

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

2021 - Anno XLII

IL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA E LA CAPACITA' DI SPESA DELLE AUTONOMIE LOCALI: UNA VISIONE ATTUALIZZATA ALLA PROVA DEI TEMPI

di Gianmarco Cialone, Dottore magistrale in Scienze delle Amministrazioni
Università di Teramo; Master in Parlamento e Politiche pubbliche Luiss

Abstract [It]: L'obiettivo del presente saggio è quello di far luce sull'utilizzo del coordinamento di finanza pubblica come strumento per il condizionamento della capacità di spesa di regioni ed enti locali. Partendo dalla modifica sulla *governance* europea si vedrà come il Governo abbia operato, tramite norme e prassi, un contenimento della capacità di spesa delle autonomie che ha gravemente inciso sull'espressione delle funzioni pubbliche ad esse attribuite. Per fare in modo che il Paese possa affrontare le sfide del futuro, è necessario riscoprire il portato valoriale del principio di buon andamento sancito nell'art. 97 della Costituzione, al fine di contemperare la crescita con la sostenibilità delle finanze pubbliche.

Abstract [En]: The aim of this paper is to shed light on the use of public finance coordination as a tool for conditioning the spending capacity of regions and local authorities. Starting from the change on European governance, we will see how the Government has operated, through rules and practices, a containment of the spending capacity of the autonomies

that has seriously affected the expression of the public functions attributed to them. To ensure that the country can face the challenges of the future, it is necessary to rediscover the value of the principle of good performance set off in art. 97 of the Constitution, in order to balance growth with the sustainability of public finances.

Sommario: 1. *Premessa*; 2. *La "Costituzione economica" e il coordinamento di finanza pubblica*; 3. *La capacità di spesa delle regioni e degli enti locali*; 4. *Buon andamento e spesa per investimenti*; 5. *Conclusione*.

1. *Premessa*.

I cambiamenti della *governance* fiscale europea hanno prodotto i loro effetti sul sistema della "costituzione economica" di ciascun Paese membro. L'obiettivo, fin da Maastricht, è stato quello di guidare la spesa pubblica adeguandola ai vincoli quantitativi che i Trattati, e la disciplina comunitaria, hanno gradualmente stabilito e rinforzato.¹

A tal fine, il sistema della finanza pubblica trova oggi due forme di coordinamento rinforzato: uno, a livello sistemico sovranazionale (il coordinamento tra lo Stato membro e gli organi dell'Unione europea (Commissione e Consiglio), e uno a livello sistemico subnazionale o interno (dunque tra l'amministrazione centrale e le autonomie). Ovviamente, nelle interrelazioni, i due piani si condizionano, seppur è il primo tipo di coordinamento ad aver influenzato significativamente il secondo. Le evidenti priorità che, rinforzatesi con il Patto di Stabilità e Crescita, si sono tradotte negli obiettivi di compartecipazione alla spesa pubblica di regioni ed enti locali (da ora anche dette "autonomie"),

¹ Il presente contributo è stato sviluppato nell'ambito del progetto di ricerca "PRIN" (2017), Unità di ricerca dell'Università di Teramo, dal titolo "*Garanzia dei diritti e qualità dei servizi nella prospettiva dello sviluppo territoriale integrato. Buon andamento, multilevel governance e cooperazione territoriale per una nuova strategia di acquisizione di risorse e razionalizzazione della spesa pubblica*".

vennero positivizzate in complesse normative che richiedevano evidenti sacrifici economici. Prima il Patto di stabilità interno e il Patto di convergenza, ora il coordinamento previsto dalla stessa legge “organica” del 24 dicembre 2012, n. 243, delineano un perimetro stretto e preciso entro cui le autonomie sono obbligate a muoversi.

Vieppiù, in sede di prassi applicativa, la “crisi” ha acuito la sovraordinazione che il Governo centrale, quando si parla di finanza pubblica, opera nei confronti degli altri livelli istituzionali che compongono lo Stato (la cui forza sistemica trova esaurimento nella norma di chiusura di cui all’art. 120, secondo comma, della Costituzione).

Il Governo, in forza dell’obbligo di adempiere ai vincoli finanziari contratti in sede comunitaria (attualmente sospesi per la crisi pandemica ed economica in atto), sovrappone la sua necessità ai fabbisogni delle autonomie, rimodulandoli (al ribasso) anche in via di prassi. Questi, compressi, si riducono ai minimi spazi, finendo per limitare i campi di azione degli organi di indirizzo politico.

Ciò posto, *id quod plurimque accidit*, in questo distorto meccanismo inerziale, il dispositivo dell’articolo 119 della Costituzione si sussume completamente con lo strumento del coordinamento della finanza pubblica, trasformando tale concetto “negoziatorio” come descritto dall’articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in un *medium* finalisticamente orientato al contenimento della spesa pubblica.

E tuttavia, anche in tempo di pandemia, si continuano ad attuare cattive prassi (o prassi negative) in sede di coordinamento. Poco o niente viene riconvertito in termini d’implementazione del patrimonio pubblico. La maggior parte delle risorse stanziata anche per le autonomie, viene riutilizzata, riaccentrata e redistribuita verso altre poste di spesa nazionali di cui necessita per contingenza il Governo centrale.

Una soluzione per ritrovare il sentiero della crescita e della sostenibilità dei conti pubblici è quella di rinnovare la fase di

coordinamento, dando più spazio alle necessità reali e qualitative delle autonomie. Una sussidiarietà di visione, una democrazia allargata ai fabbisogni di innovazione e di investimento che trova nell'articolo 97, secondo comma, della Costituzione la figura della Pubblica amministrazione guidata per il tramite del meta principio del buon andamento, punto di caduta dell'equilibrato bilanciamento tra interessi nazionali.

Pubblica Amministrazione su cui oggi si muove un presupposto erroneo, ed analiticamente smentito dalla contingenza che viviamo: che la PA sia una spesa improduttiva e un peso per il bilancio dello Stato. Il buon andamento di qualsiasi ente presuppone il continuo innovamento e potenziamento della struttura per mezzo dello strumento della spesa per investimento, *medium* deputato a dare qualità alla spesa pubblica. Gli *assets* di cui l'Italia è carente, ed oggi indagati dalla lente del *Next Generation EU* e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza², devono essere l'obiettivo su cui lavorare per rimette in moto la funzione pubblica, coadiuvata dalla libertà delle autonomie ad arrivare ove la regia nazionale non si estende.

È perciò fondamentale liberare fattivamente le energie delle regioni e degli enti, slacciandole dai vincoli sempre più stringenti, puntando su una spesa di qualità, financo in *deficit*, purché sia deputata alla innovazione e all'ammodernamento. Così da riassorbire le lacune e i divari che il Paese si trascina.

Questa analisi si articolerà in tre parti: una prima, dove si andranno a delineare, in un percorso storico-analitico, le basi normative del coordinamento di finanza pubblica, le sue fasi applicative e le prassi che lo corredano nella sede di concertazione con le autonomie; una seconda, dove si cercherà di illustrare come quest'ultime vivono in una condizione di stringente razionalizzazione della capacità di spesa dovuta a criteri di

² Camera dei deputati, *Relazione della XIV Commissione Permanente (Politiche dell'Unione europea) sulla Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea nell'anno 2020*, Doc. LXXXVI n. 3-A, 30 settembre 2020.

contabilità nazionale rigidi e verticalistici, che finiscono per aggredire l'indirizzo politico e la loro capacità di spesa "buona" (quella per gli investimenti); una terza, dove, preso atto delle condizioni attuali in cui versa l'amministrazione italiana e le sfide che la interrogheranno per i prossimi anni, si indicherà il punto di equilibrio in un principio costituzionale tanto negletto quanto imprescindibile per l'agire amministrativo: il buon andamento, come precipitato valoriale dei doveri di sostenibilità delle finanze pubbliche, di ammodernamento amministrativo e di liberazione delle capacità di spesa delle autonomie al fine di ritrovare il sentiero della crescita post pandemica³.

2. La "Costituzione economica" e il coordinamento di finanza pubblica.

La legge costituzionale 20 aprile del 2012, n.1 ha profondamente mutato il sistema della contabilità pubblica. L'opera di riscrittura che è stata apportata alla "costituzione economica", oggi oltre a costituire la normazione della struttura contabile del governo dei conti pubblici configura altresì quel filo rosso che mette in contatto l'Italia con l'orientamento comunitario in materia di *fiscal budget*⁴.

Di tal guisa, i rinvii mobili⁵ stabiliti negli articoli *de qua* permettono la ricezione meccanica degli obiettivi concertati in sede di Semestre

³ L'implementazione dell'amministrazione pubblica, come struttura devoluta all'adempimento dei doveri dello Stato, trova rinnovata epifania e centralità anche da istituzioni che fino a poco tempo fa ne obiettavano l'utilità (come l'Unione europea). Essa risulta oggi centrale all'accompagnamento degli Stati membri connotati dalla più alte carenze strutturali, verso il sentiero della crescita e dell'equità intergenerazionale che riassume l'enorme mole del debito pubblico conseguito per fronteggiare le sfide del COVID-19. Tale scopo può perseguirsi con il principio del buon andamento (veicolo del valore supremo che sostanzia il *munus publicum* nell'equità, nella trasparenza, nell'efficienza) al fine di contemperare i due meta principi che oggi assillano, retoricamente, la politica: la crescita e la sostenibilità finanziaria. Il mezzo è la spesa di investimento condotta per il tramite di un coordinamento maggiormente equilibrato nella scelta delle decisioni di valore assiologico da perseguire. Questo al fine di sublimare e declinare il principio costituzionale del buon andamento, come nucleo che racchiude in sé l'intera disciplina della "costituzione economica".

⁴ La prima forma di coordinamento delle politiche di bilancio la rintracciamo nella interrelazione tra Stati membri e Unione europea. In Italia il cd "calendario comune di bilancio" è funzionale all'assorbimento delle fasi di programmazione che conducono all'approvazione finale del disegno di legge di bilancio. A tal riguardo tali procedimenti "euro-nazionali" hanno lo scopo di rafforzare "le sinergie grazie a un più facile coordinamento delle politiche tra gli Stati membri la cui moneta è l'euro". Cfr. L. BARTOLUCCI, *Osservazioni sparse sulla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza del 2018*, in *FORUM di Quaderni costituzionali*, 16 ottobre 2018, p. 2 e 3.

⁵ Per una più ampia ed approfondita visione di tale concetto e di come, a partire dalla clausola madre contenuta all'articolo 11 della Costituzione, si dipanino tali 'black door' che connettono il governo dei conti pubblici agli obiettivi stabiliti in sede europea si veda: N. LUPO, *L'influenza dell'Alleanza Atlantica nell'interpretazione della Costituzione economica: ovvero, sulla centralità dei principi dell'art. 11 Cost.*, in Riv. Trim. di Dir. Econ. n.

europeo⁶, dando vita a quel modello di “costituzione composita” che oggi integra e influenza il nostro indirizzo politico-finanziario⁷.

Partendo da una lettura combinata del dispositivo contenuto nell'articolo 81 della Costituzione⁸, in materia di equilibrio di bilancio, e dell'articolo 3 della legge n. 243 del 2012, il ciclo della “quantificazione e copertura delle leggi di spesa”⁹ è condizionata al raggiungimento tendenziale dell'equilibrio tra entrate e spese. Obiettivo, e relative condotte conformi, che si riduce alla coerente indicizzazione del saldo economico consolidato con il pertinente obiettivo condiviso in sede europea; in definitiva, la determinazione dell'equilibrio di bilancio risulta essere corrispondente all'Obiettivo di Medio Termine (OMT)¹⁰ conseguito in ambito di Semestre europeo. Tale rimando a grandezze quantitative è poi riproposto nell'articolo 97 della Costituzione.

In *species* l'oggetto del dispositivo è qui rintracciato nel complesso delle pubbliche amministrazioni. Esse “in coerenza con l'ordinamento

3/2020, p. 425.; I.D., *La sessione di bilancio prima e dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in ASTRID RASSEGNA 4/2020; L. BARTOLUCCI, *Sugli effetti di una ipotizzata rimozione delle “clausole europee” dalla Costituzione*, in Osservatorio sulle fonti, 3/2018, e dello stesso autore si veda anche *Osservazioni sparse sulla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza del 2018*, op.cit.

⁶ Imperativi che, per altro, trovano sostanzialità nella rilevante struttura che compone il *timing* del ciclo di bilancio. Un *timing* divenuto imperativo e condizionante la stessa facoltà di legiferare “*cognita causa*”. Cfr. N. LUPO, *Il Parlamento italiano nel calendario comune di bilancio*, in *Amministrazioneincammino.it*, 25 settembre 2020; nonché sulla recente tendenza da parte del Governo a rilasciare i disegni di legge di bilancio con significativo ritardo, tale da sostanziare concrete lesioni delle prerogative dei parlamentari, vedansi, *ex plurimis*, V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2009*, in *Federalismi.it*, 15 aprile 2019.

