CORTE DEI CONTI

Sezioni riunite in sede di controllo

Indagine conoscitiva in materia di contenuto della nuova legge del bilancio dello Stato e di equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, di cui alla legge n. 243 del 2012

(A.C. n. 3828 e A.S. n. 2344)

Commissioni bilancio riunite
del Senato della Repubblica e
della Camera dei deputati

Maggio 2016

CORTE DEI CONTI

INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI CONTENUTO DELLA NUOVA LEGGE DEL BILANCIO DELLO STATO E DI EQUILIBRIO DI BILANCIO DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI, DI CUI ALLA LEGGE N. 243 DEL 2012

(A.C. n. 3828 e A.S. n. 2344)

Maggio 2016

INDICE

Pag.

Deliberazione

Proposta di legge: BOCCIA ed altri: "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (A.C. 3828) 3

Premessa 3

Articolo 1: Controllo parlamentare della spesa, ciclo e strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio 4

a) la data di presentazione dei vari documenti 5

b) modifiche al contenuto dei documenti programmatici 6

Articolo 2: Bilancio di previsione 7

Prima sezione (comma 3, commi da 1-bis ad 1-quinquies) 9

1) la definizione dei saldi 9

2) la componente normativa della manovra 9

3) i fondi speciali 11

4) altri contenuti 11

5) il vincolo finanziario 12

6) il vincolo contenutistico 12

7) la questione della copertura 13

Seconda sezione (dal nuovo comma 1-sexies di cui al comma 3 al comma 5) 15

Articolo 3: Copertura finanziaria delle leggi 18

Articoli 4: Classificazione delle spese; Articolo 5: Assestamento e variazioni di Bilancio; Articolo 6: Copertura finanziaria 21

Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali (A.S. n. 2344) 23

Premessa 23

1. Il quadro normativo da riformare 24

2. Dal Patto di stabilità interno agli equilibri di bilancio 27

3. I profili di incostituzionalità della legge n. 243 28

4. L'equilibrio di bilancio delle Amministrazioni locali 30

5. Altri possibili profili di criticità 33

6. Considerazioni conclusive 36

Proposta di legge: BOCCIA ed altri: "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243"

(A.C. 3828)

Premessa

Con la proposta di legge in titolo, di attuazione dell'art. 15 della legge "rinforzata" n. 243 del 2012 (relativo al contenuto della legge di bilancio), si avvia a compimento il complesso processo di riforma del diritto contabile interno iniziato con la riforma della Costituzione del medesimo anno e resosi necessario a seguito della modifica – da parte dell'ordinamento sovranazionale – dell'assetto della decisione di finanza pubblica.

Un altro passaggio in corso di svolgimento consiste nell'esercizio delle deleghe previste dalla legge di contabilità n. 196 del 2009 e successive modificazioni ed integrazioni, in riferimento sia ad una nuova struttura del bilancio dello Stato sia al potenziamento del bilancio di cassa.

Si tratta di temi su cui la Corte si è espressa nelle varie sedi ed in particolare nell'audizione davanti alle Commissioni riunite bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati del 30 giugno 2015 in riferimento alle problematiche relative alla riforma della contabilità di Stato e, per quanto concerne in particolare le citate deleghe della legge di contabilità, nell'audizione innanzi alle medesime Commissioni del 15 marzo u.s.

Sul complesso dei temi in questione va ricordato che il recente DEF 2016 lega, in molti passaggi, la nuova normativa contabile in via di definizione al processo più ampio inteso a conferire maggiore qualità nella finanza pubblica nell'ambito della strategia di riforma dell'Italia. In tale ambito, la riforma del bilancio risulta di particolare rilievo in riferimento sia alle due menzionate

deleghe che alla nuova struttura della legge con cui si approvano i conti dello Stato.

Il provvedimento in esame verte su quest'ultimo punto, in coerenza con l'intento del Governo – come più volte segnalato nel DEF 2016 – di "rafforzare il ruolo allocativo del bilancio, concentrando l'attenzione del decisore politico sull'insieme delle entrate e delle spese piuttosto che sulla loro variazione al margine". Analoghi concetti vengono espressi nella Relazione illustrativa al provvedimento qui in esame.

La proposta di legge è strutturata – secondo il metodo della novella e con molti coordinamenti, dovuti soprattutto alla soppressione dell'istituto della legge di stabilità – in sei articoli, di cui i più rilevanti risultano i primi tre: l'art.1, in materia di nuova disciplina degli strumenti della programmazione di bilancio, l'art. 2, in materia di contenuto della nuova legge unificata di bilancio, e l'art. 3, in materia di copertura finanziaria delle leggi ordinarie, con riferimento alle clausole di salvaguardia.

Conviene precisare che per alcuni punti il provvedimento va letto insieme ai decreti legislativi attuativi della citata delega di cui agli art. 40 e 42 della legge di contabilità: è il caso, ad esempio, della materia relativa al contenuto del disegno di legge di assestamento (art. 5).

Articolo 1: Controllo parlamentare della spesa, ciclo e strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio

Per quanto concerne l'art. 1, numerosi sono i punti di rilievo affrontati.

a) la data di presentazione dei vari documenti

La proposta di legge indica (comma 2, lettera a)) la data entro cui presentare la Nota di aggiornamento, che viene spostata dal 20 settembre al 30 settembre. Non si pongono problemi particolari, avendo espresso, la Corte, nella citata audizione del 30 giugno 2015, la necessità di tener conto, in materia, di tre esigenze, ossia a) la piena disponibilità di tutto l'apparato informativo di natura statistica, che costituisce il naturale ed indispensabile presupposto per la elaborazione di documenti aggiornati avuto riguardo all'evoluzione delle variabili di riferimento; b) la disponibilità, comunque, per il Parlamento di un arco di tempo sufficiente per l'approvazione del documento programmatico presentato dal Governo, attraverso le eventuali indagini conoscitive e gli approfondimenti del dibattito che fossero ritenuti elemento essenziale per una decisione meditata; c) l'esplicitazione di tutte le premesse metodologiche e delle ipotesi sottostanti ai quadri, tendenziali e programmatici, oggetto della decisione del Governo, così come verificata dall'Ufficio parlamentare di bilancio ed approvata dal Parlamento.

Ed in effetti, come attesta la Relazione illustrativa, le spostamento della data al 30 settembre è inteso proprio a tener conto della seconda notifica ISTAT alla Commissione europea sui dati di finanza pubblica.

La proposta di legge indica poi anche una doppia data per quanto concerne il disegno di legge di bilancio, ossia di deliberazione da parte del Consiglio dei ministri entro il 12 ottobre e di presentazione in Parlamento entro i successivi 12 giorni, salva l'ipotesi di identità degli obiettivi programmatici tra DEF e Nota di aggiornamento, nel qual caso la data di presentazione del disegno di legge di bilancio può cadere il 30 settembre.

Si osserva che la materia andrebbe di sicuro semplificata, prevedendo una sola data di presentazione del disegno di legge ed evitando la formalizzazione

dei tempi di trasmissione degli atti dal Governo al Parlamento. La motivazione riportata nella Relazione illustrativa a sostegno di tale formalizzazione – ossia, la necessità di apprestare una sorta di Nota di variazioni iniziale, come peraltro indicato dalla legge "rinforzata" – non appare argomento sufficiente per dilazionare (di fatto) alla fine di ottobre l'inizio della sessione di bilancio, in quanto trattasi di una trasposizione avalutativa (nella gran parte dei casi) in bilancio dell'effetto delle norme.

Nel caso, invece, di identica data di presentazione della Nota di aggiornamento e del disegno di legge di bilancio, il Parlamento non potrebbe utilmente esercitare il proprio potere di indirizzo nei confronti del Governo in ordine ad un diversa composizione, per esempio, della manovra, a parità di saldo (risulta poi imprecisato il termine per la presentazione in Parlamento con la Nota di variazioni).

Va comunque rilevato che la data massima del 24 ottobre (nel caso di non conformità tra DEF e Nota di aggiornamento) non sembra comunque incoerente con l'ipotesi di una struttura essenzialmente monocamerale del processo di bilancio in Parlamento, ovviamente in caso di esito positivo del referendum confermativo della legge costituzionale pubblicata sulla G.U. del 15 aprile u.s.: in tal ipotesi, infatti, al Senato sono concessi 15 gg. per l'esame della legge di bilancio (art. 70, quinto comma).

b) modifiche al contenuto dei documenti programmatici

Rilevato preliminarmente che il comma 4 formalizza il Documento programmatico di bilancio, come la Corte aveva ritenuto opportuno nella citata audizione del 30 giugno, va rimarcata l'importanza del comma 5, che prevede una serie di modifiche al contenuto del DEF, tra cui va segnalata la soppressione della lettera e) del comma 3, in materia di individuazione delle regole generali

sull'evoluzione della spesa delle pubbliche amministrazioni: la Relazione illustrativa fa presente che una delle cause consiste nell'assorbimento del parametro nelle regole europee di finanza pubblica.

Merita un giudizio positivo il nuovo comma 5-*bis* (sempre previsto dal comma 5 del disegno di legge), che ingloba, sostanzialmente, nel DEF (e, con il successivo comma 6, nella Nota di aggiornamento) la Relazione sullo scostamento dei saldi di cui alla legge "rinforzata" richiamata (art. 6 di quest'ultima).

La disposizione è da condividere: va ricordato, infatti, che la nuova decisione di bilancio ha un effetto sostitutivo rispetto a quella precedente, come accade per i fondi speciali, il che avrebbe anche potuto evitare un'evidenza autonoma della revisione (peggiorativa) dei saldi di cui alla precedente decisione, per gli esercizi di sovrapposizione.

Sono stati poi introdotti indicatori di benessere equo e solidale, ma non risultano illustrati i motivi della soppressione dell'obbligo del monitoraggio del risultato delle manovre, di cui al comma 11 dell'art.10 della legge di contabilità (comma 5, lettera g)), che risponde però ad un'esigenza imprescindibile di trasparenza.

Articolo 2: Bilancio di previsione

Segue l'art. 2, che affronta i problemi legati alla struttura del nuovo disegno di legge di bilancio.

Poiché la Relazione illustrativa accenna alla "transizione da una concezione formale ad una concezione sostanziale della legge di bilancio", in via preliminare è utile ricordare che la riproposizione nella legge di bilancio

unificata delle due funzioni riferite alla legislazione vigente e alla legislazione variata (rispettivamente, II e I sezione) induce a porre il problema interpretativo circa la portata di tale riproposizione, soprattutto rispetto alla nuova struttura dell'art. 81 Cost., per il versante qui considerato, ossia per quanto concerne la soppressione della figura del bilancio come legge formale (o comunque funzionalmente limitata) e la sottoposizione anche della nuova legge di bilancio all'obbligo di copertura.

La conclusione della Corte era stata che, a prescindere da questioni di natura nominalistica (legge sostanziale ovvero legge formale ovvero altre figure giuridiche), la riproposizione nell'ordinamento della distinzione tra legislazione vigente e legislazione variata sembra implicare, in termini abbastanza conseguenziali, anche quella dell'assetto di fondo previgente alla novella costituzionale. Il che consentirebbe di risolvere, sostanzialmente, la portata innovativa dell'art. 15 della legge "rinforzata" in una modifica della struttura e dell'ampiezza del veicolo normativo della decisione, modifica indispensabile una volta venuta meno la figura del bilancio come legge formale (o comunque funzionalmente limitata), in base al tenore letterale del nuovo art. 81 Cost..

Venendo ora alle proposte contenute nell'iniziativa legislativa in esame, essa per questo aspetto traduce in modifiche puntuali della legge di contabilità le prescrizioni contenute nella citata legge "rinforzata", sopprimendo l'art. 11 (inteso a disciplinare il contenuto della legge di stabilità) e trasferendone parte del contenuto nell'art. 21, riguardante il bilancio di previsione, a sua volta modificato anche dallo schema di decreto legislativo attuativo della delega di cui all'art. 40 della legge di contabilità.

Meritano un commento gli elementi di novità.

*Prima sezione (comma 3, commi da 1-*bis *ad 1-*quinquies*)*

1) la definizione dei saldi

Appare da condividere la scelta (comma 1-*ter*, lettera a)) di sancire l'esclusione - nella fissazione dei saldi - delle regolazioni contabili e debitorie, riportate in altri documenti.

Appare altresì da condividere l'indicazione (nella medesima lettera a)) dei saldi di bilancio non solo in termini di competenza, come attualmente previsto, ma anche in termini di cassa, il che può trovare una spiegazione anche con il potenziamento della cassa di cui alla delega dell'art. 42 della legge di contabilità (in ordine alle cui problematiche si rinvia all'apposita audizione della Corte). L'indicazione dei saldi anche di cassa può inserirsi comunque in un tema più ampio, riguardante il progressivo maggior peso delle rappresentazioni diverse da quella legata alla mera contabilità finanziaria di competenza, anche ai fini della individuazione e della gestione dei saldi-obiettivo, la cui rappresentazione nelle diverse contabilità presenta comunque evidenti connessioni.

2) la componente normativa della manovra

La successiva lettera b) del comma 1-*ter* è intesa a definire la funzione della prima sezione della legge di bilancio nel senso di raggruppare le variazioni dei parametri di sostegno alle entrate e alle spese ovvero alle relative autorizzazioni legislative: *nulla quaestio* sul piano sostanziale, anche se si potrebbe semplificare riferendosi alle leggi (dal momento che i parametri sono stabiliti per legge). Per un'esigenza di coordinamento sarebbe altresì opportuno richiamare la ripartizione delle spese di cui al nuovo comma 5 dell'articolo 21 dal predetto schema di decreto legislativo attuativo della delega di cui all'art.40 della legge di contabilità, circa l'individuazione dell'esatta tipologia di riferimento (dovrebbe trattarsi degli "oneri inderogabili").

La lettera b) svolge dunque una funzione definitoria della portata sostanziale della prima sezione della legge di bilancio, come attesta peraltro la Relazione illustrativa, nell'ambito di un sistema che vede confermata la dicotomia tra variazione della legislazione in essere e relativa rappresentazione contabile.

