescita (inevitabile in conseguenza del federalismo fiscale) delle entrate autonome di pertinenza degli enti territoriali, che, come si è visto, costituiscono il parametro di riferimento per la loro applicazione (su questo punto, cfr anche P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, 1996).

In effetti, fin dalla sua introduzione (nel 1998) il Patto di stabilità interno si è sempre piuttosto disinteressato del problema del contenimento del debito di Regioni ed Enti locali, assumendolo come obiettivo secondario e derivato e concentrandosi sull'obiettivo primario della riduzione del rispettivo disavanzo. Come rilevano F. BALASSONE - D. FRANCO - S. ZOTTERI, *Il primo anno di applicazione del Patto di stabilità interno: una valutazione*, in *Economia pubblica* n. 2/2001, fin da principio "il Patto, pur ponendo l'obiettivo di una riduzione del rapporto fra il debito delle amministrazioni locali e il (rispettivo) PIL, non introduce meccanismi tali da assicurarne il conseguimento (...). Inoltre non sono previste sanzioni se il debito aumenta". Nelle successive formulazioni del Patto interno, il *target* relativo all'abbattimento del debito è stato definitivamente rimosso (cfr F. BALASSONE - S. ZOTTERI, *Il Patto di stabilità interno due anni dopo: norme più «morbide», risultati più deludenti*, in *Economia pubblica* n. 6/2001, nonché P. GIARDA - C. GORETTI, *Il Patto di stabilità interno: l'esperienza del 1999-2000*, in A. VERDE (a cura di) *Temi di finanza pubblica*, 2001). Inoltre, fino al 2005, il Patto interno ha accolto una variante estesa della *golden rule*, escludendo dal calcolo del disavanzo gli investimenti lordi e la spesa per interessi (cfr ancora P. GIARDA - C. GORETTI, *Il Patto di stabilità interno: l'esperienza del 1999-2000* cit., i quali attribuiscono a questo fattore la scelta di non considerare la riduzione del debito quale obiettivo primario, in quanto "sarebbe stato poco coerente (...) che l'esclusione della spesa per investimenti, decisa per evitare effetti negativi sull'accumulazione di capitale, venisse contraddetta dall'imposizione di un vincolo sulla possibilità di ricorrere a prestiti"). Gli sviluppi successivi (su cui ci si è intrattenuti nel presente lavoro) rendono evidente la necessità di un ripensamento complessivo della normativa in questione, in modo da ricalibrarla tanto alla luce dei profondi cambiamenti intervenuti sul piano del diritto interno (specie a livello costituzionale) quanto rispetto alle innovazioni già attuate o di prossima implementazione a livello comunitario. Non a caso, la l. n. 311 del 2004 cit. (art. 1, comma 23) ha profondamente modificato la struttura del Patto di stabilità interno per il 2005, includendo per la prima volta fra i suoi obiettivi la spesa in conto capitale (in proposito, cfr le considerazioni critiche di M BORDIGNON - M. F. AMBROSANIO, *I nuovi vincoli del Patto di stabilità interno*, in www.lavoce.info).

Forum di Qualità Costituzionali

Costituzionali