⁷ Di come il nostro Governo (come d'altronde tutti i governi degli Stati membri dell'Unione europea) sia inserito in una dimensione più grande com'è quella dell'Unione, e di come questa funga anche da ‘stabilizzatore’ delle questioni interne, si veda N. LUPO, *L'intreccio delle forme di governo tra Roma e Bruxelles: a proposito della crisi di governo di agosto 2019*, in *Federalismi.it*, 12 ottobre 2019.

⁸ Per una esegesi sulla genesi e sulle conseguenze dell'inasprimento dei vincoli al legislatore in tema di finanza pubblica, si veda, *ex multiplus*, A. ANTONELLI, *L'introduzione del “pareggio” di bilancio nella Costituzione: nuove prospettive per la governance della finanza pubblica*, in *Federalismi.it*, 30 dicembre 2016.

⁹ La citazione è di P. DE IOANNA, *Obbligo di copertura e ciclo della quantificazione degli oneri: un processo unico*, in Atti del 1° corso di aggiornamento per i funzionari della carriera direttiva del Senato della Repubblica, Senato della Repubblica, Roma, 1992, p. 177 e ss, come richiamato da N. LUPO, *I controlli finanziari nei procedimenti legislativi*, in Atti del Convegno annuale di Contabilità Pubblica. Pisa 6-7 dicembre 2018, a cura di A. Balestrino, M. Bernasconi, S. Campostrini, e altri, Napoli, 2020, p. 347.

¹⁰ L'articolo 3, comma 2, della legge 243/2012 stabilisce che l'equilibrio dei bilanci corrisponde all'obiettivo di medio termine; il medesimo articolo, al comma 3, statuisce che i Documenti di programmazione finanziaria stabiliscano gli obiettivi del saldo del conto consolidato tali da assicurare almeno il conseguimento dell'obiettivo di medio termine, ovvero il percorso di avvicinamento a tale obiettivo il quale, secondo l'articolo 2, comma 1, let. e), è il valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento europeo. Il saldo strutturale viene definito come il saldo del conto consolidato corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure *una tantum* e temporanee e, comunque, definito in conformità all'ordinamento dell'Unione europea (art. 2, comma 1, let. d)); il saldo del conto consolidato è, all'articolo 2, comma 1, lettera c), il saldo dell'indebitamento (o accreditamento) netto come definiti dalla procedura di disavanzi eccessivi di cui al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (artt. 121-126 del TFUE e il protocollo n. 12 allegato al TFUE). Tale lettura ‘a risalire’ restituisce la plasticità dei rimandi meccanici alle definizioni comunitarie che regolano la politica contabile nazionale.

dell'Unione europea assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico"; il nuovo primo comma contiene una doppia clausola temporale capace di allacciare il complesso delle attività pubbliche a previsioni prudenziali tali da responsabilizzarle verso parametri sia di corto che di ampio respiro¹¹, scalzando al secondo comma le prescrizioni di tipo qualitativo che l'azione della Pubblica amministrazione¹² è tenuta a perseguire, quali i principi di buon andamento e di imparzialità.

A tale articolata configurazione, che coinvolge l'intero settore dello Stato, si rende necessaria una forma di coordinamento orientata a perimetrare l'azione amministrativa nei *target* stabiliti negli articoli 3 e 5 della legge costituzionale 1/2012. Il combinato disposto dall'articolo 117, terzo comma, e dall'articolo 119, secondo comma, della Costituzione fonda il coordinamento della finanza pubblica. In punta di diritto, il "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" rientra nel riparto di competenze legislative concorrenti¹³. Bisogna però tenere conto della logica da cui si parte. In tale meccanismo i diritti/doveri che vengono temperati sono quelli dell'autonomia e della sana e prudente¹⁴ gestione dei conti pubblici. Invero, in punta di fatto, sovente si muove da uno dei

¹¹ Anche questo principio è mutuato dall'ordinamento comunitario che, all'articolo 119, par. 3, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea stabilisce "finanze pubbliche" sane (*sound fiscal policy*) come principio che deve dirigere l'azione degli Stati membri in un più ampio contesto in cui la loro azione, e dell'Unione europea, è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche (par.1). Siffatto quadro ispira, nell'ottica dello Stato, politiche nel medio termine (stabilità economica nell'equilibrio dei bilanci) e nel lungo termine (sostenibilità del debito). Una responsabilizzazione che, per un'autorevole dottrina, è chiamata a recidere o limitare quegli spiriti politici chiamati "*politics of economic policy*", ovvero politiche economiche senza visione e di stampo elettorale o comunque retorico e microsettoriale, che gravano solamente sulla spesa senza produrre vera crescita complessiva, cfr. S. FABBRINI, *Le trappole della politica di bilancio*, in *IISole24Ore*, 7 ottobre 2019.

¹² Questa novella orienta l'allargamento del novero delle Pubbliche amministrazioni volto a un controllo maggiormente serrato delle spese pubbliche, includendo la previsione di "Amministrazioni finanziarie" come recepimento delle direttive SEC 2010 dell'Unione europea sui controlli di bilancio pubblici, così come prescritto dall'articolo 2, comma 1, let. a) della legge 243/2012; la tendenza è così a edulcorare i profili di differenziazione tra enti pubblici ed enti privati financo a pregiudicare l'*actio finium regundorum* tra i due. Cfr. S. CIMINI, *L'attualità della nozione di ente pubblico*, in *Federalismi.it*, 23 dicembre 2015.

¹³ Seppur la linea di tendenziale supremazia è stabilita nel primo comma dell'articolo 117 della Carta, ove è specificato che "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

¹⁴ La nozione di "politica di bilancio prudente" è mutuata dall'ordinamento comunitario ed assorbita in via di prassi applicativa dal legislatore nostrano. È il regolamento 1175 del 2011 (*Six Pack*), che modifica il Reg. 1466 del 1997, che in tema di sorveglianza multilaterale rafforzata stabilisce un percorso di convergenza qualitativamente predeterminato (0,5% annuo, incrementabile con decisione unanime del Consiglio qualora significativi squilibri macroeconomici lo motivino) verso l'obiettivo di medio termine (OMT). Cfr. G. RIVOSECCHI, *Il governo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2011.

due principi, subordinando l'altro¹⁵. Pur rispettando le istanze autonomistiche che permeano la Carta, di cui l'assetto policentrico è plasticamente rappresentato in termini di responsabilità contabile-tributaria come delineato nel Titolo V, "le inderogabili istanze unitarie"¹⁶ che vengono ribadite dalla stessa Costituzione rivendicano, sul piano istituzionale e sul piano funzionale, l'intervento principale del Governo a muovere le scelte sui saldi (talvolta anche senza lasciare spazi discrezionali nelle scelte delle politiche pubbliche)¹⁷, elevando il canone del coordinamento ad architrave della costituzione finanziaria¹⁸.

In virtù di tale forza, esso è in grado di imporre limitazioni all'autonomia regionale, imponendo sacrifici obbligati a valere della stessa "concorrenza", degli enti territoriali, all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea di cui all'articolo 119, primo comma, della Costituzione. È da questa "legislazione di principio"¹⁹ che la "forza centripeta" del Governo muove la sua azione di disciplina del sistema di gestione dei conti pubblici. Forza tornata cogente con il "diritto europeo della crisi economico-finanziaria"²⁰, superata la fase di ubriacatura federalista della prima decade degli anni 2000 (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3)²¹, ed oggi consolidata nella fase pandemica.

¹⁵ In linea di prassi appare preferito l'orientamento che privilegia l'interpretazione spesa-costo e dunque la conseguente azione del legislatore privilegia la prudenza finanziaria all'autonomia.

¹⁶ G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra Patto di Stabilità, Patto di Convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in Rivista AIC n. 1/2012, 17 gennaio 2012, p. 3.

¹⁷ Cfr. G. RIVOSECCHI, *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del Governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, in Rivista AIC n.1/2012, 20 marzo 2012.

¹⁸ In questo senso assume ruolo di norma di chiusura del sistema il dispositivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione che avoca poteri sostitutivi in caso di inerzia o mancato rispetto delle discipline internazionali o comunitarie da parte di Regioni ed enti locali. Sul dominio dello Stato come supremo portatore dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica, evidentemente anche sul piano della perequazione e della solidarietà come canoni dei due principi richiamati, si veda M. CECCHETTI, *Corte costituzionale e unità/indivisibilità della Repubblica*, relazione al Convegno internazionale "I limiti costituzionali del federalismo devolutivo", tenutosi ad Alessandria il 6 maggio 2011 presso l'Università degli Studi del Piemonte orientale, cfr. R. BALDUZZI, J. LUTHER (a cura di), *Dal federalismo devolutivo alla spending review. Annuario DRASD 2012*, Milano, Giuffrè, pp. 117-135.

¹⁹ Sostenibilità del debito pubblico, "autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio", compartecipazione "ad assicurare dell'osservanza dei vincoli sovranazionali" sono le direttrici dell'azione del coordinamento.

²⁰ G. GERBASI, *Convergenze e divergenze tra dottrine economiche, "diritto europeo della crisi" economico-finanziaria e prospettive futura dell'unione alla prova dei fatti*, in Federalismi.it, 23 maggio 2018.

²¹ Sugli andamenti che compongono le due stagioni (il federalismo del 2001 e il riaccentramento operato dal 2012) vedansi M. CECCHETTI, *Le riforme costituzionali del 1999-2001 sulla forma di Stato dieci anni dopo. Traccia introduttiva per un dibattito che si proponga di fare un bilancio del decennio*, in Federalismi.it, 24 marzo

Tali rinnovate, e mai sopite, tendenze centraliste in fase di predisposizione dei saldi di finanza pubblica, che esorbitano nella loro azione fino a condizionare le scelte allocative degli enti autonomi (dovuta all'assenza di reciprocità nel rapporto funzioni-risorse), è stata portata avanti anche con una sponda offerta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Nella sua ermeneutica, il Giudice delle leggi, ha più volte - in sede di giudizio costituzionale sul parametro dell'articolo 81 della Costituzione- accettato l'azione incisiva dello Stato sulle leggi di spesa delle Regioni²². Si pensi solamente alla sentenza n. 198/2012 dove, la Consulta, ragionando sulla composizione dei Consigli regionali, arriva a giustificare le misure nazionali che (non) violano le prerogative regionali qualora esse si innestino nel «quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica»²³, ovvero alla sentenza n. 289/2008 con la quale la Consulta tende a produrre una ermeneutica sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario fino a concepirlo come cogente freno alla spesa degli enti autonomi²⁴ o, ancora, a legittimare come costituzionalmente legittime forme di coordinamento incidenti anche in modo penetrante sull'autonomia finanziaria degli enti (sentt. nn. 4, 17 e 36/2004). Solo lo Stato è "il custode della finanza pubblica allargata e il garante del suo equilibrio", pertanto "solo lo Stato vive di una condizione di supremazia normativa" (sent. 205/2019).

L'interpositio legislatoris è dunque diretta conseguenza della sopraggiunta funzione del Governo quale responsabile nazionale in sede europea²⁵ degli indicatori di finanza pubblica, nonché delle medesime

2010 e M. CECCHETTI, *La legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in *Intervento al Seminario "La nuova governance fiscale europea. Fiscal Compact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia, svoltosi a Roma, presso la LUISS Guido Carli, il 9 novembre 2012 e organizzato dalla Fondazione Bruno Visentini*, in *Federalismi.it*, 19 dicembre 2012.

²² A tal fine si rimanda ad A. CANDIDO, *L'impatto della crisi sulle autonomie: prospettive de iure condito e de iure condendo*, in *Federalismi.it* n.9/2014, 30 aprile 2014.

²³ Punto 6.1 del "Considerato in diritto".

²⁴ G. RIVOCCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra Patto di Stabilità, Patto di Convergence e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, cit.

²⁵ Sul 'rafforzamento del potere esecutivo' in forza dell'intreccio tra forma di governo italiano e forma di governo dell'Unione europea vedasi, L. CAPPUCIO, *Forma di governo italiana ed integrazione europea: il progressivo rafforzamento del Governo*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online* n. 1/2020, e N. LUPO, *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella Costituzione "composita"*, in *Atti del*

policy che compongono i saldi finali di spesa²⁶. Grazie ai “rinvii recettizi in bianco” verso l’ordinamento sovranazionale²⁷ cristallizzati in Costituzione, il Governo ha potuto esercitare facilmente un “aggiustamento” degli sforzi di bilancio, arrivando a declinare la sua funzione anche in via di prassi.

Successivamente al Patto di Stabilità interno²⁸, superato con la legge costituzionale n. 1/2012 che però ne mutua la struttura di controllo sui conti pubblici²⁹, il confronto tra lo Stato e le Regioni vive un limbo strutturale. Come riportato da un’autorevole dottrina³⁰, il coordinamento può essere sostanzialmente tipizzato sotto due diversi profili: uno dinamico³¹ e uno statico³². All’impianto definito a livello ‘rinforzato’ dal coordinamento statico, si intarsia il *modus operandi* maggiormente fluido del coordinamento dinamico tra Stato e regioni, “rettamente” orientato dal

convegno del Gruppo di Pisa “Partiti politici e dinamiche della forma di governo”, Università degli Studi “Federico II” di Napoli, 14-15 giugno 2019, p. 175.