La puntualizzazione della funzione e del contenuto della prima sezione della legge di bilancio nel senso illustrato vale a risolvere peraltro uno dei problemi che da tempo anche la Corte ha rimarcato con forza, da ultimo nella menzionata audizione del 30 giugno u.s.

Riguardo al profilo della funzione che può svolgere la sezione prima della legge di bilancio unificata (area delle variazioni normative, corrispondente all'attuale legge di stabilità), si poneva infatti il problema se quest'ultima potesse fungere da elemento di stimolo dell'economia. La questione originava dal fatto che la legge di stabilità, a fronte di una previsione da parte della legge di contabilità n. 196 nel senso di un effetto restrittivo della sua componente normativa, è stata utilizzata (nelle ultime sessioni, per esempio) in senso espansivo, con ciò ponendo la questione della sua coerenza con la legge di contabilità. Tale problema è stato poi risolto nella prassi tenendo conto del nuovo quadro ordinamentale di riferimento che, in accordo con gli obiettivi programmatici, consente che con tale strumento (legge di stabilità) venga attuata una politica di peggioramento dei saldi tendenziali, al verificarsi di determinate condizioni (ciclo negativo, eventi eccezionali, clausole di riforme strutturali, fattori rilevanti e via dicendo).

La mancata indicazione di un segno come vincolo in termini di effetto della prima parte della legge di bilancio (restrizione ovvero espansione) si muove dunque in conformità con l'evoluzione dell'ordinamento sull'argomento, laddove la norma di chiusura è costituita dal vincolo della coerenza con i saldi programmatici, tenuto conto dei "tendenziali". Ciò è confermato anche dalla

mancata riproposizione del comma 3, lettera i), dell'attuale art. 11, che impone un effetto restrittivo alla normativa di cui alla legge di stabilità, come ricorda la stessa Relazione illustrativa.

3) i fondi speciali

Quanto poi alla successiva lettera d), in materia di fondi speciali, parimenti va preliminarmente ricordato quanto già esplicitato nella richiamata audizione del 30 giugno scorso, ossia che prioritaria doveva essere la decisione circa la permanenza o meno nell'ordinamento contabile dell'istituto, legato storicamente ad un'esigenza di programmazione della futura legislazione onerosa, ma che ora va inquadrato nella nuova cornice istituzionale e finanziaria determinatasi a partire dal 2012.

Propendendosi per il mantenimento dell'istituto nell'ordinamento, come si desume dal testo qui in esame, sembra appropriata – tenuto conto che si tratta della copertura di futuri oneri legislativi - la sua collocazione nella sezione prima, atteso il nesso con la variazione della legislazione in essere.

4) altri contenuti

Quanto alle successive lettere da e) a g), esse si limitano a riproporre la struttura normativa esistente nelle materie degli stanziamenti per i rinnovi dei contratti del pubblico impiego, delle correzioni di effetti finanziari negativi di leggi in essere tali da compromettere gli equilibri di finanza pubblica (ivi compreso il caso delle sentenze) e del concorso delle autonomie per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Eventualmente può essere utile il suggerimento di corredare la lettera e) - per la parte in cui prevede il riporto a residuo di stanziamenti per il pubblico impiego fino alla sottoscrizione

dei contratti di lavoro o all'emanazione dei provvedimenti negoziali - con un'indicazione per cui si intendono in corrispondenza elevati gli importi dei saldi di bilancio in termini di cassa, in coerenza a quanto già previsto nel caso degli slittamenti delle quote dei fondi speciali (art. 18, comma 3, ultimo periodo).

5) il vincolo finanziario

Anche il nuovo comma 1-*quater* (di cui al comma 3 dell'art.2 in esame) riproduce una norma già in essere per quanto riguarda la legge di stabilità, nel senso di imporre – per la sezione prima - il vincolo del rispetto dei saldi programmatici nell'evoluzione delle entrate e delle spese determinate dalla medesima legge di stabilità, tenuto conto delle previsioni tendenziali. Se l'intento è riproporre l'assetto vigente, si può rilevare che, dal momento che i vincoli e gli obiettivi programmatici risultano espressi in termini di saldi, come conferma il richiamo all'art. 10, comma 2, lettera e), è immaginabile una riformulazione che faccia riferimento ai saldi differenziali, anche per tener conto dell'impostazione dell'art.14 della legge "rinforzata", tale da riferirsi all'equilibrio di bilancio.

6) il vincolo contenutistico

Il successivo comma 1-*quinquies* pone un altro problema. In stretta attuazione del dettato dell'art. 15 della legge "rinforzata", esso ripropone - doverosamente - i vincoli contenutistici già previsti dalla attuale legge di contabilità in riferimento alla legge di stabilità, nel senso dell'impossibilità di presentare norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale. Si tratta di una disposizione che dovrebbe rivelarsi particolarmente incisiva, in quanto diretta espressione

di una norma "rinforzata" e dunque in grado di delimitare con rigore l'ambito contenutistico della prima sezione della legge di bilancio.

Al riguardo, la Corte non può non ricordare – anche in questo caso - quanto già sostenuto, ossia che la accentuata – e reiterata – eterogeneità delle norme presenti nelle varie leggi stabilità ha continuato a rappresentare un'anomalia sul piano istituzionale, come già segnalato negli anni più recenti. Nonostante i consueti stralci iniziali dal disegno di legge presentato dal Governo, così come operati nelle competenti sedi parlamentari, il testo poi approvato ha finito per contenere un numero consistente di norme prive di effetti finanziari o recanti interventi microsettoriali e localistici e quindi di dubbia coerenza con i divieti di contenuto così come fissati.

In un tale contesto la riproposizione, ad opera della legge "rinforzata" e della relativa legge attuativa (l'iniziativa legislativa qui in esame), del descritto vincolo contenutistico per la prima sezione della legge di bilancio presenta dunque profili di particolare delicatezza e può comportare il problema delle conseguenze della relativa violazione sotto il profilo della giustiziabilità. La questione potrebbe porsi, ora, in termini ancor più stringenti rispetto al passato, essendo la legge "rinforzata" direttamente attuativa di una norma costituzionale.

E' stato aggiunto peraltro, nel comma, anche il divieto di variare direttamente stanziamenti, funzione, questa, da svolgersi con la seconda sezione della legge di bilancio: l'indicazione ha carattere rafforzativo.

7) la questione della copertura

Una menzione particolare va riservata all'obbligo di copertura degli oneri correnti, già previsto per la legge di stabilità. La Relazione illustrativa fa presente che la scelta di cui alla proposta di legge è quella di non reiterare nel

nuovo sistema tale vincolo, non essendo esso previsto dalla legge "rinforzata", il cui art. 14 "regola solo il principio dell'equilibrio del bilancio dello Stato che viene assicurato in corrispondenza di un valore del saldo netto da finanziare o da impiegare coerente con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica". La proposta di legge abroga, infatti, tutto l'art. 11 della legge di contabilità (comma 1), con ciò sopprimendone, in quanto non riproposto, il comma 6, che prevede appunto l'obbligo di copertura qui in discussione (per la legge di stabilità, corrispondente alla sezione prima della nuova legge di bilancio).

Sull'argomento si ricorda che la posizione della Corte espressa nella citata audizione del 30 giugno, ossia che "in sostanza, i punti da sottolineare in tema di copertura della legge di bilancio si possono riassumere in: a) l'unico vincolo è quello del rispetto degli obiettivi derivanti dalla normativa eurounitaria, così come interpretata ed attuata in base ai documenti di programma e come viene statuito, d'altro canto, dall'art. 14 della legge n. 243; b) la legge di bilancio potrebbe pertanto anche presentare un saldo negativo, alle condizioni consentite; c) in riferimento alla futura prima sezione della legge di bilancio è da ritenere superato, anche in quanto non previsto dalla legge n. 243, il precedente vincolo in termini di copertura degli oneri correnti della legge di stabilità. Per il motivo legato al punto a), dunque, circa il fatto che l'unico vincolo della legge di bilancio è la sua coerenza con i documenti programmatici, non sussistono gli estremi per un autonomo prospetto di copertura. D'altra parte, va notata la linea di continuità con l'ordinamento in vigore, essendo già previsto – sulla base della legge di contabilità attualmente vigente - il vincolo di coerenza tra la sessione di bilancio e i relativi strumenti legislativi, da un lato, e gli obiettivi programmatici previamente approvati, dall'altro (art. 11, comma 7, della legge n. 196 del 2009)".

Quindi la scelta della proposta di legge di non riproporre la copertura in esame della prima sezione della legge di bilancio appare da condividere.

La Relazione illustrativa però, nel concludere che "dal punto di vista tecnico, conseguentemente, non sarà necessario prevedere, come accade per l'attuale legge di stabilità, un autonomo prospetto di copertura che assicuri, in termini di saldo netto da finanziare la compensazione delle innovazioni disposte dalla prima sezione per le partite correnti", fa presente però che "ciò non implica tuttavia l'eliminazione del divieto di dequalificazione della spesa nel corso dell'esame della manovra, posto che la coerenza del saldo netto con i saldi programmatici della pubblica amministrazione dipende non solo dall'ammontare della manovra, ma anche dalla sua composizione, e in particolare dalla ripartizione degli oneri tra oneri correnti e oneri di conto capitale. Appare quindi necessario continuare a prevedere regole che escludano la possibilità di un peggioramento del saldo di parte corrente nel corso dell'esame parlamentare, assumendo tuttavia come punto di riferimento, ai fini della determinazione dell'ammontare di tale peggioramento, non già il saldo corrente dell'esercizio precedente, come avviene a legislazione vigente, ma quello risultante dalla proposta del Governo, stante la coerenza di quest'ultima con i documenti programmatici".

Tale impostazione rinvia dunque la soluzione del problema della copertura degli oneri correnti per la prima sezione della legge di bilancio, alla definizione delle modalità dell'*iter* in Parlamento del relativo disegno di legge, in riferimento – presumibilmente - al relativo regime di emendabilità.

Seconda sezione (dal nuovo comma 1-sexies *di cui al comma 3 al comma 5)*

La seconda sezione (nuovo comma 1-*sexies*) riproduce l'esposizione dei conti dello Stato sulla base del criterio della legislazione vigente.

Conviene ricordare preliminarmente quanto già rappresentato, ossia che, soprattutto per questa parte della legge di bilancio, venendosi a modificare gli

artt. 21 e 23 della legge di contabilità, relativi al bilancio di previsione, la lettura delle modifiche a tali articoli necessariamente si incrocia con quella di cui ai decreti legislativi attuativi delle deleghe di cui ai citati artt. 40 e 42 della medesima legge di contabilità. Probabilmente, durante l'esame della proposta di legge andrà valutata un'esigenza di coordinamento di qualche passaggio con il testo dei menzionati decreti legislativi (come, per esempio, per il comma 1 dell'art. 23, in tema di formazione del bilancio, ovvero per l'art. 33, in tema di assestamento).

Il testo recepisce le indicazioni della legge "rinforzata", da questo punto di vista tale a sua volta da ricalcare la legge di contabilità in essere.

Non presentano dunque problemi (nella sostanza) i successivi commi da 12-*bis* a 12-*quinquies* (di cui sempre al comma 3 dell'art. 2 della proposta di legge), in tema di Relazioni tecniche e relativi contenuti, che si riferiscono alla legge di bilancio nel suo complesso, ivi compresa la seconda sezione (corrispondente alla precedente legge di bilancio a legislazione vigente), sia pure con le differenze dovute alla particolarità delle due sezioni.

In argomento la Corte ha da anni richiesto un ampliamento documentativo, in virtù del quale dovrebbero essere maggiormente chiari in dettaglio (e quindi ricostruibili) i criteri di costruzione dei "tendenziali". Si tratta di problematiche che attengono all'attendibilità non solo delle previsioni di finanza pubblica, ma anche – in molti casi - delle stesse coperture del processo legislativo ordinario. Una Relazione tecnica di dettaglio sulla componente a legislazione vigente del bilancio (per "programma", per esempio) permetterebbe di meglio comprendere: 1) i criteri seguiti nella costruzione della previsione (con la connessa possibilità di verificarne l'affidabilità); 2) quanta parte della futura legislazione onerosa vi sia eventualmente incorporata; 3) di conseguenza, la sussistenza o meno di effettivi spazi di copertura nei casi in cui si utilizzino a tale scopo i "tendenziali"; 4) la sostenibilità tanto delle clausole di

salvaguardia che insistano su programmi di spesa quanto delle stesse clausole di invarianza.

Da segnalare altresì la trasparenza garantita con gli allegati relativi alle rimodulazioni e ai definanziamenti/rifinanziamenti delle leggi corrispondenti alle tabelle C, D ed E della precedente legge di stabilità ed ora incorporate nella sezione seconda della legge di bilancio (essenzialmente, spese permanenti e pluriennali) (comma 12-*ter*).

Si segnala altresì la soppressione dell'autonomo bilancio pluriennale programmatico, assorbito nella seconda sezione della legge di bilancio, come ricorda la Relazione illustrativa (comma 4 dell'art. 2 in esame).

Quanto poi alle modifiche all'art. 23 della legge di contabilità, in tema di formazione del bilancio (comma 5 dell'art.2), si amplia alle "missioni" la possibilità di prevedere rimodulazioni di stanziamenti, come fa presente la Relazione illustrativa. Poiché si utilizzano dizioni abbastanza atecniche, come "dotazioni finanziarie" e "stanziamenti", sarebbe opportuno riferirsi alle componenti formali del bilancio (missioni, programmi, azioni etc.).

Sarebbe altresì opportuna – anche se l'intento delle disposizioni è complessivamente chiaro – una formulazione maggiormente coordinata della materia dell'assegnazione, alla seconda sezione della legge di bilancio, dei definanziamenti e delle rimodulazioni/rifinanziamenti (leggi permanenti e pluriennali, essenzialmente), nel rapporto tra i nuovi commi 3, lettera b), e 3-*bis* dell'art. 23 della legge di contabilità ed in riferimento alle relative parti della Relazione tecnica (nuovo comma 12-*ter* dell'art. 21 della legge di contabilità).