²⁶ La funzione di coordinamento in sede europea sgorga dall’articolo 5 e dall’articolo 121 del TFUE, che costituiscono le basi giuridiche degli indirizzi su cui la Commissione e il Consiglio concertano l’aderenza delle *policy* dei singoli stati membri alle raccomandazioni espresse in sede di Semestre Europeo. Il sindacato che si genera da tale coordinamento è capace di orientare “a valle” la scelta delle politiche pubbliche nazionali. Cfr. R. IBRIDO, *Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito: ragionando sulla Costituzione economica in trasformazione*, in Riv. Trim. di Dir. Econ., n. 2/2020, p. 114-166.

²⁷ Una autorevole dottrina ritiene che sia proprio l’articolo 81, nuova formulazione, Cost. a fungere da “clausola di trasformazione permanente dei vincoli esterni europei in vincoli interni alle decisioni di bilancio”, G. RIVOSECCHI, *L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, CEDAM, 2007, cit. p. 359.

²⁸ Art. 28, legge n. 488/1998, è stato il primo e principale strumento di coordinamento della finanza pubblica regionale al fine di adeguare la struttura finanziaria pubblica territoriale italiana alle esigenze imposta dall’appartenenza all’Unione europea. La disciplina appena descritta si concretizzava nel solco della attuale e progressiva riduzione dei disavanzi e dei debiti del settore pubblico, da realizzarsi in base al PIL. La “sostenibilità” della finanza pubblica e l’impregiudicata concorrenza del mercato interno -tale per cui l’azione della Pubblica amministrazione andava esclusa al fine di non agevolare talune unità economiche a sfavore di altre determinandone la “sopravvivenza” - dovevano segnare il progressivo ritiro della mano pubblica dall’economia procedendo a una progressiva diminuzione della spesa. Il riferimento è a tutti i dati aggregati delle Amministrazioni pubbliche, compresi Enti e Regioni.

²⁹ Vedansi i tre componenti del Patto di Stabilità interno quali: regole per l’individuazione degli enti coinvolti e per la definizione degli obiettivi ad essi assegnati e dei risultati da esse conseguiti; i meccanismi incentivativi e sanzionatori abbinati alle precedenti regole; gli strumenti per il monitoraggio e la certificazione dei risultati. Mutuate e rivisitate anche le “clausole di flessibilità” sia tra enti componenti la medesima Regione che tra Regioni quali: “Patti di flessibilità” e i “Patti di solidarietà” (legge 183/2011).

³⁰ G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra Patto di Stabilità, Patto di Convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, cit.

³¹ Sotto tale profilo, il coordinamento dinamico afferisce alle regole di convergenza e stabilità, già vigenti nel suesposto Patto di Stabilità interno, e oggi, rinforzate, orientate a disciplinare le effettive modalità di esercizio dei poteri rispetto ai fini e la misura del contributo degli enti territoriali ai mutevoli obiettivi di governo dei conti (in quanto ‘tarati’ sulla base della “fiscal stance” del Paese, ossia la sua posizione all’interno del ciclo economico). Esso è teso a istaurare un armonico orientamento di determinate istituzioni verso finalità comuni. Nel nostro ordinamento, tale strumento è preferito in quanto risulta maggiormente flessibile rispetto alla mutevolezza che l’andamento economico-finanziario vive nei vari esercizi contabili, così da orientare e adattare le misure di bilancio più adeguate alla contingenza.

³² Il coordinamento statico è relativo al corpus *corpus* di regole che assicurerebbero le modalità e il periodico contributo in termini quantitativi delle autonomie al processo di convergenza (determinate con regole di rango costituzionale o leggi organiche).

principio di leale collaborazione³³. Il modello di finanza, formalmente ibrido ma sostanzialmente derivato, su cui poggia il modello italiano rende le questioni maggiormente complesse per le autonomie. Il trittico coordinamento dinamico-aggiustamento in via di prassi-modello derivato restituisce un sistema fortemente condizionato dalle priorità (emotive) del legislatore statale che, sovente negli ultimi anni, utilizza il lemma "crisi"³⁴ (finanziaria, pandemica, sociale, ecc.) come strumento di cui avvalersi in sede di coordinamento. Come riportato da un'autorevole dottrina, "quanto più è intensa e penetrante la funzione di coordinamento, tanto meno autonoma è la finanza"³⁵. Il tutto perché l'eccezionalità data dall'emergenza finanziaria, e poi consolidatasi negli schemi di modulazione utilizzati dallo Stato nella gestione del governo dei conti pubblici, si è trasfusa in regole sedimentate in trame normative e in prassi applicative oramai largamente consolidate. Logiche basate su una propensione che tende a concepire il coordinamento come "obblighi di contenimento della spesa"³⁶.

La leale collaborazione, innanzi alla necessità del provvedere come fonte dell'azione eccezionale, perde di vigore venendo dunque subordinata alle urgenze che sempre più caratterizzano la contingenza. Fenomeni che conducono a distorsioni nel sistema delle fonti e nel rapporto tra soggetti dello Stato³⁷. D'altronde la *worst practice* del reimpiego delle risorse destinate alle Regioni non è del tutto nuova³⁸, così come è nota la

³³ Parla di "moduli di leale collaborazione" nella definizione della determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni G. RIVISECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in Rivista AIC n. 3/2019, 10 luglio 2019, p. 261.

³⁴ La necessità dell'agire, come uno stato d'eccezione che sospende gli ordinari raccordi in nome di una situazione che richiede una stentorea risposta, può portare anche a una "fuga dai raccordi", si veda C. CARUSO, *I raccordi tra Stato e Regioni*, in *Relazione al convegno del Gruppo di Pisa su "Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni"*, in Gruppo di Pisa, Trento, 18-19 settembre 2020; ed ancora si nota come: "Di fronte alla crisi, le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali hanno subito non poche forzature (2010-2011). Lo Stato ha talvolta tentato di estendere *in via diretta* limiti e vincoli finanziari, discostandosi dal principio dell'accordo e da quanto previsto dalle fonti atipiche. Tutto ciò ha alimentato un cospicuo contenzioso costituzionale", cfr. G. RIVISECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., p. 278

³⁵ G. RIVISECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., p. 264.

³⁶ *Ivi*.

³⁷ Si veda al fenomeno della definizione delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali avvenuta mediante modifica degli statuti speciali con legge ordinaria, previa definizione di accordi, *ivi*, p. 278.

³⁸ Sul tema G. RIVISECCHI, *ivi*, p. 254, l'Autore riporta l'esempio del rimpegno dei fondi strutturali europei in deroga ai principi di territorialità che li sostanziano. È il caso dei fondi strutturali POR-FESR (2007-2013) distolte dal loro fine primordiale concordato con le Regioni e riutilizzati per politiche nazionali, *in species* per finanziare le politiche attive del lavoro previste dalla riforma del 2014 (cd *Jobs Act*) trovando per altro usbergo dalla Corte costituzionale. Un esempio meno risalente e operante ai giorni nostri è il reimpiego dei fondi di

predisposizione logica del legislatore a interpretare il concetto della spesa come "costo"³⁹ e che lo induce a cadere nell'errore della eterogenesi dei fini⁴⁰. Se, a tale scenario che complica la fase del coordinamento della finanza pubblica, si aggiungono i limiti impartiti alla spesa e all'implementazione dei servizi (divenuti) a compartecipazione pubblica lo scenario si compone.

3. La capacità di spesa delle regioni e degli enti locali.

Si è già detto che, in presenza di livelli di finanziamento condizionati da vincoli di finanza pubblica necessari al rispetto degli impegni assunti dall'Italia in sede comunitaria, in un sistema policentrico a finanza sostanzialmente derivata, il presupposto è che il governo operi un'azione centralizzante. La *reductio ad unum* operata sui saldi di bilancio, limita fisiologicamente l'azione di istituzioni che arrivano da una stagione di forte riduzione della spesa. Già nella struttura del Patto di stabilità interno, e del Patto di convergenza, regioni ed enti locali, si vedevano inserite in

Coesione territoriale ad opera del Decreto legge n. 34/2020; segnatamente, gli articoli 241 e 242 del decreto *de qua*, provvedono "a decorrere dal 1° febbraio 2020 e per gli anni 2020 e 2021, le risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), rinvenienti dai cicli programmatici 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020, possono essere in via eccezionale destinate ad ogni tipologia di intervento a carattere nazionale, regionale o locale connessa a fronteggiare l'emergenza sanitaria, economica e sociale conseguente alla pandemia da Covid-19" il primo, e di apportare un "ulteriore grado flessibilità per il trasferimento di risorse tra i fondi della politica di coesione e tra le categorie di regioni; di esentare gli Stati membri dall'obbligo di rispettare i requisiti di concentrazione tematica, al fine di consentire che le risorse vengano reindirizzate verso i settori più colpiti dall'attuale crisi; di rendere ammissibili in via eccezionale le spese per le operazioni completate o pienamente realizzate volte a promuovere le capacità di risposta alle crisi nel contesto della pandemia di coronavirus; di permettere al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) di fornire sostegno alle imprese in difficoltà in queste specifiche circostanze in linea con la flessibilità prevista dalle norme sugli aiuti di Stato" il secondo. Tali dispositivi, in particolare quello contenuto nel primo articolo, sono tuttavia mitigati dalla promessa da parte del Governo di ripristinare gli stanziamenti allo *status ex quo ante* a tale previsione nel ciclo di programmazione 2021-27 (vedansi delibera DRG n. 416/2020, Allegato B della Regione Abruzzo). Il fatto saliente è che, innestandosi nella cornice compiuta dal *Temporary framework* europeo, dette rimodulazioni trovano la copertura dell'Unione europea ma lasciano scoperte numerose progettazioni strategiche anche di ampio respiro (vedansi componenti di spesa del progetto deliberato dalla Regione Abruzzo con delibera DGR n. 229 del 19/04/2016 cd MASTERPLAN-ABRUZZO)

³⁹ Esempio è il trattamento dell'istituto delle Province, ad opera di numerosi interventi legislativi che muovevano dal solo presupposto della prevalente prospettiva del contenimento della spesa; in fine si è arrivati allo 'svuotamento' dell'istituto, tutt'ora in funzione però, ad opera di una legislazione cannibale e non lineare che da un lato ha progressivamente sottratto ad esso le risorse necessarie ad esperire le funzioni e dall'altro non è stata capace di riformare organicamente l'ordinamento costituzionale al fine di espungerle definitivamente. Il risultato è un vuoto istituzionale e attuativo.

⁴⁰ Esempio lampante della distonia che intercorre tra volontà e realtà fattuale è il cd meccanismo di premialità dei comuni (che permette di differenziare le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in ragione delle diverse situazioni finanziarie preesistenti nelle diverse regioni, art. 17, c.1, let. e) della legge n. 42 del 2009) finisce per limitare la loro capacità di spesa, in particolare la spesa per investimenti data la connaturata propensione delle spese in conto capitale ad essere comprese rispetto alle spese in conto corrente. Cfr. G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra Patto di stabilità, Patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, cit., p. 9.

strutture che articolavano significativamente il percorso delle spese, limitandone la discrezionalità politica⁴¹.

In species, l'architettura costruita al fine di far rispettare le prescrizioni del Patto (come gli obiettivi di comparto e quelli funzionali a un miglioramento annuale dei saldi di finanza) ha assunto sfumature dal contorno moralistico⁴². Gli enunciati che si sono andati a sedimentare, consolidandosi in rigidi meccanismi di premialità e sanzioni, hanno sovente acuito le asimmetrie tra spazi, aumentando le difficoltà già presenti in un dato territorio⁴³.

Sicché si intuisce che un così rigido 'immediatismo' contabile-ragionieristico seppur costruito su principi aziendalisti, testimoniati dall'utilizzo della tecnica del fabbisogno standard (unito alla figura del costo standard)⁴⁴ come "fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica"⁴⁵, ha contribuito a spuntare la discrezionalità degli

⁴¹ In tale contesto, per discrezionalità politica" si intende la facoltà dei decisori regionali – o territoriali- di operare una scelta circa l'esercizio di allocazione delle risorse nelle politiche più adatte alle esigenze, peculiarità, necessità che il proprio territorio richiede.

⁴² Ai fini della concorrenza al contenimento dei saldi di finanza pubblica, gli enti territoriali vennero assoggettati a obiettivi, da conseguire annualmente, di saldo in termini di competenza mista (calcolati in base al differenziale tra entrate e spese finali al netto delle entrate derivanti dalla riscossione dei crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti) ponderati successivamente su parametri di virtuosismo, e non-virtuosismo. Per il legislatore, che introduce tale configurazione su cui procedere a alleggerire o inasprire gli obiettivi di saldo da attribuire agli enti con il Decreto-legge n.98 del 2011, art. 20, commi 2 e 2-ter, la *ratio movendi* è quella di premiare gli enti che raggiungono gli obiettivi negli esercizi precedenti con un allentamento degli obiettivi-saldo, e invero di punire coloro che non hanno raggiunto gli obiettivi programmati con suppletivo inasprimento degli obiettivi. In tal senso, la struttura siffatta delineata non ha creato altro che un ulteriore scempeno tra enti.

⁴³ Si pensi al meccanismo sanzionatorio sostanzialmente uguale tra enti e regioni che non hanno conseguito gli obiettivi di finanza pubblica concertati con lo Stato. Questi, all'articolo 31 della legge n. 183 del 2001 (per gli enti) e alla legge 228 del 2012 (commi 462 e 464), statuisce: l'assoggettamento ad una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico; l'impossibilità di impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio; il congelamento della clausola di indebitamento per investimento (è di fatto concessa tale *golden share* qualora si sia conseguito nell'esercizio precedente l'obiettivo del saldo programmato, sicché tale attestazione osta a qualsivoglia ulteriore previsione di ammortamento o di piani di rientro); i congelamento delle assunzioni di personale, di qualsiasi tipo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto; l'ente (o si veda la Regione) è tenuto a rideterminare l'indennità di funzione e i gettoni di presenza dei consiglieri con conseguente riduzione.

⁴⁴ Per una visione più interna all'operare del fabbisogno standard nella ripartizione delle risorse devolute al Sistema Sanitario Nazionale, e di come esso sia fissato all'interno di una logica di *top-down* (a fondo chiuso e stabilite *ex ante*) partendo da una posizione di sovraordinazione delle istanze di compatibilità di finanza pubblica sulle risorse disponibili, si veda A. ZANARDI, *I fabbisogni standard nel finanziamento e riparto regionale del SSN*, in Convegno nazionale di contabilità pubblica "Dalla emergenza sanitaria alla stabilizzazione economica della sanità pubblica", Pisa 17, 18, 19 dicembre 2020 (ritrovabile, in attesa degli atti scritti, qui: <https://www.youtube.com/watch?v=CylDsQ5872E>, dal minuto 07:00).

⁴⁵ Art. 2, let. f), legge n. 42/2009 sul "federalismo fiscale". Una interessante esegesi sul termine "*fiscal federalism*", termine americano coniato dal novero delle teorie della finanza pubblica, da cui il legislatore ha coniato il lemma "federalismo fiscale", distorcendone lessico e significato, si può ritrovare nel primo paragrafo

indirizzi di politica pubblica di Regioni ed enti locali, trovando nella crescita e nell'investimento le poste di spesa da sacrificare.

Si può dire che, più che *"over the cycle"*, le previsioni del Patto di stabilità interno, abbiano agito *pro-cyclically*, seguendo, a causa della rigidità delle previsioni⁴⁶, parallelamente le tendenze congiunturali delle fluttuazioni economiche, impedendo precisi interventi anticiclici ovvero logorando la programmazione di lungo periodo e di spesa in conto capitale⁴⁷. Lo scenario appena descritto è il substrato da cui prende successiva forma la novella dell'impianto della *governance* di finanza pubblica. Tale impianto è formalmente superato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 e dalle modifiche che essa apporta agli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione. È la legge quadro n. 243 del 2012 che riprende e ricompone la normativa sulla finanza regionale, definendone gli scopi.

A partire dalla meta-norma di bilancio, di cui all'articolo 81 della Costituzione, e seguendo le direttrici rappresentate dagli articoli 9 e 12, della legge n. 243/2012, la determinazione della finanza regionale si aggancia agli obiettivi vincolati di finanza pubblica diffusa.

La nuova regola, la cui applicazione è stata prevista a decorrere dal 2016, viene così a sostituire, da tale anno, il Patto di stabilità interno che nel corso del tempo aveva portato ad un addensamento normativo di regole assai complesse. Dopo una sequenza di interventi alluvionali e

"La parole e la cosa", cfr. M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria*, in *Relazione al convegno del Gruppo di Pisa su "Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni"*, in Gruppo di Pisa, Trento, 18-19 settembre 2020.

⁴⁶ Si può dire anche che, seppur con un meritevole ragionamento a base, le previsioni inerenti ai patti di solidarietà non abbiano prodotto quell'auspicato effetto di flessibilità. La previsione di "liberare" spazi finanziari non soddisfatti da altri enti o da altre regioni (da ente a ente dello stesso comparto -flessibilità orizzontale; da regione a ente -flessibilità verticale), a favore di coloro "inosservanti", non è riuscita a lenire le disuguaglianze. Si consideri anche che il 'prestito' doveva essere restituito nei due esercizi successivi.

⁴⁷ Un'autorevole dottrina ha posto in evidenza di come, le logiche moventi dalle prospettive punitorie in situazione di già grave squilibrio finanziario, conducano solamente un aggravio della situazione. Si pensi alla previsione per la quale, in caso di scostamenti sistematici dagli obiettivi di coordinamento si "possono comportare l'applicazione di misure automatiche per l'incremento delle entrate tributarie ed extra tributarie". Prescrizione già prevista nei patti di convergenza (articolo 2, comma 2, let. z) della legge n. 42/2009), ed oggi evocata nelle previsioni dei Piani di riequilibrio pluriennali ai fini del rientro dagli scostamenti di bilancio di enti e Regioni. Ebbene, oltre alla necessità di imporre dei perimetri parametrici (ad esempio sull'entità del disavanzo) da cui far scattare le clausole di convergenza agli obiettivi presupposti, si staglia anche l'ombra di un obiettivo reale, divergente da quello dichiarato da parte del Governo; ossia la volontà di scaricare, sulle spalle delle autonomie, "oneri finanziari derivati dal livello di governo superiore, cioè da quello statale". Cfr. G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra Patto di stabilità, Patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, cit., p. 7.

ripetuti sulla disciplina, tra rinnovate leggi di contabilità e interventi per il tramite di leggi di stabilità, il legislatore ha posto ordine alla struttura della finanza⁴⁸. Con le novelle apportate dalla legge 12 agosto 2016, n. 164, modificativa della legge di contabilità 31 dicembre del 2009, n.196, si vengono a saldare i termini di competenza e di cassa in un unico obiettivo di finanza pubblica, enucleato in un saldo non negativo (sia nella fase di previsione che in quella di rendiconto), delle entrate e delle spese finali, espresso in termini di competenza⁴⁹; come previsto dalla legge di stabilità per il 2016 (l. n. 208/2015). Tale modifica non incide sulla previsione dei saldi, ma sulla composizione della spesa ed è devoluta ad un allineamento con le previsioni del TUEL (art. 162, c.6 , D.Lgs. 267/2000; art. 40, D.Lgs. n. 118/2011). Per gli enti locali la nuova disciplina risulta sostanzialmente diversa, soprattutto per ciò che concerne la *golden rule*: essa consta nel raggiungimento di uno specifico obiettivo di saldo finanziario, calcolato quale differenza tra le entrate e le spese finali comprese le spese in conto capitale espresse in termini di competenza mista⁵⁰. I complessi meccanismi del Patto sono ora sostituiti da un vincolo più lineare, costituito dal raggiungimento di un unico saldo. La forcella che adesso informa l'azione degli enti, e delle regioni, risulta più larga. Non costringendo a un saldo positivo, come precedentemente previsto, ma prescrivendo un saldo non in negativo (quindi tendente allo zero) gli enti hanno un minore sforzo da condurre. Il fatto, poi, che sia richiesto un saldo unico in termini di competenza, a valere sul vincolo di cassa ai pagamenti in conto capitale, consente una maggiore liquidità capace di trovare cittadinanza attiva nelle poste di spesa per investimento. Proprio in ragione degli investimenti, questi hanno trovato una situazione di

⁴⁸ La regola del pareggio, dopo essere stata anticipata per le sole regioni a decorrere dal rendiconto 2015 ad opera dell'articolo 1, comma 463, della legge n.190 del 2014, viene introdotta nel 2016 dai commi 707- 734 della legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016) sia per le regioni stesse (con contestuale cessazione di quanto dettato dalla legge n.190 del 2014 medesima) che per gli enti locali.

⁴⁹ Esso è basato sul criterio di competenza finanziaria potenziata; tale criterio esige che le registrazioni contabili delle obbligazioni giuridiche siano conseguite in ragione della loro esigibilità e prevede che tutte le obbligazioni, attive o passive, che danno luogo a entrate e spese debbano essere registrate dall'ente nelle scritture contabili nel quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione nell'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza. Pertanto, tale criterio avvicina il criterio della competenza a quello della cassa.

⁵⁰ Si tratta di quel criterio contabile che considera le entrate e le spese in termini di competenza (per la parte corrente) e in termini di cassa per la parte degli investimenti, il tutto al fine di rendere maggiormente aderenti gli obiettivi del patto con gli obiettivi comunitari.

stagnazione profonda nel tempo di vigenza del Patto.

Oggi, come previsto dall'articolo 10, comma 4, della legge 243 del 2012, anche gli avanzi primari conseguiti negli esercizi precedenti, possono essere utilizzati al solo fine di finanziare spese di investimento (ferme restando le vincolanti intese regionali da conseguire, ovvero il ricorso ai Patti di solidarietà nazionali⁵¹. In forza del comma 711 della legge di stabilità del 2016, inoltre, è fatta salva la possibilità di ricomprendere il Fondo pluriennale vincolato, al netto delle entrate rivenienti dal ricorso all'indebitamento, nel calcolo del saldo finale.

Va osservato inoltre come nelle sentenze 101/2018 e 247/2017 il Giudice delle leggi elabori un'interpretazione "multilivello" sugli equilibri che le regioni e i singoli enti devono conseguire. Dalla lettura sistemica della legge 243/2012, segnatamente l'articolo 9, e del Decreto legislativo n. 118/2011, emerge che vi sono due livelli di equilibrio (di saldo) da ricercare nello sforzo per conseguire gli obiettivi espressamente precisati dalla "norma costituzione, di matrice europea"⁵².

Il primo (saldo tra le entrate finali e le spese finali) come formalmente definito è valido solo per il comparto degli enti nel suo complesso; il secondo (saldo tra il complesso delle entrate e il complesso delle spese, ivi inclusi gli avanzi di amministrazione, debito e Fondo pluriennale vincolato) è valido a livello di singolo ente territoriale. Pertanto, le prescrizioni di cui all'art. 9 della legge 243/2012, devono ritenersi soddisfatte dall'intero comparto, regionale e nazionale, anche quale presupposto per la legittima contrazione del debito; mentre per i singoli enti è prescritto il saldo tra il complesso delle entrate e delle spese finali, compreso l'utilizzo di avanzi, Fondo pluriennale vincolato e debiti, coerentemente con le previsioni ex art. 1, comma 821, del D.Lgs. n.

⁵¹ Come richiamato anche dalla Delibera n.20 del 2019 della Corte dei conti, Sez. riunite, in cui il giudice contabile sottolinea tale fattispecie come norma di flessibilizzazione da sfruttare a pieno al fine di garantire le spese per investimenti.

⁵² Corte dei conti, Sezioni riunite, delibera n. 20/2019, p. 8.

118/2011⁵³. Tale interpretazione specificata dalla Corte permette una visione più "largheggiante" dell'equilibrio che gli enti locali devono conseguire, a livello di singolo, seppur più "stringente" se considerato a livello comunitario⁵⁴.

Gli enti, secondo il legislatore, dovrebbero -oltre conseguire il saldo W1 (come indicato dal decreto n. 19/2019) ossia il risultato di competenza non negativo-, altresì tendere al conseguimento del saldo W2, ossia l'equilibrio di bilancio, rappresentante dell'effettiva capacità dell'ente di garantire, a consuntivo, la copertura integrale degli impegni, del ripiano del disavanzo, dei vincoli di destinazione e degli accantonamenti in bilancio. Dunque, un sistema significativamente prudenziale nella definizione degli oneri.

A tale quadro contabile, si aggiungono i principi sanciti dagli articoli 97 e 119 della Costituzione -in termini di indebitamento e sostenibilità del debito- che vincolano ulteriormente le autonomie. Con il primo comma dell'articolo 97 Cost. si statuiscono due previsioni differenti, relative all'equilibrio di bilancio e alla sostenibilità del debito pubblico. L'equilibrio di bilancio ha una prospettiva di medio respiro, la sostenibilità del debito ha una proiezione temporale più lunga che limita nel tempo l'azione della Pubblica amministrazione⁵⁵. Il sesto comma dell'articolo 119 della Carta vieta forme di indebitamento non dirette a finanziare spese di investimento⁵⁶. Una facoltà scoraggiata dal legislatore statale nelle

⁵³ Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Circolare n. 5, *Chiarimenti sulle regole di finanza pubblica per gli enti territoriali, di cui all'articolo 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012 n. 243*.

⁵⁴ Si noti che, il rispetto dei precetti di cui all'articolo 9 della legge 243/2012, anche come presupposto per la legittima contrazione del debito, è vigilato dalla Ragioneria generale dello Stato, "per ogni esercizio di riferimento" e per tutto il triennio, sulla base delle informazioni dei bilanci di previsione, trasmesse dagli enti territoriali. Nel caso di mancato rispetto, *ex ante*, a livello di comparto, dell'articolo 9, comma 1-BIS, l. n. 243/2012, gli enti appartenenti ai singoli territori nazionali responsabili del mancato rispetto sono tenuti, previa comunicazione della Ragioneria generale dello Stato alla Regione interessata, a rivedere le previsioni di bilancio degli enti "del territorio" al fine di assicurarne il rispetto; nel caso di mancato rispetto *ex post*, a livello di comparto, del medesimo articolo, gli enti territoriali della regione interessata, compresa la regione medesima, devono adottare misure atte a consentirne il rientro nel triennio successivo. *Ivi*, p.9.