Articolo 3: Copertura finanziaria delle leggi

In merito all'art. 3, concernente la copertura delle leggi ordinarie attraverso una modifica dell'art. 17 della legge di contabilità, si rileva che la nuova formulazione tratta di due questioni, essenzialmente: da un lato, il nuovo divieto di utilizzo a copertura delle somme derivanti dalle risorse collegate all'8 per mille e al 5 per mille, dall'altro la revisione della disciplina delle clausole di salvaguardia.

Si osserva preliminarmente che non è stato affrontato il tema dell'aggiornamento delle modalità con cui assolvere l'obbligo di copertura per le leggi ordinarie (se non per l'aspetto relativo alle clausole di salvaguardia), considerando la casistica più recente. Si tratta di questioni di assoluta rilevanza, come la Corte ha avuto modo di sottolineare anche nella predetta audizione del 30 giugno, principalmente a seguito della riforma costituzionale intervenuta nel 2012, questioni che possono essere sintetizzate, tra le tante, nella necessità: 1) di render noti gli effetti di tutti i provvedimenti legislativi (e non solo di quelli più rilevanti) sui saldi sia nominali sia strutturali (anche in via orientativa, in questo secondo caso); 2) di sistemare il delicatissimo caso delle coperture a debito (da vincolare in modo stringente alla ricorrenza dei presupposti previsti dalla normativa europea ed interna); 3) di disciplinare le eventuali conseguenze della regola sulla spesa sul regime delle coperture ordinarie (anche considerando l'evoluzione in atto del quadro delle regole di finanza pubblica); 4) di prevedere tendenzialmente l'obbligo di apprestare clausole di salvaguardia anche in presenza di clausole di neutralità, almeno per provvedimenti di maggior rilievo finanziario.

Altro tema da affrontare potrebbe riguardare il divieto di utilizzare a copertura i c.d. "effetti indiretti", soprattutto se non automatici e al di fuori della sessione di bilancio.

Venendo al testo, ferma la dicotomia delle leggi onerose tra quelle costruite con il tetto di spesa e quelle formulate in termini di previsioni di spesa (con annessa clausola di salvaguardia), con il nuovo comma 12 e seguenti dell'art.17 della legge di contabilità anzitutto si prevede il blocco, con decreto ministeriale, della legge, in caso di scostamento tra oneri e previsioni, salvo che sia possibile provvedere ricorrendo (per l'esercizio in corso) a programmi di spesa in essere, sempre con decreto ministeriale, rinviando comunque alla legge di bilancio per la copertura aggiuntiva per gli anni successivi. Il tutto è previsto poi solo per il caso si tratti di spese (con esclusione quindi degli scostamenti riferiti alle minori entrate).

Anche su questi temi la Corte si è espressa in numerose circostanze, con posizioni che possono essere così riassunte.

Anzitutto, il meccanismo della clausola di salvaguardia andrebbe esteso anche al caso di oneri consistenti in minori entrate, a nulla rilevando lo slittamento di un esercizio dell'eventuale recupero in virtù dell'operare del meccanismo saldo-acconto e tenendo conto della rilevanza delle tecniche di intervento consistenti nella previsione o nella revisione di benefici fiscali.

In secondo luogo, prevedere solo la riduzione, sia pure per l'esercizio in corso, delle dotazioni di bilancio non appare una proposta priva di problemi, perché esclude una copertura con nuove o maggiori entrate, per esempio, sempre nell'ambito della attivabilità in via amministrativa (molti esempi in tal senso sono rinvenibili nella legislazione più recente). Si può allentare peraltro il vincolo di una soluzione nella legge sostanziale "a monte", rispetto alla quale i poteri del ministro siano limitati a dare attuazione al relativo precetto (che costituisce l'aspetto positivo dell'attuale formulazione del comma 12).

In terzo luogo, se il nuovo comma 12-*ter* si interpreta nel senso del rinvio alle successive leggi di bilancio per la sola compensazione, senza il richiamo alle

facoltà più ampie previste in riferimento alla sezione prima di tale legge (possibilità di rivedere l'onere come opzione alternativa), ciò potrebbe anche per questo verso comportare un indebolimento della necessità di allineare il più possibile onere e copertura nella singola legge sostanziale, con conseguente alterazione nel rispetto del parametro costituzionale della copertura.

Rimane poi sempre il problema per cui le future leggi di bilancio potrebbero non presentare risorse di copertura sufficienti, tenuto conto dei vincoli programmatici, in presenza di uno scostamento di rilevanti dimensioni, per esempio, ovvero per scelte di merito di diverso contenuto. Si potrebbe anche porre il problema dell'assorbimento o meno dell'attuale comma 13, la cui giustificazione sarebbe ravvisabile solo per il caso di uno scostamento di entità così imponente da porre in pericolo gli equilibri della finanza pubblica.

In quarto luogo, la possibilità a sistema di ridurre, sia pur provvisoriamente, stanziamenti di bilancio può non costituire un incentivo verso una calibratura accorta delle previsioni in base alle sole esigenze dettate dalla legislazione vigente.

Ma, da ultimo, l'annotazione più rilevante sul piano sistematico si riferisce al fatto che il meccanismo presentato dalla proposta di legge (con il comma 12-*bis* in particolare) offre motivi di forte perplessità per il fatto di prevedere, come primo rimedio per il disallineamento tra oneri e coperture, la sospensione della legge con un semplice decreto ministeriale (in assenza di fondi di bilancio cui attingere).

Una tale disposizione può ingenerare profili problematici di tenuta del sistema, segnatamente in sede giudiziale.

Si tratta infatti di leggi che, in quanto dotate di clausola di salvaguardia, è fortemente probabile rechino oneri inderogabili, a fronte – con grande probabilità - di diritti soggettivi. Va notato peraltro che la Relazione

illustrativa utilizza argomenti per ritenere inopportuna l'attuale configurazione della norma su cui andrebbe fatta una riflessione, in quanto al momento la clausola di salvaguardia di cui al comma 12 dell'art. 17 della legge di contabilità si riferisce all'obbligo di apprestare nella singola legge onerosa(senza rinvio alla sede amministrativa se non per i profili attuativi) coperture aggiuntive e non consente la revisione degli oneri né dunque il sacrificio con un decreto ministeriale di diritti soggettivi riconosciuti legislativamente.

Vale la pena di sottolineare inoltre che l'intervento normativo qui offerto dalla proposta di legge è riferito alle leggi ordinarie. Altra questione è se si intende vietare che con la legge di bilancio si rinvii a future clausole di salvaguardia – da attivare a tempo debito - quote di manovra non realizzate e comunque contabilizzate negli obiettivi programmatici. La normativa proposta nel disegno di legge qui in esame, con il rinvio – salvo il blocco della legge - per il primo anno alle dotazioni di bilancio in essere e alle future leggi di bilancio per gli esercizi successivi, conferma che si tratta di due ipotesi diverse, come attesta anche il riferimento testuale all'art. 17 della legge di contabilità, il quale ha per oggetto le coperture delle leggi ordinarie, diverse da quelle di sessione (ora unificate nella legge di bilancio).

Articolo 4: Classificazione delle spese; Articolo 5: Assestamento e variazioni di Bilancio; Articolo 6: Copertura finanziaria

L'art. 4 rende espressa l'attuale ripartizione dei quadri riassuntivi del bilancio della spesa nei tre titoli relativi alle spese correnti, a quelle in conto capitale e a quelle per il rimborso prestiti (comma 1) e prevede, come elemento sostanziale di novità (comma 2, lettera b)), l'abrogazione dell'indicazione dei residui di stanziamento e delle giacenze sui conti di tesoreria, in base all'assunto per cui il fenomeno dei residui dovrebbe ritenersi superato con il potenziamento

della cassa di cui all'attuazione della delega prima richiamata contenuta nell'art. 42 della legge di contabilità. Per le considerazioni in materia si rinvia alla citata audizione del 15 marzo u.s.

Si può osservare comunque che, almeno fino all'entrata in vigore a regime del potenziamento della cassa, sarebbe utile non sopprimere l'obbligo di dar conto dei residui di stanziamento, quanto meno facendo coincidere i due processi.

L'art. 5, in tema di assestamento e variazioni di bilancio, traduce in modifiche alla legge di contabilità l'art. 15, comma 9, della legge "rinforzata", tra l'altro sovrapponendosi, anche nella formulazione letterale in qualche caso, con il decreto legislativo attuativo dell'art. 40 della legge di contabilità, in ordine alle cui problematiche si fa parimenti rinvio alle sedi in cui la Corte si è già espressa.

Circa infine l'art.6, con esso si prevedono oneri la cui ragione non è specificata dalla Relazione illustrativa. Né risulta chiaro, peraltro, l'eventuale collegamento con gli oneri di cui agli schemi di decreto legislativo, già richiamati, attuativi degli artt.40 e 42 della legge di contabilità.

Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali (A.S. n. 2344)

Premessa

Con la presentazione del disegno di legge S. 2344, recante "Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibri dei bilanci delle regioni e degli enti locali", il processo di riforma dell'ordinamento contabile degli enti territoriali – avviato dopo la novella costituzionale del 2012 introduttiva del principio del pareggio di bilancio – giunge ad un punto di svolta cruciale.

Con il varo della legge n. 243 del 2012, la fase di attuazione al contenuto del novellato art. 81 Cost. sembrava aver trovato il suo più significativo approdo mediante la esplicitazione delle norme fondamentali e dei criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci, nonché la sostenibilità del debito del complesso delle Pubbliche Amministrazioni. Nel breve volgere di un triennio, tali principi e criteri direttivi formano ora oggetto di una parziale rivisitazione, al dichiarato scopo sia di un loro allineamento ai principi contabili nel frattempo introdotti nell'ordinamento in attuazione delle riforme in materia di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009) sia di una gestione più efficiente a livello locale non disgiunta da esigenze di semplificazione.

Nel testo del disegno di legge in discorso viene esplicitata, infatti, l'esigenza di "rendere coerente la disciplina dei vincoli di finanza pubblica che gli enti territoriali devono rispettare, ai sensi della legge n. 243 del 2012, con il nuovo quadro di regole contabili di cui al d.lgs. n. 118 del 2011, come modificato dal d.lgs. n. 126 del 2014, recante disciplina di armonizzazione dei bilanci regionali e locali".

Piuttosto che cercare di adattare i contenuti della riforma contabile dettata dal d.lgs. n. 118 del 2011 ai principi fondamentali e ai criteri adottati dalla legge n. 243 del 2012 in attuazione del principio del pareggio di bilancio ai

sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione, il provvedimento in esame persegue il coordinamento tra le due normative adeguando, all'opposto, i vincoli di finanza pubblica ai nuovi principi contabili, piegandoli alle esigenze di una gestione delle risorse più efficiente a livello locale e più incline ad incrementare la dimensione degli investimenti.

In proposito, è da rimarcare che la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, di cui la legge n. 243 è il naturale corollario, recepisce i principi fondamentali della disciplina fiscale europea nell'intento di orientare l'intera gestione della finanza pubblica alla difesa di quei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria minacciati dall'accumulazione di un elevato volume di debito. In questa logica, il legislatore costituente persegue l'adeguamento delle procedure e delle norme di contabilità e di finanza pubblica agli indirizzi di armonizzazione e di coordinamento definiti in sede di Unione europea.
All'approvazione di una legge "rinforzata", in quanto connotata da una maggioranza qualificata, è stata assegnata la funzione di quadro di riferimento stabile delle nuove regole contabili e di finanza pubblica introdotte in Costituzione. Una sua modifica può dunque trovare giustificazione nella necessità di ancorare il rispetto degli equilibri di bilancio a parametri di riferimento più rispondenti alle finalità insite nel nuovo assetto costituzionale in divenire.

1. Il quadro normativo da riformare

La proposta di legge governativa in esame ha ad oggetto le disposizioni del Capo IV della legge n. 243, che specifica, per le Regioni e gli enti locali, modalità e limiti per il conseguimento dell'equilibrio dei bilanci (art. 9), il ricorso all'indebitamento (art. 10), il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali (art. 11), nonché il concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico (art. 12).

Accanto alle verifiche preventive e successive sugli andamenti finanziari degli enti territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano), la vigente legge n. 243 regola direttamente:

a) le misure di correzione da adottare in caso di disavanzo e la destinazione dell'eventuale avanzo di gestione (art. 9);
b) le modalità e i limiti del ricorso all'indebitamento, a garanzia dell'equilibrio complessivo della gestione di cassa degli enti territoriali della Regione interessata (art. 10);

c) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, concorre ad assicurare e a ripartire tra i diversi livelli di governo il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali (art. 11);
d) le modalità attraverso le quali i citati enti territoriali concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle Pubbliche amministrazioni attraverso il versamento di un contributo al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (art. 12).

L'insieme di queste norme definisce un sistema di principi, di procedure e di vincoli contabili il cui contenuto, costituzionalmente riservato, costituisce parametro interposto nel sindacato di costituzionalità delle leggi ordinarie con esso contrastanti[1].

Peraltro, la legge n. 243, in quanto legge ordinaria a carattere rinforzato, può essere assoggettata a controllo di costituzionalità, dovendo conformarsi ai principi definiti dall'art. 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ne disciplinano il contenuto, com'è avvenuto, peraltro, in occasione della pronuncia della Corte costituzionale n. 88 del 2014 nell'ambito dell'attuazione del nuovo assetto costituzionale derivante dalla legge richiamata (su cui v. infra).

Al riguardo, si richiamano i contenuti minimi di disciplina elencati dal citato art. 5 che rilevano ai fini delle modifiche proposte dal disegno di legge in esame:

- le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica;
- la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, ai sensi dell'articolo 81, secondo comma, della Costituzione, al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico e il superamento del limite massimo degli scostamenti negativi cumulati sulla base di un piano di rientro;
- l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica;
- le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

[1] Per la parte in cui la legge n. 243 dà attuazione ad un espresso richiamo contenuto al sesto comma dell'art. 81 Cost., la stessa diventa parametro interposto in ordine all'attuazione di norme costituzionali.