⁵⁵ Anche in questo senso, la Corte, getta l'ombra di un'ermeneutica multilivello nella quale si sostanzia una prescrizione più "bassa", di "equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata", e una prescrizione più "alta", di equilibrio complessivo, "in quanto finalizzato ad assicurare la sostenibilità del debito nazionale" Sentenze n. 88/2014 e n. 252/2017.

⁵⁶ Secondo la Corte costituzionale, peraltro, " il valore costituzionalmente protetto del divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti trova espressa enunciazione nel predetto art. 119, sesto comma, Cost., ma viene declinato – in modo assolutamente coerente ed integrato, secondo esigenze meritevoli di disciplina

“intese” (e nei patti di solidarietà nazionali) di cui all’articolo 10, comma 3, della legge 243/2012.

La contestuale prescrizione della necessaria definizione dei piani di ammortamento, stante la condizione che per il complesso degli enti che compongono la Regione sia rispettato l’equilibrio di bilancio (articolo 10, commi 3 e 4, della legge 243 del 2012), determina lo stretto perimetro entro il quale la facoltà di indebitarsi, per il cd “debito buono”⁵⁷, è concepita. È fatta comunque previsione che, le regioni, utilizzino il ricorso all’indebitamento nel limite delle spese per il rimborso dei prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione⁵⁸, ovvero per coprire debiti fuori bilancio riconosciuti per spese di investimento (Corte dei conti, Delibera n. 83/2019/PAR). Il cerchio, pertanto, trova nuovamente la sua chiusura, dovendo, anche l’indebitamento per investimento (come per l’utilizzo dell’avanzo primario), rintracciare comunque copertura nella previsione di già accertati risultati di equilibrio dei bilanci o per singolo ente, o per il complesso degli enti che compongono la medesima Regione. Così la logica multilivello, comparto/singolo, si condiziona vicendevolmente, allacciando la capacità della spesa regionale⁵⁹. Il principio dell’investimento è compreso dalle diverse previsioni sopra dette, seppur trova un grado di flessibilità in ambito regionale e nazionale⁶⁰.

uniforme sull’intero territorio nazionale – attraverso altri parametri costituzionali, quali i citati artt. 81, 117, secondo comma, lettera l), e 117, terzo comma, Cost., venendo ad assumere consistenza di vera e propria clausola generale in grado di colpire direttamente – indipendentemente dall’esistenza di norme applicative nella pertinente legislazione di settore – tutti gli enunciati normativi che vi si pongono in contrasto (sulla immediata precettività dei parametri costituzionali inerenti agli equilibri di bilancio ed alla sana gestione finanziaria, sentenza n. 70 del 2012)”, punto 3, Cons. in Dir., sent. n. 118/2014.

⁵⁷ Tale termine è tornato alle cronache dopo l’intervento dell’ex Presidente della BCE, Mario Draghi, al 41esimo *meeting* di Rimini. Esso è, il debito contratto per la spesa pubblica devoluta all’implementazione di progetti e programmi i quali si compongono di un alto moltiplicatore economico, ossia la capacità dell’oggetto di produrre un ritorno di ricchezza pubblica superiore agli oneri utilizzati per la sua creazione. In un recente giudizio di parifica, la Corte dei Conti, nella Delibera n. 83/2019/PAR, ribadisce: “la copertura dell’eventuale relativo accordo transattivo non potrebbe che riguardare tali spese [per investimento], con esclusione di quelle estranee al corrispondente incremento patrimoniale”.

⁵⁸ Ciò è indisponibile alle facoltà degli enti locali che devono comunque trovare, nelle apposite intese regionali, il perimetro della loro azione.

⁵⁹ Non foss’altro che, tale previsione, si intarsia con la previsione dell’articolo 81, secondo comma, della Costituzione, per cui l’indebitamento è contemplato, previa constatazione della fase del ciclo economico, e comunque inserito in un sentiero di equilibrio tale per cui il complesso delle spese e delle entrate deve essere garantito nel lungo periodo.

⁶⁰ Sul versante regionale è fatta facoltà ad esse di autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il saldo di equilibrio per permettere esclusivamente un aumento degli impegni di spesa in conto capitale, purché

Lo strumento della programmazione e quello della razionalizzazione delle spese se in astratto avrebbero potuto favorire una migliore organizzazione complessiva degli oneri -assegnando uno *status* di priorità a quegli che costituiscono il "nucleo" della funzione pubblica-, in concreto raramente responsabilizzano l'operato del legislatore di regioni o enti locali. Stante anche la non banale facoltà di stabilire quale sia l'indirizzo politico "giusto" e quale sia quello "sbagliato", conseguenziando il pertinente percorso della spesa collegata.

Sicché, in regime di scarsità delle risorse, questi finiscono per trovarsi schiacciati dalle incisive richieste di compartecipazione agli obblighi che lo Stato contrae in sede comunitaria⁶¹ e dalle necessità di espletare gli oneri indifferibili e indefettibili (come le spese per l'ordinaria funzione o per gli stipendi del personale). Si pensi a come è stata condotta l'attribuzione dei riparti di spesa per investimento a favore delle regioni. Queste, in sede di Conferenza Stato-Regioni, raggiungono un accordo⁶² recepito dalla legge di bilancio per il 2019, come poi modificata in sede di manovra per il 2020; in tale contesto, tra i due attori di governo si instaura un rapporto a doppio binario. Un sinallagma per il quale lo Stato, da una parte concede risorse al fine di convogliarle verso nuovi investimenti e dall'altro riceve il contributo in termini di concorso delle regioni alla

sia garantito l'obiettivo complessivo a livello regionale mediante il contestuale miglioramento, di pari importo, del medesimo saldo dei restanti enti locali della regione o della regione stessa. Per la rideterminazione degli obiettivi mediante cui attuare la flessibilità si attribuisce alle regioni il compito di definire i criteri di virtuosità e le modalità operative, dettando procedure che porti gli enti a comunicare, entro il 15 aprile, gli spazi finanziari di cui abbisogna, così da concludere entro il mese di settembre la organizzazione dei saldi obiettivo di ciascun ente locale. Agli enti locali che chiedono e ricevono spazi finanziari è fatto obbligo, nelle due annualità successive a quella di ricezione, a restituire le risorse di cui hanno usufruito. Medesima procedura avviene a livello nazionale, dove le Regioni che necessitano di spazi finanziari comunicano tali quantità al governo - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; tali spazi finanziari sono collocabili esclusivamente per sostenere gli impegni di spesa in conto capitale, per la quota non soddisfatta, tramite il meccanismo di solidarietà nazionale. Vedansi l'art. 1, commi 728-730 e 732, legge n. 208/2015.

⁶¹ Si prenda in considerazione l'articolo 12, della legge 243/2012, in tema di "Concorso delle Regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico". Essa, per disposizione di cui ai commi 1 e 2, stabilisce che: "tenuto conto dell'andamento del ciclo economico, concorrono alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato", secondo le modalità stabilite *ex lege*. Tale previsione, originariamente concepita con la sintassi "nelle fasi favorevoli del ciclo economico" (le autonomie prevedono alla destinazione di risorse devolute al Fondo per l'ammortamento), oggi risalta la facoltà residua in capo allo Stato di decidere per una flessibilizzazione delle devoluzioni da adempiere. Obblighi che comunque, a prescindere dall'andamento del ciclo economico nazionale, devono essere espletati dalle autonomie in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (comma 3, medesima legge).

⁶² L'accordo è del 15 ottobre 2018, si legga con attenzione, nella sezione motiva dell'atto, il considerato n.5, dove si "frena" la proposta regionale di utilizzo degli avanzi di amministrazione -ponendovi un limite anche temporale-<https://www.camera.it/temiap/2019/03/21/OCD177-3956.pdf>

finanza pubblica. Oltre che a recepire le censure della Corte sul mancato rispetto del canone di transitorietà -inosservato dalla legge n. 232/2016 al comma 527 che prorogava per la terza volta consecutiva il sacrificio dei tagli sulle risorse imposti alle regioni- e a liberare le autonomie del fardello di 750 milioni in termini di compartecipazione alla finanza pubblica, si stabiliva, in sostanza, che le Regioni avrebbero comunque finanziato gli investimenti⁶³ per gli importi stabiliti nella legge, ma non avrebbero ricevuto il trasferimento delle somme dallo Stato. Per gli anni 2019-2020, il concorso della finanza pubblica è realizzato a valere sul mancato trasferimento da parte dello Stato del contributo per la realizzazione dei nuovi investimenti⁶⁴.

In questo contesto è fisiologico il calo delle spese per investimenti⁶⁵, come anche della spesa corrente, demonizzata in sede di tipizzazione delle uscite (buone/cattive) e che troppe volte si valuta come dilapidazione dei risparmi pubblici. Se la scarsità del personale raggiunge le latitudini che oggi conosciamo, mettendo a repentaglio l'azione della funzione pubblica, sono gli stessi principi costituzionali che vengono lesi. Il *vulnus* è esteso.

⁶³ In questa sede di concertazione tra Stato e Regione, nell'Allegato A vengono tipizzate le spese di investimento, ricomprendendo in esse quelle afferenti a: investimenti finalizzati a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici del territorio, ivi incluso l'adeguamento e il miglioramento sismico degli immobili; investimenti finalizzati alla prevenzione del rischio idrogeologico e alla tutela ambientale; per interventi nel settore della viabilità e dei trasporti; per interventi in edilizia sanitaria ed edilizia pubblica residenziale; per interventi in favore delle imprese, ivi incluse la ricerca e l'innovazione. Altra novità è l'introduzione, al fine di incentivare le operazioni di investimento per le Regioni, della categoria contabile del "debito autorizzato e non contratto". Tale figura contabile, soppressa ad opera del D.Lgs. n. 118/2011, ad opera dell'articolo 40, consente ora alle regioni di dare copertura alle spese di investimento con i prestiti previsti dalla legge di bilancio, senza il vincolo del previo perfezionamento degli stessi. Questo quadro si inserisce nel più ampio contesto della normativa nazionale che, all'articolo 3, comma 18, della legge n. 350/2003 (finanziaria 2004) tipizza con un elenco le spese che hanno natura di investimento, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione: a) l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali; b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti; c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale; d) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale; e) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose; f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti; g) i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni; h) i trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109; i) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio.

⁶⁴ Cfr. Camera dei deputati, SERVIZIO STUDI, XVIII Legislatura, *Regioni e finanza regionale*, 30 marzo 2020, dove è anche riportata la posizione della giurisprudenza costituzionale in merito al coordinamento di finanza pubblica e al concorso delle regioni alla stessa.

⁶⁵ M. CASAMONTI, G. GOTTARDO, S. OLIVARI, *Riusciremo ad aumentare gli investimenti pubblici?*, in Osservatorio conti pubblici italiani, 11 novembre 2020.

Senza entrare troppo nel dettaglio per ragioni di economia dell'elaborato, il rapporto funzioni-risorse è leso quando alle seconde è posto un laccio, ovvero un tetto quantitativo (ma non qualitativo) irragionevole. Troppo spesso "le risorse sono state trasferite senza tenere conto in maniera sempre adeguata di quante funzioni sono effettivamente svolte dalle regioni"⁶⁶. Il consolidamento del paradigma della "coperta corta"⁶⁷, che da cultura provvisoria è diventata definitiva logica di redistribuzione delle risorse, ha inverato il concetto che vuole la moneta buona "scacciata" dalla moneta cattiva. Di talché, il nesso di correlazione tra funzioni e risorse (principio di cui agli articoli 118 e 119 della Costituzione) è sostanzialmente tradito. Così è compromessa, a valle, la stessa azionabilità dei servizi e delle funzioni pubbliche, nonché dei diritti⁶⁸. E tuttavia, tale risultato oltre ad essere una questione di merito (di qualità della scelta allocativa), è anche una questione di metodo; alla scelta di un sistema derivato, come ricorda un'autorevole dottrina, unito alla distribuzione delle funzioni e al carattere "finalistico" del coordinamento della finanza pubblica⁶⁹, si aggancia la "sussistenza o non di trasferimenti erariali con vincoli di destinazione"⁷⁰. Si tratta di previsioni, seppur attenuate nella sedimentata giurisprudenza della Corte costituzionale, che

⁶⁶ G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., p. 260.

⁶⁷ "Deve essere considerato che la scarsità di risorse determinata dalla perdurante crisi economico-finanziaria incide negativamente sul finanziamento delle funzioni allocate ai diversi livelli territoriali di governo. Il quadro è reso ulteriormente problematico dai rinnovati vincoli europei al governo dei conti pubblici, nonché, più in generale, dai processi di integrazione sovranazionale del governo dell'economica, che influiscono sulla distribuzione territoriale del potere politico e delle risorse finanziarie", G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., p. 255.