In ordine all'applicazione delle richiamate disposizioni di cui al Capo IV, fissata a decorrere dal 1° gennaio 2016 a norma del successivo art. 21, comma 3, la Corte ha avuto modo di osservare, in sede di audizione sul disegno di legge di stabilità per l'anno 2016, come l'entrata in vigore delle norme della legge n. 243 sugli equilibri di bilancio di parte corrente e complessivi, sia di cassa che di competenza, risulterebbe essere stata, di fatto, rinviata "in attesa di una sua effettiva attuazione o di una sua eventuale modifica"[2].

Sul punto, è da registrare, altresì, la posizione delle Commissioni Bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, le quali, nei documenti approvati nelle sedute del 10 novembre 2015 e del 10 febbraio 2016 a conclusione dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, hanno affermato che l'applicazione delle disposizioni contenute al Capo IV della legge n. 243 dovrebbero riguardare i bilanci approvati nel 2016 per l'anno successivo. Richiamandosi ad una precedente audizione della Corte del 30 giugno 2015 in ordine all'applicazione dell'art. 15 (concernente la legge di bilancio dello Stato), le Commissioni parlamentari, pur riconoscendo che, sul piano formale, il termine per l'applicazione della nuova disciplina poteva essere riferito sia alla legge di bilancio, entrata in vigore il 1° gennaio 2016, sia alla legge di bilancio da approvare nel 2016 e che entrerà in vigore nel 2017, hanno ritenuto che, in ogni caso, il termine di applicazione della nuova normativa fosse da riferire, più realisticamente, alla sessione di bilancio 2017[3].

---

[2] Cfr. il testo dell'audizione del Presidente della Corte dei conti presso le Commissioni bilancio riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, approvato dalle Sezioni riunite in sede di controllo il 2 novembre 2015, dove la Corte (v. pag. 25), nel valutare positivamente i nuovi strumenti di concorso degli enti territoriali alla manovra di finanza pubblica del 2016, quantomeno sotto il profilo della semplificazione e omogeneizzazione degli adempimenti nonché dell'avvicinamento agli equilibri di bilancio previsti dal d.lgs. n. 118/2011, richiama l'art. 9 della legge n. 243/2012, il quale introduce, dal 1° gennaio 2016, per tutti gli enti territoriali, gli equilibri di bilancio di parte corrente e complessivi, sia di cassa che di competenza. In particolare, si osserva che, in base a quanto illustrato nella relazione tecnica all'art. 35 del progetto di legge, la disciplina introdotta, che fa riferimento solo ad uno di tali saldi, sarebbe da considerare riferita ad una fase transitoria e di sperimentazione, diversa da quella avviata nel 2015 per le regioni e destinata a tutte le Amministrazioni territoriali secondo modalità uniformi. L'entrata in vigore delle norme della 243 (legge rinforzata) risulterebbe così, di fatto, rinviata in attesa di una effettiva attuazione o di una sua eventuale modifica. Anche le disposizioni che concernono la possibilità che l'obiettivo di pareggio degli enti venga modificato sulla base della concertazione intraregionale, sarebbero sperimentali rispetto al meccanismo previsto dall'art. 10 della legge rinforzata che interviene nella stessa materia (la compensazione tra gli enti territoriali si attiva all'interno del saldo complessivo regionale, considerato in termini di competenza nell'art. 35 ed in termini di cassa nell'art. 10 della legge rinforzata).

[3] Dal testo dell'audizione della Corte sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, tenutasi il 30 giugno 2015, emerge che il giudizio della Corte è riferito all'art. 15 della legge n. 243/2012, in ordine al quale si conclude: "Al di là delle possibili interpretazioni di carattere strettamente giuridico in ordine alla questione *ex se* e fermo restando che sul piano formale le due interpretazioni sono egualmente ammissibili, si fa osservare che la prima possibilità presupporrebbe – tenuto conto dei tempi della sessione di bilancio – l'entrata in vigore della nuova legge di contabilità ordinaria in tempi tali da permettere l'approntamento della nuova struttura della legge unificata perché questa sia presentata nel prossimo mese di ottobre. Andrebbero anche considerati gli eventuali riflessi dell'esercizio delle deleghe già menzionate di cui agli articoli 40 e 42, il cui termine per intanto è fissato al 31 dicembre p.v. e la cui traduzione in una nuova struttura del bilancio comporterà passaggi amministrativi presumibilmente di non scarso rilievo, il cui esito si avrà nel 2016. Per tali considerazioni

2. Dal Patto di stabilità interno agli equilibri di bilancio

Lo schema del pareggio di bilancio previsto dalla legge rinforzata per gli enti territoriali ha rappresentato, per il legislatore ordinario, l'archetipo su cui costruire la nuova disciplina di finanza pubblica da applicare, in via sperimentale e transitoria, in sostituzione delle tradizionali regole del Patto di stabilità interno, che negli ultimi anni si sono basate sul controllo della spesa finale delle Regioni (al netto, fondamentalmente, di quella sanitaria e di altre voci residue espressamente indicate) e, per gli enti locali, sul controllo dei saldi di bilancio espressi in termini di competenza mista.

Le misure introdotte con la legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 2014) hanno anticipato per le Regioni a statuto ordinario quanto previsto, in parte, dalla legge n. 243, richiedendosi il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio attraverso il controllo a consuntivo di ben 6 saldi diversi (saldo corrente e saldo finale, rispettivamente, in termini di competenza, di cassa ordinaria e di cassa sanitaria). Alla determinazione dei saldi hanno concorso, in entrata, anche specifiche voci agevolative (come il saldo del fondo pluriennale vincolato, il fondo crediti di dubbia esigibilità, quota del risultato di amministrazione ecc.), così come sono state escluse dal computo dei saldi talune voci di spesa significative (pagamenti relativi a debiti in conto capitale, spese connesse al cofinanziamento dei fondi strutturali europei ecc.).
Analoghe misure sono state introdotte dalla legge di stabilità 2016 (legge n. 208 del 2015) per gli enti locali, sebbene questi siano ora tenuti a conseguire un unico saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Lo stesso regime è stato esteso anche alle Regioni.

Il tendenziale avvicinamento del regime del Patto allo schema del pareggio di bilancio previsto dalla legge rinforzata, nasconde in realtà, dietro l'apparente parallelismo tra le due discipline, finalità profondamente diverse tra loro. Nel primo caso, i vincoli di finanza pubblica perseguono obiettivi di contenimento della spesa e di redistribuzione degli spazi finanziari con tecniche variabili, che lasciano agli enti territoriali ampi spazi di manovra nella gestione del bilancio, nella composizione dei saldi e nei tempi necessari al

complessive, la seconda interpretazione, che va nel senso di riferire la normativa alla sessione di bilancio per il 2017, sembra quella più realistica".

raggiungimento dell'equilibrio strutturale. Nel secondo caso, il vincolo di bilancio è più stringente, in quanto finalizzato, esclusivamente, a salvaguardare gli equilibri effettivi di bilancio e la riduzione progressiva del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo.

Il difficile contemperamento tra le due opposte esigenze sembra dunque potersi risolvere in situazioni di latente conflitto tra le rispettive discipline.

Si osserva, ad esempio, che laddove i principi di coordinamento della finanza pubblica assumessero il carattere dell'agevolazione concessa per incentivare finalità particolari (come nel caso previsto dal regime delle esclusioni dei pagamenti di debiti pregressi in conto capitale, delle spese sostenute per interventi di edilizia scolastica, delle spese connesse all'utilizzo dei fondi strutturali europei o dei contributi statali finalizzati alla incentivazione dei patti di solidarietà verticale), tali deroghe al sistema dei saldi previsti dalla legge n. 243 difficilmente potrebbero dirsi attuative dei principi di quella disciplina.
Diversamente, nei casi in cui il concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica costituisse un oggettivo aggravamento rispetto agli obblighi derivanti dalla disciplina dettata dalla legge rinforzata, così da indurre gli enti a conseguire avanzi primari crescenti, esso costituirebbe una legittima integrazione della disciplina del pareggio di bilancio, rientrando nell'ambito degli "ulteriori obblighi" previsti dal comma 5 dell'art. 9, della legge n. 243 al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. In tali casi, il limite potrebbe essere rappresentato dall'autonomia finanziaria degli enti territoriali, che non può essere compressa al punto di comprometterne le stesse funzioni istituzionali o, comunque, al di fuori delle esigenze strettamente funzionali a garantire il rispetto dei vincoli di bilancio imposti dall'Unione europea.
La giurisprudenza della Corte costituzionale ha chiarito, infatti, che l'intervento statale nei confronti delle autonomie territoriali non deve alterare il rapporto tra fabbisogni complessivi e insieme dei mezzi finanziari necessari per farvi fronte, né deve determinare squilibri economico-finanziari degli enti omettendo di garantire loro risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni[4].

3. I profili di incostituzionalità della legge n. 243

Da segnalare, ai fini dell'esame del presente disegno di legge (ed in particolare degli articoli 10 e 12, su cui v. *infra*), è la sentenza n. 88 del 2014, con la quale la Corte costituzionale, con pronuncia additiva, ha dichiarato

[4] *Ex multis* cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 175/2014, n. 3/2013 e n. 159/2008.

l'illegittimità costituzionale *in parte qua* di due disposizioni della legge n. 243: l'art. 10, comma 5, e l'art. 12, comma 3.

La Corte ha, anzitutto, premesso che la legge n. 243, pur configurandosi come legge "rinforzata" in ragione della speciale maggioranza parlamentare richiesta per la sua approvazione, conserva il rango di legge ordinaria e, in quanto tale, trova la sua fonte di legittimazione – ed insieme i suoi limiti – nella legge costituzionale n. 1 del 2012, di cui detta la disciplina attuativa.
Nel merito, la Corte ha dato accoglimento ai ricorsi proposti da enti ad autonomia differenziata per ritenuta lesione delle prerogative regionali tutelate dall'art. 117, sesto comma, Cost., che garantisce loro una riserva di potestà regolamentare nell'ambito delle competenze legislative concorrenti riconosciute a Regioni e Province autonome, come nel caso di specie, riconducibile alla materia del coordinamento della finanza pubblica. In particolare, la Corte ha stabilito che, in caso di mancato rispetto dell'equilibrio del bilancio regionale allargato, i criteri e le modalità di attuazione della ripartizione del saldo negativo tra gli enti territoriali inadempienti (art. 10, commi 4 e 5, della legge n. 243) possono essere legittimamente assegnati ad una fonte normativa secondaria dello Stato esclusivamente per disciplinare profili di natura eminentemente "tecnica" ma non di natura discrezionale[5].
Incostituzionale è stato altresì ritenuto l'art. 12, comma 3, della legge n. 243, nella parte in cui prevedeva che il contributo al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato fosse ripartito tra gli enti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, anziché «...d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni».

In particolare, è da sottolineare come la Corte, nel riscontrare la violazione del principio di leale collaborazione, abbia riconosciuto l'esigenza di contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze statali con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie, previo il loro indispensabile pieno coinvolgimento in modo da garantire a tutti gli enti territoriali la possibilità di collaborare, attraverso il modulo partecipativo dell'intesa, alla fase decisionale.

[5] La Corte ha, dunque, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, nella parte in cui non prevedeva la parola «tecnica», dopo le parole «criteri e modalità di attuazione» e prima delle parole «del presente articolo».

4. L'equilibrio di bilancio delle Amministrazioni locali

Passando ad analizzare il testo del disegno di legge S. 2344, occorre premettere che, ai sensi del vigente art. 9 della legge n. 243, l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali corrisponde ad una situazione di pareggio (o di avanzo), sia in fase di previsione che di rendiconto, tanto in termini di saldo complessivo di bilancio (quale differenza fra entrate finali e spese finali) quanto di saldo di parte corrente (includendo tra le spese correnti anche le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti). Si aggiunga che il pareggio (o l'avanzo) deve essere assicurato, in entrambi i casi, sia in termini di competenza che di cassa.

Il provvedimento del Governo intende sopprimere i due vincoli previsti per la cassa e quello di competenza per le spese correnti, assicurando il solo saldo non negativo in termini di competenza tra le entrate finali e le spese finali, sia nella fase di previsione che di rendiconto.

Questa evidente semplificazione troverebbe due giustificazioni.

Secondo la Relazione illustrativa, il pareggio di parte corrente non incide direttamente sui saldi di finanza pubblica, ma sulla composizione della spesa; d'altro lato, il pareggio di cassa, al pari di quello corrente, è già previsto a livello di principi contabili (art. 162, comma 6, del d.lgs. n. 267/2000 – per gli enti locali - e art. 40 del d.lgs. n. 118 del 2011 – per le Regioni), mentre il saldo di competenza, dopo l'introduzione del principio della competenza finanziaria "potenziata", risulta più vicino al saldo di cassa e, di conseguenza, al saldo rilevato dall'Istat ai fini del computo dell'indebitamento netto nazionale.

Nel prendere atto di tali motivazioni, la Corte non può mancare di rilevare che la eliminazione dall'ambito di diretta applicazione della legge n. 243 di due parametri fondamentali per la tenuta degli equilibri di bilancio, quali il saldo corrente e il saldo di cassa, indebolisce notevolmente il sistema di garanzie che

la legge costituzionale n. 1/2012 ha posto a presidio del corretto raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Non a caso, le lettere a) ed e) dell'art. 5, primo comma, demandano alla legge rinforzata l'individuazione delle "verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica" e "l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio ... nel lungo periodo". Si è inteso, cioè, assicurare che l'insieme delle verifiche dirette a salvaguardare gli equilibri strutturali (di lungo periodo) del bilancio fossero individuate direttamente dalla legge rinforzata e non dalle leggi di contabilità, soggette, com'è noto, a periodici adattamenti.
Non vi è dubbio, poi, che, al fine di garantire un equilibrio stabile e duraturo, le dinamiche della cassa e la tenuta della gestione corrente del bilancio costituiscono i principali aspetti da monitorare per individuare la presenza di eventuali segnali di criticità.

Né sembra del tutto irrealistica la possibilità che, per effetto del principio della successione delle leggi nel tempo, si interpreti la normativa di risulta, conseguente alla soppressione dei saldi corrente e di cassa, quale espressione di un principio orientativo verso cui debba tendere anche il legislatore ordinario, nel senso di ritenere non più riproponibili tali parametri, in sede sia di eventuale legge organica che di manovra annuale.