⁶⁸ Cfr. sul tema, F. SUCAMELI, *LEA e piani di rientro sanitari*, in *Diritto&conti.it*, 3 dicembre 2019; M. BELLETTI, *Le Regioni "figlie di un Dio minore". L'impossibilità per le Regioni sottoposte a Piano di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 5-6, ottobre-dicembre 2013.

⁶⁹ "In particolare, sin dalla sua primigenia collocazione all'art. 117, co. 3, Cost., la giurisprudenza costituzionale ha subito introiettato una "specificità della materia" del coordinamento della finanza pubblica, suscettibile di ingenerare per tutte le Regioni, siano esse a statuto ordinario o a statuto speciale, "gli stessi o più rigorosi limiti" rispetto a quanto previsto financo nel testo costituzionale previgente. Ciò ne fa "più che una materia, una funzione"; anzi, per meglio dire, secondo una terminologia ormai persistente, una funzione dotata di un "carattere 'finalistico'", ovvero sia di una "consistenza elastica, non astrattamente predeterminabile, destinata a ricomprendere tutti gli strumenti necessari a garantire il conseguimento degli obiettivi di buon andamento del sistema finanziario". Tra questi ben può rientrare, in quanto espressivo di una "scelta di fondo" del legislatore statale, l'esercizio da parte di esso di "poteri puntuali", *id est* di "poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo"; e ciò, inesorabilmente, fino all'estremo limite di "prevale[re] su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive", dando così corpo all'immaginifica metafora di chi ha evocato, in proposito, una "materia onnivora". M. BENVENUTI, op.cit., p. 35.

⁷⁰ "Nell'ordinamento italiano, storicamente caratterizzato da un modello di finanza pubblica derivata, la transizione a un sistema in cui i finanziamenti stati sono limitati a finalità perequative o all'erogazione di risorse aggiuntive rispetto al normale esercizio delle funzioni -fermo restando che si tratta di istituti fondamentali nella realizzazione dell'eguaglianza sostanziale -, rappresenta una variabile particolarmente incisiva del grado di effettiva autonomia che assiste le regioni nel realizzare politiche a beneficio dei diritti". Cfr. G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., p. 262.

possono significativamente influire sulla autonomia di indirizzo politico delle regioni o degli enti⁷¹.

4. Buon andamento e spesa per investimenti.

Considerato il quadro delineato, le regioni godono di spazi sempre più compressi per far fronte alle necessità di politica pubblica. Oltre alla ripartizione aliquotale delle imposte ed alle risorse redistribuite dall'Unione europea sotto forma di Fondi di coesione⁷², il sistema del *fiscal budget* si compone con: le modalità dei fabbisogni e costi standard, come processo modulare di redistribuzione delle risorse a crocevia tra principio autonomistico, vincolo di bilancio e tutela dei diritti costituzionali; l'intervento dello Stato, nella creazione di Fondi speciali e Fondi di perequazione per lenire le distonie nei territori con forti carenze strutturali (di cui il fabbisogno è criterio su cui si pondera l'attribuzione delle risorse)⁷³; l'utilizzo condizionato e "mediato" della leva dell'indebitamento al fine di spese per investimenti. L'utilizzo, nelle disponibilità dell'ente, delle quote di avanzo primario e del Fondo pluriennale vincolato in ragione di esigenze di investimento, ovvero al fine di ridurre il debito contratto dall'ente. Previsioni comunque astrette a rigide condizioni di equilibrio complessivo, intese e progettazioni precise. Se questo è il reticolato che involge l'azione delle autonomie, l'azione del legislatore nazionale sembra essere più libera.

Le deroghe innestate nello stesso articolo 81 della Costituzione (primo e secondo comma) configurano profili definiti da alcuni "keynesiani". Esso, nell'accezione comune e meno profonda, sta oggi a significare la facoltà dell'economia nazionale di reagire agli *shock* esterni o interni che ne deflettono la tendenza alla crescita con politiche espansive

⁷¹ *Ivi*, pp. 262 e 263.

⁷² Si veda sul tema: BANCA D'ITALIA, *L'economia delle Regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali*. N.22, 4 novembre 2020.

⁷³ "L'effetto è quello di far assurgere la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard a strumento dinamico di coordinamento della finanza pubblica, nel tentativo di contemperare vincoli di bilancio e ragioni dell'autonomia, in quanto il costo standard si configura come la determinante quantitativa del fabbisogno finanziario standard che, a sua volta, costituisce il parametro fondamentale – come si accennava – ai fini dei meccanismi di perequazione, con particolare riferimento alla copertura finanziaria dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali", cfr. G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra Patto di Stabilità, Patto di convergenza e determinazione dei Fabbisogni standard degli Enti territoriali*, cit., p. 15.

ed accomodanti verso la domanda. In altre parole, l'indebitamento è consentito, al Governo nazionale, "solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico" e previa autorizzazione delle Camere a maggioranza assoluta, ovvero per affrontare eventi eccezionali che investono lo Stato (articolo 6, comma 2, legge 243/2012)⁷⁴; che ne ha fatto unanimemente richiesta nelle varie Legislature⁷⁵. Pertanto, il *nomos* stabilito nell'articolo 81 della Costituzione è valido solo per il comparto (centrale) del governo dei conti pubblici il quale, da un lato, chiede sacrifici alle autonomie, azionando clausole di valore assiologico, mentre, dall'altro, attinge pienamente a tutte le leve della flessibilità finanziaria possibili (tranne quelle dell'investimento)⁷⁶. Eppure, le riforme di cui l'intero apparato degli *assets* nazionali necessita (dalla PA ai trasporti, insomma l'intero pacchetto sotto la lente d'ingrandimento del Piano nazionale di Ripresa e di Resilienza) richiedono solamente la via dell'investimento. Dei sei "pilastri" che la Commissione indica c'è un forte riferimento all'implementazione degli investimenti sulla Pubblica amministrazione (*"Health, and economic, social and institutional resilience, including with a view of increasing crisis reaction and crisis preparedness"*)⁷⁷.

⁷⁴ Il secondo comma definisce gli "eventi eccezionali": a) periodi di grave recessione economica relativi anche all'area euro o all'intera Unione europea; b) eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese. Al terzo comma, del medesimo articolo, viene disciplinato il percorso su cui innestare tali deviazioni "temporanee" dal sentiero di avvicinamento (o consolidamento) all'Obiettivo di medio termine concordato. Sicché, con relazione alle Camere da approvare a larga maggioranza, previo sentito della Commissione, il Governo stabilisce l'entità degli stanziamenti in "scostamento", le finalità a cui essi sono devoluti, il piano programmatico di rientro e la relativa data commisurata alla gravità degli eventi. Due ulteriori deroghe alle appena citate fasi di scostamento dal sentiero dell'ortodossia di bilancio le troviamo ai commi 5 e 6; ove il primo prescrive che "Il piano di rientro può essere aggiornato con le modalità di cui al comma 3 al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali ovvero qualora, in relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche", e il secondo prevede che le procedure richiamate possono essere usate anche qualora il Governo volesse prevedere l'indebitamento al fine di "realizzare operazioni relative alle partite finanziarie" (postilla utilizzata una sola volta, finora, dal legislatore nazionale nel caso di Monte dei Paschi di Siena, nel 2016).

⁷⁵ N. LUPO, R. IBRIDO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra fiscal compact e articolo 81 della costituzione*, in Riv. Trim. Dir. Econ., n. 2, 2017, p. 206-250.

⁷⁶ Si prenda ad esempio la manovra finanziaria per il 2019. La suddetta, modificata dopo un lungo e defatigante braccio di ferro tra il Governo italiano appena insediatosi e la Commissione europea, avrebbe destato meno perplessità se non avesse "trascurato gli investimenti", anche a saldo invariato fisso al 2,4% del PIL, moltiplicando il fattore crescita verso cifre significative. Si vede che, "al contrario, una diversa composizione della manovra, anche a saldi invariati ma con risorse dimezzate sulle misure-simbolo e corrispondenti maggiori investimenti, avrebbe raddoppiato l'impatto positivo sulla crescita. Inoltre, portando il *deficit* al 2,4% e spostando le risorse aggiuntive sugli investimenti, tutte le stime mostrano che l'impatto espansivo sarebbe addirittura triplicato". Cfr. D. CASSESE, *Deficit strutturale italiano: una questione di stime*, in *Economiaepolitica.it*, 8 novembre 2018.

⁷⁷ È appena il caso di ricordare che, come ribadito dalle recenti linee guida alla tecnica di scrittura dei Piani nazionali di Ripresa e Resilienza, la Commissione europea rinnova più volte agli Stati quanto sia necessario ricomprendere nelle prospettive di investimento e riforma la Pubblica amministrazione. Una struttura organica e

L'investimento inteso, in termini economici, come univoco strumento declinato in funzione della riduzione del rapporto debito Pil (perché moltiplicatore del denominatore), e dunque punto di contatto della clausola di "sostenibilità intergenerazionale"; e l'investimento, inteso in termine giuridico, come l'unica clausola valvola prevista dai due ordinamenti multilivello (nazionale ed europeo). In un regime comunitario di condizionamento della spesa, "finalisticamente orientata" alla salvaguardia del percorso di avvicinamento e di mantenimento dell'Obiettivo di Medio Termine assegnato allo Stato membro (volumetricamente condizionata dalla "regola della spesa")⁷⁸, si può trovare un allentamento dei vincoli all'interno delle maglie della dottrina europea.

La tipizzazione che ne deriva è mutuata da logiche che tendono ad escludere dalle maglie della flessibilità in bilancio, le spese in conto corrente, ed a ricompredervi le spese per gli investimenti⁷⁹. L'ordinamento comunitario, come ribadito dalla comunicazione della Commissione europea presieduta da Junker nel 2015, opera una significativa inversione concettuale: esso comunica al legislatore la facoltà di scomputare dalle stime necessarie al calcolo del disavanzo quelle spese attribuibili a prospettive di investimento. In luogo di un divieto, come

ben consolidata appare imprescindibile per l'organo comunitario che lucidamente afferma: "*Public administrations will be at the centre of the implementation of the plan. This will require an efficient use of resources and a large degree of flexibility to make sure that the reforms and investments proceed as planned. Member States should ensure the administrative capacity needed for the effective implementation of the plans is present*". Questa centralità dell'amministrazione si risolve in due condizioni: una dove lo Stato abbisogna di una Amministrazione efficiente e strutturata che disegni, attui e controlli "*an effective implementation*" dei progetti (pena la sospensione dei finanziamenti); l'altra dove è la stessa amministrazione ad essere al centro del cantiere del Piano ("*For instance, reforms can have a major positive impact by raising potential sustainable growth and job creation or by strngthening economic, social and istitutional resilience, ensuring the long-term sustainability of public finances, by improving the effectiveness of public administration, the uptake of digital public services or the business enviroment and access to finance*", ovvero: "*The Recovery and Resilience Facility can be an important tool to streghten Europe's health and care systems fo the future*"). Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, SWD(2021) 12 *final*, Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and Resilience Facility, Part 1/2 e 2/2, Brussels, 22 gennaio 2021.

⁷⁸ Il *Six Pack*, in ambito di rafforzamento della sorveglianza di bilancio degli Stati membri, nella dimensione del cd "braccio preventivo" del Patto di Stabilità e crescita, come modificato dai regolamenti 1175 e 1177 del 2011, prevede la cd regola della spesa. Il limite alla crescita della spesa si sostanzia in un tetto diversificato per gli Stati che rispettano (o non rispettano) i parametri di Maastricht sul rapporto debito-*deficit*/PIL. Essa, per l'Italia, si concretizza in un tasso di crescita stabilizzato al di sotto della parabola del PIL potenziale e coerente con un miglioramento annuale del saldo strutturale dello 0,5% di Pil. Deroghe sono ammesse qualora, le misure discrezionali dal lato delle entrate non compensino il maggiore andamento della spesa, escludendo misure *una tantum*. Le misure devono essere temporanee.

⁷⁹ Per approfondire, vedansi Camera dei deputati e Senato della Repubblica, Servizio Studi, Servizio Bilancio, *Finanza pubblica e regole europee: guida alla lettura e sintesi dei dati principali. Documentazione di inizio legislatura, 11 edizione*, in Dossier- XVIII Legislatura, aprile 2018.

desumibile dalla lettura dell'ordinamento italiano, la previsione di una facoltà lascia molta più forbice d'azione. Evita operazioni nelle cui pieghe si nascondono artifici contabili volti a ricercare la flessibilità necessaria per adattare le giuste politiche finanziarie agli andamenti economici (come l'aumento delle spese di manutenzione straordinarie volto a finanziare spese di natura corrente) percorrendo parallelamente il sentiero della irresponsabilità. In particolare, nel caso di specie, quattro sono le zone di deroga previste: la "clausola per gli investimenti"⁸⁰ nella dimensione del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita; la "clausola sulle riforme strutturali"⁸¹ nella dimensione del braccio preventivo; la "clausola di salvaguardia generale" da attivare nelle fasi di grave avversione del ciclo economico⁸².