Sarebbe dunque auspicabile che il sistema di verifiche e di correttivi previsti dalla legge n. 243 conservasse questi due parametri, richiamando al suo interno anche i principi della competenza finanziaria "potenziata" introdotta dalla riforma della contabilità (piuttosto che i relativi schemi di bilancio), così da scongiurare il rischio che eventuali squilibri di parte corrente possano ripercuotersi sulla parte capitale e sulla cassa al solo fine di assicurare il formale rispetto del vincolo del pareggio di competenza finale.

Peraltro, la valutazione della semplificazione degli obiettivi di saldo ai fini della verifica dell'equilibrio di bilancio non può andare disgiunta dagli altri correttivi che si intendono apportare sia all'art. 9 che all'art. 10.

Si osserva, infatti, che nel saldo di competenza tra entrate finali e spese finali, declinato come differenza tra la somma dei primi 5 Titoli delle entrate del bilancio armonizzato (data da entrate di natura tributaria, trasferimenti correnti, entrate extratributarie, entrate in conto capitale, entrate da riduzione di attività finanziarie) e la somma dei primi 3 Titoli delle spese (data da spese correnti, spese in conto capitale e spese per incremento di attività finanziarie), si introducono elementi di incerta valutazione non contemplati come forme di copertura utilizzabili ai fini del rispetto dei saldi fissati in sede europea. Tra questi figurano l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione degli esercizi precedenti, in quanto compatibile con l'equilibrio di competenza a livello di complesso degli enti territoriali della Regione interessata (compresa la Regione stessa), e il fondo pluriennale vincolato, nei limiti stabiliti con legge dello Stato compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica.

Con riguardo al primo di questi elementi, la proposta di modifica dell'art. 9 introduce un riferimento circolare al saldo di competenza che deve essere garantito a livello di comparto regionale ai sensi del successivo art. 10, intendendosi con ciò che il saldo da conseguire (ai sensi dell'art. 9, primo comma) possa essere eventualmente "modificato" per effetto delle intese raggiunte ai sensi dello stesso art. 10. In virtù di tali intese, l'equilibrio di competenza tra entrate e spese finali del singolo ente potrebbe, dunque, essere conseguito computando nel saldo anche l'importo dell'avanzo di amministrazione utilizzato per finalità di investimento, a condizione che l'intesa conclusa in ambito regionale assicuri che l'utilizzo dell'avanzo non comprometta l'equilibrio di competenza del comparto.
Tale facoltà di redistribuzione di spazi finanziari inutilizzati a livello di comparto regionale si discosta ampiamente dal vigente comma 3 dell'art. 9 (di cui viene proposta l'abrogazione), il quale stabilisce che eventuali saldi positivi debbano essere destinati all'estinzione del debito maturato dall'ente, salvo che l'intesa sancisca la possibilità di destinarli anche a spese di investimento, purché siano rispettati sia i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea sia l'equilibrio corrente e finale, di cassa e di competenza, del singolo ente.
Altro elemento di flessibilità, incertezza e non trascurabile complicazione, ai fini della verifica della tenuta degli equilibri di competenza, è dato dalla possibilità che la legge dello Stato stabilisca che nel computo del saldo di competenza possa confluire anche il fondo pluriennale vincolato o parte di esso (comma 1-*bis* del disegno di legge), compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica. Sotto questo profilo, è da ricordare che la Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 9/2016/INPR, aveva analizzato le peculiarità del pareggio di bilancio 2016,

in relazione al computo del "fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa", al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento, con esclusivo riferimento a tale esercizio.[6]

Tali voci di copertura facilitano il rispetto dell'equilibrio di bilancio ed hanno effetti espansivi della capacità di spesa degli enti. Inoltre, consentendo di modificare, di volta in volta, il parametro di composizione del saldo, generano situazioni di provvisorietà e di persistente incertezza operativa che rischiano di compromettere la corretta e coerente programmazione finanziaria da parte degli enti territoriali, con ricadute negative proprio sul fronte degli investimenti che si intende incentivare. Né può tralasciarsi di segnalare che, nei limiti in cui l'introduzione del fondo pluriennale vincolato comporti oneri aggiuntivi in termini di indebitamento netto, la disposizione andrebbe corredata da una clausola di neutralità finanziaria che ne assicuri l'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica mediante opportune coperture finanziarie.

5. Altri possibili profili di criticità

In disparte il fatto che mal si comprendono i motivi che inducono ad introdurre nella legge rinforzata, attraverso il citato comma 1-*bis*, elementi tecnici di elevato dettaglio, quale l'indicazione dei Titoli del bilancio che concorrono a definire il saldo di competenza (con ciò ingessando inutilmente le leggi di contabilità e ogni loro possibile sviluppo in ordine alle partizioni del

[6] Cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 9/2016, par. 3.1, che sul punto chiarisce: "La possibilità di considerare tra le entrate finali rilevanti ai fini del pareggio il "fondo pluriennale vincolato" facilita, per il 2016, il rispetto degli equilibri ed aumenta la capacità di spesa, soprattutto sul versante degli investimenti. Tuttavia, non devono essere sottovalutate le implicazioni che comporta il computo del "fondo pluriennale vincolato" solo sull'annualità 2016, ai fini della programmazione delle altre annualità del bilancio triennale. Occorre tenere presente, al riguardo, per il rispetto degli equilibri dell'esercizio 2016 e di quelli futuri, che gli effetti sulla spesa 2016 di tale possibilità devono essere prudentemente commisurati, in termini finanziari, a questo limitato arco temporale, salvo reperire idonee risorse per coprire le proiezioni delle obbligazioni assunte oltre il 2016. In sostanza, occorre considerare che il maggior volume complessivo delle risorse, accresciuto dal computo del "fondo pluriennale vincolato" in entrata – pur compensandosi specificamente nel "fondo pluriennale vincolato" in uscita – può generare illusoria capacità di spesa, per gli anni 2017-2018, all'interno dei quattro aggregati che, secondo il prospetto ex comma 712, compongono il saldo finale. Particolare attenzione, pertanto, deve essere posta nella valutazione di attendibilità delle previsioni relative ai successivi esercizi".

bilancio), si osserva come, al contrario, il provvedimento governativo miri, in più occasioni, a svuotare di contenuto la stessa legge rinforzata, con l'introduzione di nuovi e diffusi rinvii alla legge ordinaria dello Stato, senza prevederne, peraltro, particolari limiti di disciplina.

Ad essa si fa rinvio per disciplinare l'utilizzo del fondo pluriennale vincolato (comma 1-*bis*), le modalità di recupero dei saldi negativi (comma 2), i casi in cui applicare premi e sanzioni (comma 4), e ancora, le modalità di concorso sia dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 11, comma 1) sia degli enti territoriali alla sostenibilità del debito complessivo (art. 12, comma 1), come pure le modalità di versamento al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (art. 12, comma 2).

Quest'insieme di rinvii mobili o dinamici offrirebbe allo Stato l'opportunità di articolare liberamente il concorso degli enti territoriali alle manovre di finanza pubblica, utilizzando al massimo gli spazi di flessibilità resi disponibili, non solo dalla concertazione intraregionale, ma anche dall'ampia delega in materia di premi e sanzioni, i cui effetti sui saldi di finanza pubblica andrebbero opportunamente inquadrati all'interno di apposite previsioni che assicurino *ex ante* l'allineamento degli oneri alle rispettive coperture. Non si esclude, comunque, che tale sistema di rinvii, se non ricondotti entro più ristretti margini di discrezionalità, possa alimentare il contenzioso con gli enti territoriali a salvaguardia delle loro prerogative costituzionali.

Diversamente da quanto stabilito dalla Corte costituzionale nella richiamata sentenza n. 88/2014, che aveva censurato il comma 5 dell'art. 10 per la mancata delimitazione dei compiti attuativi assegnati al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ai soli profili di carattere meramente tecnico, il disegno di legge in esame ripropone la medesima formulazione della norma impugnata, estendendone l'ambito attuativo anche al potere sostitutivo dello Stato in casi di imprecisate inerzie o ritardi. È da ritenere, tuttavia, che la norma non incorra nei medesimi vizi già censurati dalla Consulta, poiché l'unico ambito materiale a disciplina concorrente previsto dall'art. 10 (dopo che la Corte ha ricondotto alla competenza esclusiva dello Stato i primi tre commi) era contenuto nel comma 4, comma ora soppresso dal disegno di legge all'esame.

In riferimento all'art. 11, merita una riflessione la soppressione del Fondo straordinario per il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali. Con la prevista modifica del comma 1 e l'abrogazione del comma 2 nelle parti in cui il testo vigente circoscrive l'ambito di azione dello Stato al sopraggiungere di fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di gravi crisi finanziarie o calamità naturali aventi ripercussioni sulla finanza di singoli enti territoriali, il concorso finanziario dello Stato non sarà più soggetto ad alcuna di queste condizioni, che ne limitano stabilmente l'ambito discrezionale, potendosi con legge ordinaria disporre variazioni del finanziamento anche in caso di ciclo economico favorevole e a prescindere dai riflessi finanziari che gli eventi eccezionali potranno produrre sui singoli enti.

Quanto all'art. 12, la nuova formulazione proposta dal disegno di legge omette di riprodurre il modulo consensualistico dell'intesa in sede di Conferenza unificata per la ripartizione del contributo degli enti territoriali al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, e introduce una riserva di competenza del legislatore statale.

Si tratta di una sostanziale attenuazione del principio della leale collaborazione posto a garanzia dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, tanto più che, come chiarito dalla Corte costituzionale (sent. n. 88/2014 cit.), il ricorso al predetto modulo partecipativo non compromette di per sé la funzionalità del sistema né genera il rischio di uno stallo decisionale, poiché, in caso di dissenso e fatta salva la necessaria adozione di «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze», la determinazione finale può essere, legittimamente, adottata direttamente dallo Stato.

6. Considerazioni conclusive

Le modifiche che il disegno di legge S. 2344 intende apportare in materia di equilibri di bilancio degli enti territoriali ai principi sanciti dalla legge rinforzata n. 243 del 2012 in attuazione dell'art. 81, comma sesto, della Costituzione, non sono di poco momento.

L'ampia tipologia di correttivi introdotti sembra andare nella direzione di un intervento che valica il semplice intento di semplificazione, adeguamento ai principi dell'armonizzazione contabile, efficientamento della gestione e stimolo agli investimenti, per disegnare un modello di *governance* della finanza pubblica che ricalca, nella sostanza, i meccanismi tipici delle manovre annuali e che sembra non del tutto coerente con il percorso di realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, in termini di equilibrio strutturale tra entrate e spese e sostenibilità del debito, prefigurati dalla novella dell'art. 81 Cost..

Momento centrale del disegno di legge in esame è, infatti, la soppressione di due vincoli essenziali per garantire l'equilibrio strutturale dei bilanci: l'equilibrio corrente e quello di cassa. La circostanza che il primo non incida direttamente sui saldi di finanza pubblica e che il secondo risulti in qualche misura assorbito nel più ampio equilibrio della competenza "potenziata", non sembrano argomenti sufficienti per affidarne la regolazione a livello di legge ordinaria di contabilità, tanto più che la loro verifica non presenta particolari difficoltà operative e il loro raggiungimento si dimostra, sovente, particolarmente impegnativo per gli enti.

Ancor più delicati sono i profili di incerta determinazione dell'unico parametro che il progetto di riforma intende conservare (il saldo non negativo in termini di competenza tra entrate e spese finali).

In disparte il rischio di dequalificazione della spesa connesso alla previsione di un unico saldo, si osserva che con la tecnica di composizione del

saldo affidata, di anno in anno, alla legge ordinaria acquistano natura strutturale determinate misure dettate con esclusivo riferimento all'esercizio 2016 (fondo pluriennale vincolato, sia pure compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica).

Sono inoltre da valutare gli effetti derivanti dalle intese concluse in ambito regionale, che potranno modificare la struttura del saldo di ciascun ente con le quote dell'avanzo di amministrazione utilizzate a fini di investimento, che sarebbero riconosciute nei limiti dell'equilibrio complessivo del comparto regionale.

Nel complesso, la perdita del carattere di neutralità del saldo obiettivo e l'introduzione di diffusi rinvii alla legge ordinaria dello Stato senza particolari delimitazioni degli ambiti di materia, non sembra disegnare quel quadro di regole certe, di relazioni stabili e di obiettivi condivisi che la disciplina sull'equilibrio di bilancio e sulla sostenibilità del debito dovrebbe, almeno tendenzialmente, assicurare.

VERSIONE PROVVISORIA

Istat 90

Indagine conoscitiva finalizzata all'acquisizione di elementi di valutazione sul contenuto della nuova legge di bilancio

Audizione dell'Istituto nazionale di statistica:

Dott. Roberto Monducci

Direttore del Dipartimento per la Produzione Statistica

Commissioni riunite

V Commissione "Bilancio, tesoro e programmazione" della Camera dei Deputati e

5ª Commissione "Bilancio" del Senato della Repubblica

Roma, 26 maggio 2016

Indice

		Pag.
1.	Introduzione	5
2.	I tempi del ciclo di bilancio e i tempi dell'elaborazione dei conti da parte dell'Istat	5
3.	La riforma del bilancio e gli indicatori di benessere equo e sostenibile	7

1. Introduzione

In questa audizione l'Istat fornisce alcune valutazioni sul contenuto della nuova legge di bilancio come attualmente formulata nella proposta di legge n.3828. Sui temi trattati nella proposta l'Istat è già stato udito il 14 luglio scorso nel corso di questa indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio. In particolare, è stata affrontata la questione della tempistica di elaborazione dei conti da parte dell'Istat in funzione della predisposizione della Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (DEF). Come si dirà tra poco, le valutazioni allora espresse hanno trovato piena considerazione nella proposta oggi in esame.

Di seguito, si richiamano brevemente i principali punti della precedente audizione e si illustra contestualmente la nuova calendarizzazione. Infine, si commenta la proposta contenuta nell'art.1, comma 5, lettera f) relativa all'inserimento nell'allegato al DEF di una relazione sull'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile a livello internazionale.

2. I tempi del ciclo di bilancio e i tempi dell'elaborazione dei conti da parte dell'Istat

Nella precedente audizione è stata già affrontata una discussione dei tempi di definizione della politica di bilancio in sede europea (lungo il cosiddetto "semestre europeo") e di come essi si accordino con il calendario di trasmissione alle autorità europee e di validazione dei dati su cui si fonda la valutazione delle politiche di bilancio. Si è sottolineato che i risultati relativi alla finanza pubblica sono inseriti all'interno di quella che si definisce procedura dei deficit eccessivi (o EDP, dall'acronimo inglese comunemente utilizzato per indicarla) ma che, allo stesso tempo, vi sono alcune specificità del calendario nazionale di diffusione dei dati da parte dell'Istat.

Inoltre, è stata affrontata la questione relativa ai tempi di compilazione dei dati dell'Istat, discutendo la possibilità di anticipare la disponibilità dei dati di consuntivo necessari alla predisposizione della Nota di aggiornamento al DEF

e della manovra di finanza pubblica. Ciò nell'ottica di consentire un'anticipazione dei termini di presentazione del documento stesso (punto 6 del programma dell'indagine conoscitiva). In quell'occasione è stato sottolineato che l'Istat avrebbe potuto anticipare la diffusione dei conti usualmente prevista per i primi di ottobre ad una data compresa tra il 23 e il 25 settembre.

Tenendo pienamente conto delle indicazioni sulla tempistica fornite dall'Istat lo scorso luglio, la proposta di riforma della legge di bilancio sceglie di posticipare la presentazione della Nota di aggiornamento al DEF al 30 settembre.

Il ruolo centrale che svolge l'Istat nel processo di definizione della politica di bilancio è quello di produrre e fornire i dati di consuntivo che fanno da riferimento per la politica economica italiana ed europea. In particolare, l'Istat è il soggetto individuato dai Regolamenti europei per il coordinamento della trasmissione dei dati EDP. Ne deriva che il calendario di rilascio definito a livello nazionale dall'Istat e quello di trasmissione di tali dati a Eurostat, sono elementi che devono essere considerati con grande attenzione nella definizione delle tempistiche della politica di bilancio del nostro Paese. Se le scadenze europee sono stabilite per via regolamentare, quelle nazionali possono essere definite con qualche grado di libertà, ma hanno un vincolo ineludibile nella disponibilità delle informazioni di base, provenienti dalle autorità preposte al monitoraggio dei flussi di finanza pubblica (in primo luogo il Mef). La ridefinizione dei calendari deve dunque tenere conto della necessità dell'Istat di disporre di informazioni complete ed affidabili per le proprie elaborazioni e di tempi sufficienti a garantire la correttezza e robustezza delle stime dei parametri di finanza pubblica trasmessi a Eurostat.

Si ricorda che già nel 2014 e nel 2015 la diffusione dei conti economici nazionali – Prodotto interno lordo e indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche – di solito prevista nella prima settimana di ottobre (successivamente all'invio ad Eurostat rispetto alla scadenza europea del 30 settembre) è stata anticipata di oltre una settimana (22 settembre nel 2014 e 23 settembre nel 2015).

Tale anticipazione è stata ora resa permanente e anche nel 2016 la diffusione di questi dati avverrà il 23 settembre, così come ufficializzato nel calendario di diffusione dei comunicati (si veda il prospetto in calce). Ciò costituisce

attualmente il massimo aggiustamento possibile del calendario, ottenuto operando una significativa compressione dei tempi interni di compilazione dei conti.

Considerando nel dettaglio l'attuale calendario di acquisizione delle fonti per l'aggiornamento dei conti di settembre, ogni altra ipotesi dovrebbe basarsi su una revisione complessiva dei tempi di fornitura dei dati all'Istat da parte delle istituzioni coinvolte, con un coordinamento molto rigoroso della fase di definizione delle informazioni consolidate relative all'ultimo anno di stima (nel caso specifico quelle riguardanti il 2015).

Si ricorda, infine, che la trasmissione ad Eurostat dei dati della notifica EDP rimane comunque fissata al 30 settembre; quindi non si può escludere la possibilità che intervengano variazioni di alcuni aggregati tra i dati comunicati il 23 settembre e quelli inviati il 30, a seguito del processo di controllo delle componenti del conto e della coerenza dei raccordi.

Peraltro, i dati da considerarsi definitivi sono quelli certificati da Eurostat e diffusi il 22 ottobre di ciascun anno a seguito della fase di verifica e chiarimento (il "clarification round" descritto nell'audizione dello scorso luglio), che in linea di principio può condurre a modifiche anche non irrilevanti dei dati.

3. La riforma del bilancio e gli indicatori di benessere equo e sostenibile

La proposta di riforma della legge di bilancio prevede che l'allegato al Documento di economia e finanza riporti l'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile adottati a livello internazionale, nonché le previsioni riguardo l'evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento. Tali previsioni dovrebbero tenere conto delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica. Inoltre, si stabilisce la presentazione alle competenti Commissioni parlamentari, entro il 15 febbraio di ogni anno, dell'evoluzione degli indicatori di cui sopra sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio in corso.

L'Istat, in quanto produttore di informazioni per favorire i processi decisionali di tutti gli attori della società e in modo particolare dei decisori pubblici, ritiene che questa sia un'importante innovazione che potrebbe aprire un nuovo percorso per i rapporti tra politica economica e statistica ufficiale.

In merito, si fa presente che l'Istat ha progettato un sistema di indicatori (circa 130, organizzati secondo 12 diverse dimensioni) sul Benessere equo e sostenibile per l'Italia, diffuso per la prima volta nel 2013 e da allora annualmente aggiornato. Per il 2016, la diffusione del Rapporto è prevista per la metà di dicembre. Inoltre, a livello internazionale, l'Istituto è stato chiamato dalla Commissione statistica delle Nazioni Unite ad avere un ruolo attivo e di coordinamento nazionale nell'ambito della produzione dei 234 indicatori stabiliti per il monitoraggio degli obiettivi e dei rispettivi target dell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile, i cosiddetti Sustainable Development Goals (SDGs). I due sistemi di indicatori, quello sul Benessere equo e sostenibile in Italia e quello per il monitoraggio degli SDGs, si sovrappongono solo in parte. In particolare, gli SDGs riflettono ancora poco le esigenze dei paesi sviluppati.

Con specifico riferimento al contenuto della proposta, l'Istat è disponibile a offrire la propria collaborazione nel mettere a disposizione i dati e le analisi richieste sull'andamento di indicatori di benessere equo e sostenibile.

Sembra opportuno segnalare già in questa sede alcune problematiche, relative alla attuale formulazione della proposta. Innanzitutto, per realizzare previsioni, anche di natura programmatica, è importante disporre di un dettaglio sull'azione di politica economica di solito non riportato nelle sezioni del DEF, cui queste previsioni andrebbero allegate. Inoltre, i modelli previsionali generalmente utilizzati per questo tipo di analisi non consentono di integrare tutti gli indicatori considerati, ragione per cui appare necessario ridurre l'analisi di previsione ad un numero ristretto di indicatori rilevanti e prevedere un percorso di sperimentazione. Infine, sul fronte della tempestività dei dati sul benessere, si segnala che in alcuni casi il processo di produzione attuale non consente di coprire l'intero triennio considerato nei documenti di programmazione.

Tutto ciò suggerisce che per disporre di uno strumento pienamente operativo, sarà innanzitutto necessario adottare un sistema di indicatori pertinente alle finalità del DEF, giungendo verosimilmente ad un quadro informativo semplificato e in grado di integrare il quadro nazionale sul benessere e quello internazionale sullo sviluppo sostenibile.

Prospetto: Tempistica dei documenti di bilancio e della pubblicazione dei dati Istat sul deficit (anno 2016) (a)

Documento o tipologia di dati	gen	feb	mar	apr	mag	giu	lug	ago	set	ott	nov	dic
DEF				10								
Aggiornamento del DEF									30			
Presentazione a Ce del quadro programmatico				15-30						15		
Pubblicazione Conti nazionali (incluso conto della AA. PP)			1						23			
Tavole Notifica EDP (invio Istat)			31						30			
Verifica ('clarification round') di Eurostat su dati EDP				1-20						1-20		
Pubblicazione dati EDP validati (Eurostat e Istat)				21						21		

(a) In numeri in rosso segnalano le variazioni rispetto al prospetto presentato lo scorso luglio e riportato sotto.

Prospetto presentato il 14 luglio 2015

Tempistica dei documenti di bilancio e della pubblicazione dei dati Istat sul deficit

Documento o tipologia di dati	gen	feb	mar	apr	mag	giu	lug	ago	set	ott	nov	dic
DEF				10								
Aggiornamento del DEF									20			
Presentazione a Ce del quadro programmatico				15-30						15		
Conti nazionali (diffusione Istat)			1							2		
Tavole Notifica EDP (invio Istat)			31						30			
Verifica ('clarification round') di Eurostat su dati EDP				1-21						1-21		
Pubblicazione dati EDP validati (Eurostat e Istat)				22						22		
Eventuale anticipazione diffusione dei Conti nazionali									23-25			

ufficio parlamentare di bilancio

Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul contenuto della nuova legge di bilancio e sull'equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, di cui alla L. 243/2012

Commissioni riunite V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e 5ª del Senato della Repubblica (Programmazione economica, bilancio)

26 maggio 2016

1. La regola del pareggio per le Amministrazioni locali

Prima di esaminare le ragioni che hanno determinato la necessità di una revisione della L. 243/2012, cosiddetta "legge rinforzata", appare opportuno richiamare l'impianto del rapporto tra Stato e Autonomie territoriali che questa legge rappresentava.

La legge rinforzata costituisce l'attuazione della modifica costituzionale per l'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Costituzione italiana. È da sottolineare che la revisione costituzionale (e la relativa legge attuativa) è stata scritta quando – tenuto conto che il raggiungimento dell'Obiettivo di Medio Termine (OMT) era previsto entro l'anno successivo - si immaginava una gestione dei rapporti finanziari tra livelli di governo impiantata su una ordinarietà nella quale le manovre di consolidamento (il contributo aggiuntivo) erano sì previste, ma non considerate come una caratteristica ordinaria della programmazione di bilancio. Occorre anche aggiungere che – nel disegno generale – questo impianto appare peraltro applicabile anche nel quadro attuale, nel quale occorre tuttora perseguire un percorso di avvicinamento all'OMT, seppur nell'attuale quadro di flessibilità delle regole europee.

La revisione costituzionale introduce l'impegno delle Amministrazioni pubbliche a perseguire l'equilibrio dei bilanci nel rispetto delle regole europee, articolando con caratteristiche diverse il medesimo principio per lo Stato e per le Autonomie territoriali. In estrema sintesi, le Autonomie territoriali dovrebbero presentare un saldo di bilancio in equilibrio, mentre lo Stato, in coerenza con i principi di federalismo fiscale, assumerebbe in sè la funzione di stabilizzazione consentita dalle oscillazioni cicliche previste dalle regole europee, compensando a livello locale le risorse che verrebbero a mancare a causa dell'andamento dell'economia. Per realizzare questa impostazione, la legge rinforzata dettava le regole per l'equilibrio dei bilancio (definizione dei saldi di riferimento), per il ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti (importante soprattutto per le amministrazioni minori), per la compensazione degli effetti del ciclo, compreso il simmetrico drenaggio di risorse verso il centro nelle fasi positive del ciclo.

1.1 Critiche mosse al testo vigente della L. 243/2012

Da più parti è stato evidenziato come alcune delle soluzioni individuate nell'ambito della L. 243/2012 non siano soddisfacenti.

1. Una prima critica attiene all'**eccessiva complessità delle regole**, sia per la pluralità di saldi contabili soggetti al vincolo del pareggio, sia per i molteplici disallineamenti tra tali saldi e le regole di contabilità.

La L.243/2002 prevede infatti il vincolo del pareggio sia per la gestione di competenza che per quella di cassa e, in entrambi i casi, sia con riferimento alla parte corrente del bilancio[1], che al complesso delle entrate e spese finali.

Va in proposito ricordato che l'esperienza italiana ha visto una pluralità di vincoli operare simultaneamente sulla gestione degli enti: nello specifico alle regole di contabilità per la formazione e gestione del bilancio, a partire dal 1998 si è affiancato il patto di stabilità interno. Inoltre nel corso degli ultimi anni si sono succeduti interventi di revisione delle norme di contabilità per gli enti territoriali finalizzati principalmente ad armonizzare gli schemi di bilancio e affrontare alcuni gravi inconvenienti del quadro finanziario dei bilanci locali.

L'articolazione del vincolo previsto dalla L. 243/2012 rispondeva – paradossalmente - a una esigenza di semplicità, strutturando i saldi in modo tendenzialmente conforme a quanto previsto dalle regole di contabilità che prevedono anch'esse che il pareggio fosse riferito sia al bilancio complessivo che alla sola parte corrente del bilancio. La L. 243/2012 prevedeva però l'esclusione di alcune voci (come l'avanzo di amministrazione o le entrate da accensione di prestiti) al fine di rendere il saldo soggetto al vincolo meno distante rispetto a quello espresso in termini di competenza economica. Tali variazioni rendevano sensibilmente più stringente il vincolo rispetto a quello previsto dalle regole di contabilità.

A seguito della riforma delle regole di contabilità e dell'introduzione del principio della competenza potenziata (si veda l'Allegato 1) si rendeva opportuno riallineare i termini in cui è definito il principio del pareggio con le nuove regole di redazione del bilancio, facendo ritenere appropriato limitare il vincolo di pareggio a un unico saldo. Venivano confermati alcuni disallineamenti tra le regole contabili e il vincolo del pareggio, funzionali ad avvicinare il saldo di riferimento per il pareggio alla competenza economica (in particolare, l'esclusione delle risorse rinvenienti da avanzi pregressi e da indebitamento).

2. Una seconda rilevante critica mossa alla L. 243/2012 si riferisce al fatto che il vincolo appare troppo penalizzante per gli investimenti soprattutto a causa dell'eccessiva rigidità e complessità del meccanismo di flessibilità regionale chiamato a regolare lo scambio reciproco di spazi di finanziamento degli investimenti.