Quello che rileva, ai fini del presente lavoro, è il quadro generale che l'ordinamento europeo compone. Pur nella sua fattuale complicatezza, i sentieri della flessibilizzazione delle politiche di bilancio (incentrati a rinvii recettizi in bianco verso obiettivi di saldo numerico-quantitativi) lasciano labili spazi alla manovra del decisore pubblico, compiegevoli agli obiettivi della crescita strutturale. Significativo è il concetto di crescita che viene declinato a valle di queste previsioni di flessibilità, e che trova il suo esaurimento nel bilanciamento dei due principi di sostenibilità finanziaria e di buon andamento dell'apparato amministrativo (senza il quale non sarebbe perseguibile la stessa sostenibilità finanziaria). Seppur perimetrati dai vincoli sui saldi concertati in sede di dialogo con la Commissione e con il Consiglio europeo (interlocuzioni che sovente esondano in un

⁸⁰ Stante determinate condizioni (crescita PIL inferiore al Pil potenziale; non superamento del valore di riferimento del 3% con opportuno margine di sicurezza; obbligo di compensare la deviazione entro l'orizzonte temporale del programma di stabilità; rispondenza degli investimenti alle categorie specificatamente indicate), la Commissione può autorizzare gli Stati a una deviazione temporanea dall'Obiettivo di Medio termine, o dal percorso di avvicinamento ad esso, per consentire spese di investimento con effetti a lungo termine positivi, diretti e verificabili, sulla crescita e sulla sostenibilità delle finanze pubbliche e che producano un incremento del livello complessivo degli investimenti pubblici.

⁸¹ In particolare, essa può essere considerata la formula più esplicativa del pensiero dell'Unione europea. Tale deroga (condizionata) ai principi e limiti della spesa si concentra sulle potenzialità dell'obbligazione passiva di generare future entrate superiori all'onere impiegato. Difatti, gli Stati membri che attuino riforme strutturali importanti, integralmente attuate e che presentino effetti positivi quantificabili sul bilancio a lungo termine, che possono determinarsi anche attraverso un innalzamento del potenziale di crescita dell'economia, possono essere autorizzati a deviare temporaneamente dall'Obiettivo di Medio Termine o dal percorso di avvicinamento.

⁸² Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, COM(2015) 12 *final*, *Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di Stabilità e Crescita*, Strasburgo, 13 gennaio 2015.

coordinamento della finanza pubblica allargato al sindacato di talune *policy*), al Governo residuano movimenti di flessibilità molto più ampi di quelli che egli stesso ha disegnato per l'ordinamento locale.

Le interlocuzioni che annualmente intrattengono il nostro legislatore nazionale con quello europeo volgono sovente allo "scontro" sull'interpretazione della *fiscal stance* che il nostro paese si trova a conseguire. Tali dialoghi sono incentrati, dunque, sul grado di flessibilità che ci si aspetta di attuare, regolando di conseguenza i lacci al rapporto deficit e debito/pil, al fine di modulare i finanziamenti più accomodanti alle politiche per il Paese.

Il nodo cruciale è che mentre in sede europea si concertano maggiori spazi per l'azione del Governo (che puntualmente trova la sua "via all'indebitamento"), in sede nazionale lo stesso attore chiede comunque gradi di compartecipazione e di sacrificio della spesa pubblica di assoluto significato. Una dinamica di controtendenza che si spinge all'ambiguità. Di talché, sempre più spesso, si palesano spinte contrapposte che minano i due principi in gioco: la sostenibilità delle finanze e il principio del buon andamento. Se, i grandi spazi di indebitamento conseguiti negli ultimi anni, e significativamente aumentati al fine di ristorare gli esercizi commerciali ed industriali delle perdite dovute alle misure anti-COVID, non fossero utilizzati adeguatamente il Paese vedrebbe peggiorare in modo rilevante la dinamica della finanza pubblica. Appare quindi necessario che il legislatore si uniformi alle prospettive delineate dalla Corte dei conti, quando essa parla della spesa giusta, anche perseguita tramite l'indebitamento, ossia quello declinato a misure che guardino a «una nozione di investimento che considera tutti i casi in cui dalla spesa assunta dall'ente deriva un aumento di valore del patrimonio immobiliare o mobiliare. In una parola, un aumento della "ricchezza" dell'ente stesso, che si ripercuote non solo sull'esercizio corrente, ma anche su quelli futuri, proprio per giustificare il perdurare,

nel tempo, degli effetti dell'indebitamento»⁸³. Dunque, oneri coperti da prescrizioni etico-valoriale di assoluta coerenza che si scaricano sulla *ratio* di definizione dei piani programmatici delle istituzioni. Assunti rintracciabili nel nucleo denso dell'articolo 97, comma secondo, della Costituzione, a volere del quale si disegna il sentiero teleologico che la macchina amministrativa deve perseguire.

Il principio generale di buon andamento dell'amministrazione non può essere lesa. O subordinato a scelte assiologiche sbilanciate. Se si preferisse un principio (quello della prudenza di bilancio), in luogo di altri (il corretto funzionamento dell'amministrazione, che esplica i suoi doveri nell'adeguatezza, nella proporzionalità, nella ragionevolezza delle risorse per l'esercizio delle funzioni e per l'erogazione di servizi alla collettività), la lettura sistemica della Carta, come originariamente concepita nella funzione di equilibrio tra principi, subirebbe una sproporzione. Pertanto, il dovere del legislatore è quello di assicurare "la quantificazione delle risorse in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente", il che "diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente"⁸⁴.

Non vi può essere pertanto una costrizione dei doveri pubblici costituzionalmente delineati, e diretti alla protezione di quel "nucleo indefettibile" ad essi collegati, che si spinga fino alla loro pretermissione. La *reductio in pejus* degli stanziamenti alle Amministrazioni, nella misura in cui non consente di finanziare adeguatamente le funzioni attribuite all'ente, per scelte politiche di più corto ed immediato respiro, comporta un "inevitabile e grave pregiudizio all'assolvimento delle funzioni stesse", scaricando sul cittadino errate scelte assiologiche. Sicché, il nesso

⁸³ Corte dei conti, delibera n. 25/CONTR/11, Roma, 28 aprile 2011.

⁸⁴ S. CIMINI, *Equilibri di finanza pubblica nella prospettiva del buon andamento delle amministrazioni pubbliche*, pubblicato in *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica*, Atti del Convegno annuale di Contabilità Pubblica, Pisa 6-7 dicembre 2018, cit., p. 451 e ss.

funzioni-risorse⁸⁵, risulta il nucleo del principio di buon andamento fin qui delineato. Esso, in presenza di un sentiero programmatico di bilancio che pone l'esercizio contabile volto ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio-termine, rileva che il buon andamento sia posto "a monte" delle scelte del legislatore e degli organi di indirizzo politico, come strumento di riconoscimento ed attuazione delle priorità qualitative della spesa; nonché "a valle", nella fase di gestione amministrativa, necessariamente resa più efficiente ed economica⁸⁶. Di talché, la discrezionalità del legislatore vuole essere allacciata alla sola considerazione della "spesa cattiva", ossia l'improduttiva allocazione delle risorse pubbliche che ingenerano la spirale dello spreco; e non la spesa produttiva⁸⁷.

Sicché, se, secondo la giurisprudenza della Corte, lo scopo principale di un buon legislatore è quello di assicurare che "ogni stanziamento di risorse deve essere accompagnato da scopi appropriati e proporzionati alla sua misura", la flessibilità di bilancio che si chiede alle istituzioni europee è annidata tra le righe della giurisprudenza. Stante ciò, il principio del buon andamento enuclea dentro di sé due valori: il primo è configurato come un argine e un limite all'impatto delle regole di equilibrio e sostenibilità del debito pubblico, sia pure in un ambito generale ed esteso di "finanza sana"⁸⁸; e il secondo, visto come propedeutico principio atto a

⁸⁵ La lettura combinata del buon andamento e della sostenibilità economica ha ridisegnato il nesso di derivazione che sostiene lo stanziamento delle risorse con le funzioni cui l'amministrazione, per sua *raison d'être*, è chiamata a adempiere. "Il miglior rapporto tra equilibrio di bilancio e buon andamento dell'azione amministrativa risiede in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il minor impiego possibile di risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale; in sostanza, un ottimale rapporto tra efficienza ed equità", Corte costituzionale, sent. n. 247/2017.

⁸⁶ "Il buon andamento presuppone anche che al positivo risultato finanziario faccia riscontro una corretta e ottimale erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali rese alla collettività", *Ivi*.

⁸⁷ Vedasi anche la spesa in conto corrente, necessaria a pagare gli stipendi agli impiegati dell'amministrazione che eroga i servizi socialmente utili *de quibus*, ovvero le pensioni, in un paese dove il cd "welfare familiare" è sovente la principale fonte di sostentamento di giovani e famiglie.

⁸⁸ "In quanto il cuore di questo basilare principio, che non può essere mai pretermesso, rimane quello di assicurare la funzionalità dell'azione amministrativa e il perseguimento dell'interesse pubblico, sia pure nell'ambito di una finanza sana e con il minimo dispendio di risorse", cfr. S. CIMINI, *Equilibri di finanza pubblica nella prospettiva del buon andamento delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 473. D'altronde, come richiamato dalla Corte in una recente giurisprudenza, l'articolo 97 prescrive "che per tutte le pubbliche amministrazioni l'equilibrio dei rispettivi bilanci sia prodromico al buon andamento e all'imparzialità dell'azione amministrativa. La seconda parte del primo comma di tale articolo contempla poi la partecipazione delle amministrazioni stesse alla «sostenibilità del debito pubblico» (tra le altre, sentenza n. 60 del 2013)", ed ancora "nell'articolazione teleologica del precetto costituzionale, la quale può essere tradotta, sotto il profilo dinamico, nella continua ricerca degli equilibri – la materia finanziaria è "viva" e sottoposta a una notevole quantità di variabili che non consentono, se non casualmente, il raggiungimento e il mantenimento di una situazione stabile e definitiva –

veicolare l'azione del legislatore verso un miglioramento dell'efficienza e della condotta (se si vuole di *performance*) della Pubblica amministrazione. Ossia come un ottimo, in senso dinamico, da raggiungere per via di un sistematico perfezionamento degli *assets* che ne formano la struttura, per il tramite della cd "spesa buona", ovvero la spesa per investimento, spesa che può generare un effetto *spill-over* anche sull'economia privata. La necessità è dunque quella di riscoprire oggi, a monte, un principio costituzionale ora utilizzato come resistenza passiva alla irresponsabilità del comportamento di pubblici ufficiali amministrativi⁸⁹ e non già come potenzialità propositiva e positiva per l'organismo pubblico e privato; ed, a valle, uno strumento che è proprio di uno Stato che ha nella competitività (non al ribasso) e nel progresso le sfide dei prossimi decenni. D'altronde, come ricorda una autorevole dottrina, "l'equilibrio di bilancio rafforza [quindi] il ruolo della programmazione (soprattutto finanziaria) del decisore pubblico", e, su questa dorsale, si innesta il principio del buon andamento "che sembra atteggiarsi come un limite alle regole relative all'equilibrio di bilancio e alla sostenibilità del debito pubblico"; il principio di buon andamento, infatti, va necessariamente tenuto in considerazione in sede di applicazione di tali regole⁹⁰.

L'uso attento e virtuoso che si deve fare della spesa pubblica è prerequisito necessario, punto di chiusura delle riforme di contabilità che

,quello che viene in rilievo nel presente ragionamento, cioè l'equilibrio di bilancio *ex post*, corrisponde all'assenza di un disavanzo al termine dell'esercizio finanziario. E tuttavia il buon andamento presuppone anche che al positivo risultato finanziario faccia riscontro una corretta e ottimale erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali rese alla collettività. Sotto tale profilo, il miglior rapporto tra equilibrio del bilancio e buon andamento dell'azione amministrativa risiede in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale; in sostanza, un ottimale rapporto tra efficienza ed equità". Considerato in diritto, Punto 8.5, sent. n. 247/2017.

⁸⁹ Cfr. A. CIARAMELLA, *La sopravvivenza normativa della colpa grave nella responsabilità erariale*, in *Diritto&Conti.it*, 24 giugno 2020, e L. D'ANGELO, *Danno erariale e silenzio amministrativo*, in *Diritto&Conti.it*, 10 ottobre 2020.