La L. 243/2012 consente il finanziamento pluriennale degli investimenti esclusivamente nell'ambito delle intese regionali sulla flessibilità e nei limiti del piano di ammortamento del singolo ente. Le regole di competenza giuridica vigenti fino ad alcuni anni fa (che però dialogavano con difficoltà con i criteri di costruzione dei conti europei) consentivano agli enti di effettuare gli investimenti con una proiezione pluriennale nella misura in cui attivavano mutui con relativo piano di ammortamento. Con le recenti modifiche alle regole di contabilità, la realizzazione di investimenti finanziati con prestiti ha richiesto l'introduzione del Fondo Pluriennale Vincolato (FPV); da notare che lo strumento è necessario anche per utilizzare – ai fini del finanziamento della spesa per investimento - anche risorse proprie provenienti da altri esercizi. La L. 243/2012 aggiungeva ai vincoli contabili una procedura di intesa a livello regionale che assicurasse che tale modalità di finanziamento non pregiudicasse il pareggio degli enti della regione. Questo schema si presentava complesso e troppo dipendente dalla capacità delle regioni di assicurare la programmazione degli spazi disponibili. Si poneva pertanto l'esigenza di individuare una modalità per consentire uno capacità di programmazione degli

[1] Integrata delle quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

investimenti da parte degli enti, riducendo l'ambito di operatività della concertazione regionale.

3. Analogamente viene ritenuto difficilmente attuabile il meccanismo di regolazione degli effetti del ciclo economico sui bilanci delle Amministrazioni locali.

   Le critiche riguardano principalmente l'automaticità del meccanismo di compensazione, basato su una valutazione degli effetti del ciclo sulle realtà locali, elemento di difficile stima soprattutto su base territoriale.

1.2 Soluzioni individuate dal DDL di riforma e nodi da sciogliere

Le criticità sopra evidenziate sono affrontate dal DDL di revisione della L. 243 mediante le modifiche apportate ai quattro articoli inerenti le Amministrazioni locali (artt. 9-12).

1. Da quattro saldi a uno. – L'adozione del principio della competenza potenziata nell'ambito delle regole di contabilità consente di recepire anche nel vincolo del pareggio un solo criterio contabile, in sostituzione di quello doppio della cassa e della competenza giuridica. Viene altresì soppresso il vincolo di parte corrente. Rimane confermato il rispetto dei saldi *ex ante* ed *ex post*.

È da sottolineare che l'adozione della competenza potenziata – oltre a consentire la semplificazione dei saldi di riferimento per il pareggio – costituisce una buona approssimazione della competenza economica, rilevante ai fini della determinazione del saldo complessivo delle Amministrazioni pubbliche, benché con l'ineliminabile necessità di alcuni aggiustamenti (si veda l'Allegato n. 1).

Anche la scelta di sopprimere il vincolo del pareggio di parte corrente rappresenta una semplificazione, benché tale vincolo resti comunque previsto dalle norme di contabilità. Peraltro, tali norme consentono più ampi margini di spesa corrente rispetto a quelli previsti dalla vigente formulazione della L. 243/2012.

Il testo attuale della L. 243/2012, disponendo il pareggio di parte corrente anche in termini di cassa, risultava particolarmente stringente in quanto non consentiva di computare le entrate di dubbia inesigibilità finché esse non fossero effettivamente incassate. Il meccanismo di sterilizzazione delle entrate inesigibili previsto dalle regole di contabilità sconta invece un periodo transitorio in cui tale sterilizzazione è solo parziale (si veda più avanti la trattazione sul Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)).

Alcune criticità potrebbero emergere nella fase di implementazione del principio del pareggio. In particolare, occorrerebbe chiarire in quali casi si possano prevedere obblighi ulteriori rispetto al pareggio (L. 243/2012, art. 9, c. 5, non modificato), tenendo conto che la richiesta di concorrere a esigenze straordinarie di abbattimento del debito si realizzerebbe attraverso un versamento al fondo ammortamento titoli di Stato, quindi sempre in un quadro di equilibrio del bilancio. Contributi al consolidamento dovrebbero invece preferibilmente operare nell'ambito del pareggio, mediante riduzione delle

risorse disponibili. Il carattere di breve termine dei consolidamenti basati sugli avanzi è peraltro esaltato dalle vigenti regole contabili, in base alle quali tali avanzi alimentano poste di bilancio utilizzabili a fini di copertura degli investimenti, quali il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) o il Fondo pluriennale vincolato (FPV). La definizione annuale di "ulteriori obblighi" in sede di manovra negherebbe il senso stesso della riforma, volta a introdurre il principio del pareggio come regola base per la *governance* della finanza locale, e ripristinerebbe i difetti del Patto di stabilità interno (non programmabilità e inefficiente allocazione delle risorse).

In modo analogo andrebbe evitato l'utilizzo di deroghe rispetto alla regola del pareggio. Nella fase di transizione (2015-16), l'introduzione formale del principio del pareggio, accompagnata da deroghe estremamente rilevanti, è stata funzionale all'obiettivo di smaltimento degli avanzi. A regime tali deroghe non dovrebbero esistere e il vincolo del pareggio essere invece reso effettivo e stabile, costituendo il parametro di riferimento per la gestione amministrativa. Per un efficace vincolo di bilancio andrebbe definito un sistema di premi oltre che di sanzioni come stabilisce il testo vigente, sostenibile finanziariamente ma comunque inderogabile, allo scopo di renderne effettiva l'efficacia incentivante e deterrente.

2. Maggiore spazio per gli investimenti **–** La soluzione individuata rispetto all'esigenza di evitare un'eccessiva penalizzazione degli investimenti attiene alla possibilità di disporre, con legge e nei limiti della compatibilità con gli obiettivi di finanza pubblica, l'inclusione del FPV nel saldo soggetto al pareggio. Il rinvio alla legge ordinaria presuppone l'esigenza di coordinare gli effetti dell'inclusione con gli obiettivi di finanza pubblica.

La soluzione individuata non sembra risolvere del tutto le problematiche emerse in sede di attuazione della L. 243/2012. Il rinvio a una legge ordinaria che stabilisca di volta in volta la quota del FPV da includere nel pareggio, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, rischia di compromettere la capacità di programmazione degli enti riguardo la spesa per investimenti qualora tale indicazione emerga in ritardo rispetto alla approvazione del bilancio e senza una stabile prospettiva pluriennale.

Non è possibile prevedere ad oggi le implicazioni di un eventuale inserimento non condizionato del FPV nel pareggio; gli effetti sulla finanza pubblica dipenderebbero infatti dalla somma del comportamento degli enti territoriali, che potrebbe variare di anno in anno a seconda delle decisioni individuali e della capacità di programmare e realizzare gli investimenti. Si potrebbero avere situazioni di equilibrio qualora le scelte di alcuni enti siano compensate da quelle degli altri, così come situazioni di disavanzo o anche di avanzo. Optare per l'inserimento del FPV nel pareggio senza condizioni implicherebbe che l'impatto consolidato del comportamento degli enti territoriali sia incorporato nei conti pubblici come una esogena. A parità di condizioni, in caso di impatto negativo sui saldi del FPV, il livello centrale dovrebbe comprimere altre priorità per rimanere nell'ambito dei saldi programmati. La scelta di definire l'FPV con legge sembra invece voler ricondurre l'ordinazione delle priorità ad un momento unitario

rispetto alle altre esigenze di finanza pubblica. Rimane peraltro la necessità di garantire la capacità di programmazione del singolo ente. Un periodo di sperimento potrebbe essere utile anche al fine di avere un quadro più preciso della operatività del FPV e delle dinamiche del comportamento aggregato degli enti, eventualmente con l'inclusione di una quota minimale di tale fondo (si veda in proposito, sotto il profilo metodologico, l'Allegato n. 1).

Resta inoltre da sciogliere il nodo di come vadano considerati, ai fini della regola del pareggio, gli accantonamenti al FCDE. La L. 243/2012 e il relativo disegno di riforma richiamano in generale i titoli della spesa, senza menzionare tale posta che quindi, presumibilmente, dovrebbe risultare inclusa nel computo delle spese finali, al pari degli altri accantonamenti ai fondi rischi[2]. Tuttavia, tenuto conto che la Legge di stabilità per il 2016 prevede, sul piano sostanziale e a regime, che i predetti accantonamenti non rilevino ai fini del vincolo del pareggio, andrebbe chiarito che la deroga della Legge di stabilità per il 2016[3] è invece di carattere temporaneo mentre a regime gli accantonamenti al FCDE sono inclusi nel pareggio.

In caso contrario, l'FCDE, pensato per un'altra finalità (la sterilizzazione in bilancio delle entrate inesigibili) risulterebbe suscettibile di generare spazi in bilancio per finanziare la spesa per investimenti, tra l'altro senza limite. Ciò implicherebbe il rischio, da un lato, di generare spazi di spesa in deficit (in quanto compensati a valere su entrate di difficile esigibilità); dall'altro, di incentivare una sovrastima degli accertamenti.

3. Revisione dei meccanismi di flessibilità geografica e intertemporale. – Coerentemente con la sostituzione dei criteri di cassa e competenza giuridica con quello della competenza potenziata, viene riformulato anche il meccanismo di flessibilità a livello regionale di cui all'articolo 10 della L. 243/2012, sopprimendo la condizione di equilibrio della gestione di cassa del complesso degli enti della Regione, precedentemente prevista per l'accesso all'indebitamento. Resta comunque l'obbligo di assicurare il pareggio complessivo degli enti della Regione (in termini di competenza potenziata) come vincolo per la concessione ad alcuni di essi della possibilità di finanziare gli investimenti con operazioni di indebitamento o con avanzi pregressi, a valere su posizioni compensative di altri enti.

Non è inoltre riproposta la disposizione che garantisce agli enti l'accesso al debito al di fuori dell'intesa regionale nei limiti delle loro spese per rimborsi di prestiti. È da chiarire se i grandi enti, che presentano regolarmente nei loro bilanci quote consistenti di rimborsi, potranno accedere utilizzare i propri spazi e dopo, se necessario, ricorrere alla procedura regionale; ovvero se possano ricorrere a nuovo indebitamento solo a condizione che ciò sia compatibile con il pareggio aggregato della Regione.

---

[2] Si ricorda in proposito che è previsto un periodo transitorio nel quale gli accantonamenti al FCDE beneficiano di una quota di abbattimento che ne attenua l'effetto restrittivo sul bilancio.

[3] Si ricorda in proposito quanto osservato dall'Ufficio parlamentare di bilancio nell'audizione sulla Legge di stabilità per il 2016 e nel Rapporto di novembre sulla politica di bilancio 2016, in merito agli effetti di finanza pubblica derivanti dall'esclusione dal pareggio dei predetti accantonamenti, non quantificati nel prospetto riepilogativo degli effetti del provvedimento sui saldi di finanza pubblica per il 2016, a fronte di una stima governativa risalente all'anno precedente di circa 1,9 miliardi, successivamente aggiornata dall'IFEL in 2,3 miliardi.

Sono inoltre omesse le disposizioni di carattere procedurale – preferibilmente definibili da una fonte normativa di rango inferiore, più agevole da modificare – le quali dovranno comunque garantire la necessaria tempestività ed efficacia delle intese.

Il principio dell'intesa riguarda sia gli enti che intendono finanziare gli investimenti mediante indebitamento, che quelli che utilizzano risorse proprie (avanzi pregressi). Tale circostanza non favorirebbe l'autofinanziamento ma lo porrebbe sullo stesso piano dell'indebitamento. Un trattamento differenziato dell'autofinanziamento potrebbe essere realizzato consentendo di computare nel pareggio il FPV alimentato da risorse proprie, ricorrendo alle intese regionali unicamente per la parte di indebitamento.

Viene infine prevista, in funzione deterrente, la possibilità di un potere sostitutivo dello Stato nei casi di inerzia delle Regioni, al fine di garantirne l'attivazione nella gestione delle intese, dato il carattere cruciale di queste ultime nel consentire il finanziamento della spesa per investimenti.

4. Revisione del meccanismo di flessibilità a fronte delle oscillazioni di carattere ciclico e degli eventi eccezionali. **–** Le modifiche apportate agli articoli 11 e 12 della L. 243/12 operano una semplificazione del meccanismo di perequazione ciclica ivi previsto, eliminando ogni automatismo e sopprimendo l'obbligo sia di prevedere nel *Documento di economia e finanza* l'entità delle risorse da movimentare nelle diverse fasi del ciclo, sia di sottoporre al parere delle Camere i criteri di riparto adottati. Viene comunque mantenuto il principio secondo il quale i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie locali sono improntati a un orientamento anticiclico. Si prevede in particolare che:

- nelle fasi avverse del ciclo economico, o al verificarsi di eventi eccezionali, lo Stato concorra al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali;

  In realtà tale finanziamento è già automatico per le funzioni per le quali è previsto che il finanziamento statale sia determinato in modo da colmare la differenza tra il relativo fabbisogno, normativamente definito, e le entrate locali standard destinate alle stesse funzioni.

- nelle fasi positive del ciclo economico le Amministrazioni locali concorrano alla riduzione del debito pubblico.

Non viene invece previsto, né nel testo vigente della L. 243/2012, né nel testo risultante dalla revisione, che lo Stato debba trasferire alle Amministrazioni locali una quota della maggiore capacità di spesa eventualmente derivante dall'applicazione delle clausole di flessibilità previste dalle regole europee, nel caso in cui tali clausole riguardino fenomeni suscettibili di incidere sulla finanza locale. Resta naturalmente la possibilità che spazi di flessibilità siano in parte trasferiti alle Amministrazioni locali sulla base di interventi di carattere discrezionale.

La semplificazione procedurale proposta aumenta i margini di discrezionalità per il Governo sulla misura dell'intervento per attenuare gli effetti del ciclo sulla finanza

pubblica locale, cui fa fronte una maggiore incertezza sulle risorse a disposizione per le Amministrazioni locali e quindi una riduzione della loro capacità di programmazione. Peraltro, non sembrerebbe venir meno la difficoltà di stimare l'incidenza locale degli effetti del ciclo economico, sebbene attenuata dal carattere discrezionale degli interventi anticiclici.