⁹⁰ La dottrina a cui si fa riferimento ha chiarito che con la novella costituzionale del 2012 "il principio di buon andamento viene ad assumere, una valenza interna ed esterna alla singola amministrazione pubblica, in quanto mette in relazione gli equilibri generali di finanza pubblica, l'equilibrio di bilancio della singola amministrazione, il principio di programmazione e di proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate che ogni amministrazione deve seguire, il principio di ragionevolezza cui ogni riduzione della spesa si deve ispirare in assenza di misure organizzative o di riallocazione delle funzioni, il principio di uguaglianza sostanziale cui ogni misura di limitazione della spesa si deve ispirare al fine di evitare che il mancato finanziamento dei servizi rechi pregiudizio alla fruizione dei diritti sociali", cfr. S. CIMINI, *Equilibri di finanza pubblica nella prospettiva del buon andamento delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 466.

oggi trovano il legislatore a dover programmare un sentiero di andamento della spesa, condizionato per almeno un triennio. Il regime di 'esiguità' delle risorse, dal canto suo, ne impartisce un soverchiante obbligo alla "determinazione quali-quantitativa" che sgorga nella definizione delle politiche pubbliche come estrinsecazione delle funzioni amministrative. Così la rideterminazione legislativa dovrebbe concentrarsi, oltre che alla ordinaria amministrazione e alla gestione della spesa per gli stabilizzatori del ciclo economico, in una fase di programmazione di lungo periodo che pianifichi spazi finanziari capaci di inverare un ritorno positivo per le economie pubbliche. La razionalizzazione della spesa in senso qualitativo significa attuare i principi costituzionali dell'articolo 97, fondendoli nel punto di equilibrio del doppio valore che il buon andamento consegna alle generazioni presenti e future. La spesa in contocorrente, ovvero la spesa per gli investimenti, anche realizzata per il tramite dell'indebitamento⁹¹, ha, come fattore funzionale alla crescita, la possibilità di gestire flessibilmente i suoi afflussi di spesa e di entrata. Ha dalla sua, se supera la logica politica dell'immediatezza e degli stanziamenti a fini elettorali (*the policy of politics*), il valore dei risultati (*outcome legitimacy*) intra ed extra-generazionali.

5. Conclusione.

Si è visto come il significativo grado di condizionamento della finanza pubblica, prodottosi in ragione degli interventi modificativi dell'ordinamento sovranazionale, incida profondamente sulla capacità di indirizzo delle spese di regioni ed enti locali. I numerosi sforzi fatti, in forza dei vincoli di bilancio e degli accordi presi dal Governo nei tavoli negoziali europei, hanno finito per comportare un ingessamento della

⁹¹ Il ruolo giocato dalla spesa in conto corrente non è da demonizzare a parere di chi scrive. Essa, se sapientemente utilizzata (anche per ridare vigore a una Amministrazione al centro delle prossime sfide globali) è alleato contabile imprescindibile. Specialmente volgendo lo sguardo alle significative criticità che il momento enfatizza. Un utile parametro, utilizzato -senza il giusto rilievo- per il calcolo dell'OMT (la presenza di ulteriori costi per la spesa pubblica legati alla traiettoria dell'andamento demografico del Paese) può essere pensato come strumento funzionale alla luce della congiuntura storica che viviamo. Istruire politiche *ad hoc*, sganciate dal calcolo del disavanzo di guisa tale da avere la adeguata flessibilità d'azione, serventi a rovesciare *a)* l'annoso declino demografico e *b)* a ristrutturare una amministrazione fragile e inefficiente nell'affrontare le richieste sempre più complesse della contemporaneità, alleggerirebbe la pressione sui conti pubblici rinforzando l'assistenza pubblica, garantendo così la sostenibilità sociale e finanziaria.

discrezionalità politica nella scelta di ciascuna autonomia. Tanto che possiamo ragionevolmente affermare di trovarci in presenza di una finanza autonoma, "a rime obbligate". Per di più si noti come, in sede di applicazione (ed in via di prassi), il legislatore nazionale si sia servito della sua crescita di rilevanza e del contesto economico-finanziario, per ipertrofizzare il suo ruolo di supremazia sugli altri livelli di governo. La centralizzazione, in luogo alla sussidiarietà, ha sovente acuito le tendenze distorsive man mano createsi. L'esito è stata una compressione di assoluto significato della capacità di spesa, che ha gravato sulla esperibilità delle stesse funzioni pubbliche attribuite alle autonomie.

Appare scontato ricordare come il grado di azionabilità delle politiche pubbliche, ovvero il concreto dominio ed attuazione delle singole missioni di *policy*, è diretta conseguenza della effettiva disponibilità di risorse ad esse collegate. Al modularsi degli stanziamenti, difatti, si esercita una parallela correzione dell'espressività delle politiche medesime. Con il rischio di relegarle all'afonia qualora gli stanziamenti non siano adeguati.

Ad ogni modo, il "grado di duttilità" conservato dal nuovo articolo 81 della Costituzione, permette invece al Governo centrale di pianificare rilevanti prospettive di indebitamento. Gli "scostamenti" dal percorso delineato dall'Obiettivo di medio termine, per far fronte a previsioni ampie e generali, permettono allo Stato di avere maggiore flessibilità in bilancio, anche "tenuto conto dell'andamento del ciclo economico". Previsione questa che non è ricompresa nelle facoltà degli enti, tenuti (magari) a conseguire obiettivi di saldo meno cogenti in fasi di evidente deflazione del ciclo macroeconomico, ma comunque connessi a una concezione "nominale" dei parametri di bilancio. L'unica deroga alla spesa, quella di cui al sesto comma dell'articolo 119 della Costituzione, prevede l'indebitamento al fine di attuare spese di investimento; e tuttavia, anch'esse, fortemente condizionate da adempimenti e prerequisiti.

Siffatti impedimenti, anche nelle previsioni di *golden share* circoscritte e puntualmente codificate, rendono fattualmente la spesa

regionale adibita alle minime condizioni di funzionamento dell'apparato amministrativo. Il che vanifica, in un certo modo, ogni speranza di implementazione dello stesso. A tacere del sistema delineato dal complesso meccanismo di premi e sanzioni cui è appesa la legislazione territoriale. Il che rende tendenzialmente pro-ciclica la struttura del coordinamento della finanza pubblica⁹². La ragione è da rinvenire in meccanismi meramente contabili e ragionieristici che muovono da logiche coerenti solamente allo spirito dei saldi. Avviando territori verso spirali senza uscita, ovvero riducendoli a strutture dequalificate e deboli.

Ciononostante, con questo quadro di "doppio *standard*" il legislatore italiano deve fare i conti con sé stesso. In un costante contesto di bassa crescita ed alto debito, di squilibrio intergenerazionale e di bassa propensione all'implementazione del sistema pubblico, l'unico modo per invertire la tendenza decennale è rivedere quantomeno le sue prassi applicative. L'opera di re-ingegnerizzazione degli articolati sistemi che strutturano il coordinamento e la sua funzione nella complessiva determinazione della finanza pubblica allargata dovrebbe tendere a un impianto meno vischioso, che è cangiante nel *modus* ma ineluttabile nel disegno di fondo. L'eccessivo sacrificio imposto alle autonomie, seppur giusto nei termini di corresponsabilità nella gestione comune della pubblica finanza, deve trovare uno sbocco più semplice ed evoluto. La proposta di scomputare dal calcolo del disavanzo nazionale le poste di spesa incentrate sull'ammodernamento pubblico non sembra essere più una facoltà⁹³. D'altra parte, la non volontà del legislatore costituzionale di

⁹² Si intende, con ciò, la tendenza a perpetrare le azioni che muovono nella stessa direzione della situazione contingente da cui si parte. Ossia atti, azioni e politiche che aggravano le già precarie condizioni economiche di un dato territorio, anziché aiutarlo a invertire la rotta. Così gli automatismi sanzionatori continuano a sottolineare gli squilibri tra regioni e tra territori della medesima; i meccanismi di premio, allargano l'evidente frattura tra virtuosi e non virtuosi; a tacere degli organismi ricondotti sotto lo strumento dei Piani di rientro.

⁹³ In questi termini la Proposta di legge a prima firma del deputato Roberto Speranza, attuale ministro della Salute, che con il suo AC. 806, propone "Modifiche all'articolo 81 della Costituzione e dell'articolo 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, in materia di ricorso all'indebitamento". Nella parte motiva del pdl, assegnato alle Commissioni riunite I Affari Costituzionali e V Bilancio e Tesoro "a presente proposta di legge costituzionale mira a introdurre un correttivo all'articolo 81 della Costituzione, come sostituito dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, prevedendo l'introduzione della cosiddetta «golden rule», ossia lo scomputo delle spese di investimento dal calcolo del deficit. È paradossale che l'Italia chieda a livello europeo l'applicazione della golden rule mentre il testo vigente dell'articolo 81 della Costituzione esclude il ricorso all'indebitamento anche per le spese di investimento. La presente proposta di legge costituzionale interviene, dunque, sul secondo comma dell'articolo 81 della Costituzione e, contestualmente, sull'articolo 5 della legge costituzionale

vincolare le spese per il nuovo debito alle spese per investimento, è data da considerarsi come una scelta "tattica"⁹⁴.

Ad ogni buon conto, oggi la situazione non appare più differibile. Le uniche vie per riscoprire la sostenibilità dei nostri conti pubblici sono quelle di agganciare la crescita al principio costituzionale del buon andamento, come connettore dei valori della sostenibilità delle finanze, della qualità delle scelte pubbliche e della funzionalità massima dell'apparato amministrativo. L'unico modo di declinare ciò è concentrare il *focus* delle spese nelle capacità positive delle spese di investimento. Liberando il potenziale delle regioni e degli enti locali dallo stretto perimetro della finanza pubblica impartita, ancora più stretto in sede di "prassi negativa". Questa sembra essere lo strumento più efficace per ridare qualità alla spesa pubblica, che in sede europea è valutata rispetto al tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale; spingendola su di un sentiero che, accrescendo il denominatore (pil) riduca il numeratore (debito). Lo scomputo delle spese di investimento dal calcolo del disavanzo (nazionale) e lo scomputo delle spese per investimenti dalla composizione dei saldi obiettivi delle regioni e degli enti locali, ovvero il vincolo di utilizzo dell'intero avanzo primario nelle spese di investimento, starebbe a significare una ragionevole e rilevante novità per il nostro sistema di bilancio, facendo pendere le intenzioni del legislatore verso nuove prospettive di maggior efficienza, ammodernamento ed efficacia delle politiche pubbliche. E tuttavia, anche la clausola degli investimenti in

n. 1 del 2012". Su latitudini più ampie e profonde l'altra proposta di legge, a firma Fassina, Muroni, Pastorini, A.C. 1292 recante "Modifiche agli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, concernenti l'eliminazione del principio del pareggio di bilancio e la salvaguardia dei diritti fondamentali delle persone nelle decisioni finanziarie e nell'organizzazione dei pubblici uffici".

⁹⁴ "La scelta della legge "rinforzata" di svincolare il nuovo indebitamento dall'obbligo di finanziare investimenti implica la facoltà del decisore politico di ricorrere al credito per finanziare spese correnti ed eventualmente realizzare politiche economiche di stampo, per così dire, "pre-elettoralistico". È inoltre evidente il pericolo di una destinazione delle "eventuali minori uscite" o delle "nuove entrate fiscali e persino" degli "introiti di eventuali privatizzazioni, non tanto a finalità redistributive ma al rimborso di debiti pregressi e di interessi sul debito", N. LUPO, R. IBRIDO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra fiscal compact e articolo 81 della costituzione*, cit., p. 244.

deficit potrebbe rivelarsi utile se liberata da previsioni e adempimenti scoraggianti. Purché i legislatori prendano atto che, lungi dall'appiattirsi su logiche semplicistiche e manichee⁹⁵, ritrovino il senso di una visione severa e lineare delle politiche pubbliche, enucleando il sentiero da intraprendere dal meta principio del buon andamento e declinate dal dispiegarsi pratico dello strumento delle spese per investimento⁹⁶.

⁹⁵ "Il punto, dunque, non è la compatibilità con la disciplina riformata di un sostegno pubblico alla domanda attraverso il ricorso al debito. Il punto non è neppure l'auspicabilità o meno di politiche keynesiane. Quello che occorre invece sottolineare è che un indebitamento svincolato dalle spese di investimento mette in discussione la capacità della spesa pubblica di assolvere ai compiti che le sarebbero propri, incluso quello di contribuire alla riduzione delle disuguaglianze. Paradossalmente, l'interrogativo concernente la teorica praticabilità di politiche keynesiane – quasi sottintendendo una dicotomica contrapposizione fra "rigoristi" e sostenitori delle politiche economiche basate sull'indebitamento – rischia di risultare male impostato, in quanto la normativa vigente consente di ricorrere al credito anche per finalità chiaramente non "keynesiane", *ivi*, p. 245.

⁹⁶ Il Sen. D'Alfonso, nell'ultima audizione del Ministro Gualtieri, afferma condivisibilmente che: "La pubblica amministrazione italiana va aiutata, e va aiutata anche attraverso la rilettura di che cosa è la spesa necessaria del profilo della spesa corrente; il personale della pubblica amministrazione non va considerato come un punto negativo del bilancio pubblico, poiché il personale della PA consentirà per esempio alla nostra struttura sanitaria di erogare il diritto a essere messi al riparo dal rischio del contagio e dal rischio di imbatterci in una nuova stagione pandemica" al fine di arrivare, in sede di concerto europeo, al "recupero della piena agibilità" di questa. Senato della Repubblica, Commissioni riunite (VI e XIV), nell'ambito delle comunicazioni del Ministro dell'Economia e delle finanze sugli esiti del Consiglio dell'Unione europea sui temi di economia e finanza (Ecofin) del 6 ottobre e del 4 novembre, Roma, 19 novembre 2020.