Inoltre, l'impianto normativo conferma la possibilità che, indipendentemente dal ciclo economico, possa essere richiesto il concorso delle autonomie locali ad assicurare la sostenibilità del debito, secondo modalità definite con legge[4].

Tali disposizioni sono implicitamente richiamate anche dal nuovo testo della L. 196/2009 – come risultante dalle modifiche apportate dalla proposta di legge oggetto della presenta audizione – il quale aggiorna i riferimenti al Patto di stabilità interno contenuti nella L. 196/2009 attribuendoli "alle norme eventualmente necessarie a garantire il concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica, ai sensi della L. 243/2012"[5]. Si segnala, peraltro, in proposito che l'aggiornamento terminologico operato dalla proposta di legge non sembra completo, residuando nel testo della L. 196/2009 diversi riferimenti al Patto di stabilità interno non più vigente[6].

2. Calendario del ciclo della programmazione di bilancio

La proposta di legge in esame (AC 3828) affronta il problema della tempistica di presentazione dei documenti della sessione autunnale di bilancio: la *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza* (NADEF) e il nuovo disegno di legge (DDL) di bilancio. Per la prima è disposto il posticipo dal 20 al 30 settembre del termine di presentazione alle Camere; per il DDL di bilancio viene posto un primo termine, 12 ottobre, per la deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri, e uno mobile, entro i dodici giorni successivi, per la presentazione alle Camere.

È consentito derogare a tale procedura qualora la NADEF confermi gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nel *Documento di economia e finanza* (DEF); in tal caso, il Governo può presentare il DDL di bilancio contestualmente alla NADEF (entro il 30 settembre).

Insieme al nuovo calendario di presentazione viene proposto anche un nuovo contenuto informativo della NADEF, che deve riportare i principali ambiti di intervento della manovra di finanza pubblica per il triennio successivo, con una sintetica illustrazione degli effetti finanziari attesi in termini di entrata e di spesa, ai fini del conseguimento degli obiettivi programmatici.

Come sottolineato dalla Relazione che accompagna la proposta di legge, tali innovazioni consentirebbero di soddisfare meglio le esigenze di alcuni attori istituzionali nello svolgimento delle rispettive funzioni. In particolare, il Governo potrebbe recepire nella NADEF le informazioni relative ai dati di consuntivo di finanza pubblica aggiornati

[4] L. 243/2012, articolo 12, c. 1.
[5] Si veda l'Atto Camera n. 3828, articolo 1, c. 3.
[6] L. n. 196/2009, articolo 8.

secondo le indicazioni riportate dall'Istat nella seconda Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche, che deve essere trasmessa alla Commissione europea entro il 1° ottobre. L'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) acquisirebbe maggiori informazioni sulla manovra, ai fini del processo di validazione del quadro programmatico. Il Governo, nell'intervallo intercorrente (massimo dodici giorni) tra il giorno di deliberazione del DDL da parte del Consiglio dei Ministri e la sua presentazione alle Camere, avrebbe il tempo sufficiente per redigere la seconda sezione dello stesso DDL, che deve scontare gli effetti contabili delle modifiche alla legislazione vigente prospettate nella prima sezione.

In proposito, si devono sottolineare alcuni elementi di criticità.

Per quanto riguarda il lasso temporale previsto per la presentazione del DDL di bilancio, si deve ricordare che entro il 15 ottobre, deve essere trasmesso alla Commissione europea il *Documento programmatico di bilancio* (DPB), nel quale, oltre al progetto di bilancio per l'anno successivo con l'obiettivo del saldo e lo scenario programmatico delle entrate e delle spese, devono essere presenti informazioni specifiche che richiedono la piena definizione degli effetti finanziari derivanti da quanto disposto nel medesimo DDL, per il triennio successivo. Tali informazioni da inserire nel DPB riguardano, in particolare, la descrizione dettagliata delle misure discrezionali relative alle Amministrazioni pubbliche (tabella III.1-12) e alle Amministrazioni centrali (tabella III.1-13), dei loro effetti finanziari in percentuale del PIL e l'indicazione circa l'efficacia delle stesse, immediata o differita nel tempo, nonché la quantificazione, sempre in percentuale del prodotto, delle componenti del conto economico delle Amministrazioni pubbliche utili per la valutazione del rispetto della regola sulla spesa (tabella III.1-10).

La tempistica sembra quindi compatibile con la data di invio alla Commissione europea del DPB, a condizione che l'approvazione del DDL di bilancio il 12 ottobre in Consiglio dei Ministri riguardi un testo già definito nei suoi dettagli o comunque definibile entro il 15 ottobre. In altre parole a prescindere dalla data di presentazione alle Camere del DDL di bilancio (entro il 24 ottobre), il contenuto dettagliato della prima sezione deve essere definito e noto entro il 15 ottobre.

Questa condizione sembrerebbe più facilmente realizzabile qualora nella NADEF sia effettivamente anticipata la definizione del quadro programmatico di finanza pubblica articolato per macroaggregati di entrate e spese, corredato dall'informazione circa l'articolazione essenziale della manovra lorda, ossia secondo la decisione relativa al complesso delle risorse e alla loro destinazione, con indicazioni più dettagliate sulle principali misure. Ne trarrebbero beneficio non solo la definizione e la validazione del quadro macroeconomico programmatico, che prevedono, come elemento cruciale, l'utilizzo di modelli econometrici per la stima dell'impatto sulla crescita economica delle principali misure che il Governo intende adottare per realizzare gli obiettivi di finanza pubblica, rendendo così più credibile il quadro macroeconomico sottostante i conti pubblici, ma anche la qualità della legislazione.

Peraltro, si è più volte sottolineata l'opportunità di anticipare, come previsto dalla stessa legge 196, già nel DEF l'articolazione degli obiettivi programmatici per sottosettore e l'evoluzione programmatica dei principali aggregati delle Amministrazioni pubbliche; tale anticipazione avrebbe effetti positivi sulla qualità delle politiche pubbliche, contribuirebbe al consolidamento delle aspettative, stabilizzando il clima di fiducia, agevolerebbe l'operare degli amministratori pubblici, soprattutto a livello locale.

Con riferimento al comparto dello Stato, la mancata indicazione già nel DEF delle risorse destinate allo Stato non sembra inoltre coerente con la nuova procedura che prevede la fissazione di obiettivi di spesa per dicastero[7].

Non sorgerebbe alcun problema, ai fini della presentazione del DPB, nel caso di approvazione unificata del DDL di bilancio con quella della NADEF, come indicato nella proposta di legge ma unicamente come possibilità qualora la NADEF confermi gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nel DEF. In tale quadro, l'UPB effettuerebbe la validazione del quadro macroeconomico programmatico avendo a disposizione l'insieme completo di informazioni sulle priorità settoriali e strategiche proposte dal Governo e in tempi adeguati per l'utilizzo da parte del Parlamento, che, entro il 15 ottobre, avrebbe modo di discutere il DPB autorizzandone la presentazione alla Commissione europea. Dopo il 15 ottobre, il Parlamento passerebbe quindi alla discussione delle misure contenute nel nuovo DDL di bilancio necessarie sia per realizzare gli obiettivi programmatici precedentemente approvati, sia per definire le priorità politiche dell'intervento pubblico considerato nella sua interezza.

3. La clausola di salvaguardia

Il DDL interviene sulle regole di copertura finanziaria delle leggi e sul monitoraggio degli andamenti di spesa in corso d'anno[8]. In particolare, si propone la soppressione della "clausola di salvaguardia", un meccanismo di correzione automatico delle eccedenze di spesa rispetto alle previsioni *ex ante*, inglobato nella vigente normativa di contabilità.

È utile una premessa definitoria e un po' di storia.

Occorre precisare che la proposta di soppressione non riguarda la clausola di salvaguardia nell'accezione correntemente utilizzata nel dibattito sulla politica di bilancio, nel quale ci si riferisce con tale termine anche a disposizioni produttive di effetti finanziari a efficacia differita e quindi, in quanto tali, inseriti negli andamenti tendenziali di finanza pubblica e disattivabili unicamente mediante la soppressione esplicita delle disposizioni stesse (ad esempio, gli aumenti di aliquota dell'IVA disposti con la manovra di bilancio per il 2012 con diverse decorrenze modulate nel tempo). La

[7] Lo schema di decreto legislativo riguardante la riforma della struttura del bilancio dello Stato, già sottoposto alle Camere, prevede che entro il mese di maggio un DPCM definisca su base triennale gli obiettivi di spesa per ciascun dicastero, rispetto a cui dovranno risultare coerenti le proposte dei ministeri per la formazione dei DDL di bilancio e di stabilità che confluiranno nel nuovo provvedimento.

[8] L'art. 3 della proposta di legge modifica l'art. 17 della L. 196/2009.

clausola di salvaguardia di cui qui si tratta è invece uno strumento per il controllo della spesa attivato aggravando le regole di copertura finanziaria delle leggi di spesa.

Il meccanismo fu introdotto nel 2002 dal decreto legge cosiddetto "taglia-spese"[9], che ha codificato una specifica tassonomia delle nuove o maggiori spese introdotte con provvedimenti legislativi, facendone derivare specifiche conseguenze ai fini della relativa copertura.

Il bilancio pubblico è formato da voci di spesa, la cui quantificazione deriva in alcuni casi da un processo di previsione, mentre in altri l'entità è fissa e predeterminata esogenamente. Da un lato, la "spesa predeterminata" (la spesa *autorizzata* nella dizione usata nella legge 196, per la quale l'importo indicato in legge costituisce un limite finanziario massimo); dall'altro, la "spesa prevista", per la quale non può essere identificato un vincolo finanziario, essendo in parte corrispondente a diritti soggettivi. Per la prima, non possono verificarsi per definizione eccedenze di spesa e non vi è rischio di errore di previsione. Per la seconda, sussiste invece una incertezza intrinseca nella determinazione dell'entità perché questa dipende da meccanismi endogeni non controllabili mediante la discrezionalità amministrativa.

Il decreto legge prevedeva che la copertura finanziaria delle spese valutate fosse corredata dalla clausola di salvaguardia: non bastava più dimostrare la copertura/compensazione solo *ex ante*, ma si sarebbe intervenuti anche in corso d'anno avvalendosi di un meccanismo di correzione automatico.

In realtà, l'introduzione di questo meccanismo fu il risultato di un compromesso tra la versione iniziale proposta dal Governo nel decreto legge "taglia-spese" e le forti obiezioni sollevate nel dibattito parlamentare su quel provvedimento. In origine venne stabilito che per tutte le nuove o maggiori spese la previsione indicata in legge valesse come limite, condizionando l'efficacia delle singole misure a tale vincolo: l'accertamento del raggiungimento del limite[10] comportava automaticamente la sospensione dell'efficacia delle disposizioni produttive di oneri. A tale previsione veniva affiancato un ulteriore strumento di controllo della spesa, introducendo un monitoraggio sugli andamenti complessivi di spesa (non sulla singola misura) e attribuendo a un atto amministrativo[11] la facoltà di tagliare linearmente voci di spesa qualora fosse emerso un disallineamento rispetto agli obiettivi.

Nel dibattito parlamentare sul decreto legge l'approccio innovativo introdotto al controllo della spesa venne ritenuto incoerente con il *framework* costituzionale di ripartizione di competenze tra Governo e Parlamento in materia di bilancio pubblico, considerando inaccettabile che con un semplice atto amministrativo potesse essere sospesa l'efficacia di norme (si pensi, ad esempio, a revisioni dei criteri di accesso pensionistici) o introdotti tagli di spesa *across the board*, senza un indirizzo parlamentare che indicasse priorità e criteri di selezione delle voci da tagliare (la

[9] DL 194/2002, convertito dalla L. 246/2002.

[10] Accertamento da effettuare attraverso un decreto dirigenziale del Ministero dell'Economia e delle finanze – Dipartimento Ragioneria generale dello Stato.

[11] Un decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, sentito il Consiglio dei Ministri.

disposizione si limitava a escludere dalla possibilità del taglio alcune voci di spesa classificate tipicamente come "obbligatorie" in senso contabile).

In conclusione, si optò per una soluzione più blanda, quella che fu chiamata la clausola di salvaguardia, ovvero la necessità che in sede di approvazione di leggi recanti nuove o maggiori spese della seconda categoria, quelle "valutate", si individuassero specifici tagli di spesa (ovvero aumenti di entrata), che sarebbero scattati automaticamente (senza un nuovo passaggio parlamentare) qualora in corso d'anno la quantificazione della spesa fosse risultata sottostimata.

La soluzione della clausola di salvaguardia parte dalla consapevolezza che la qualità delle previsioni di bilancio dipende in modo significativo dagli incentivi sottostanti alla loro formazione, sia in termini di prudente valutazione degli andamenti tendenziali, sia di corretta quantificazione delle innovazioni. La quantificazione di una misura ai fini della sua copertura ha l'obiettivo di rendere operativo il cambiamento delle priorità pubbliche: nell'ambito di un medesimo vincolo di bilancio, qualche nuova iniziativa "sale" e necessariamente qualche altro progetto deve "scendere". In presenza di un vincolo di bilancio che opera principalmente *ex ante* (regola della copertura finanziaria) vi è un incentivo a sottostimare gli effetti di spesa delle nuove misure, in modo da rendere più agevole e meno "penosa" la riallocazione desiderata.

La piena responsabilità finanziaria delle amministrazioni di settore e del Parlamento presuppone che il processo di valutazione delle priorità sia verosimile. L'applicazione di una clausola di salvaguardia significa appunto rendere maggiormente credibile l'alternatività delle scelte in termini di priorità, aumentando la probabilità che quello che "scende" sia equivalente finanziariamente a ciò che "sale". Obiettivo finale è, ovviamente, il rispetto anche *ex post* dei saldi di finanza pubblica definiti a inizio anno.

L'applicazione della clausola di salvaguardia ha evidenziato indubbiamente diversi elementi di criticità. Già sul piano definitorio occorre sottolineare che non solo le previsioni di spesa ma anche quelle di entrata sono soggette a errori di previsione. Gli strumenti che lavorano sugli incentivi per migliorare la qualità della previsione dovrebbero pertanto coprire anche il lato della quantificazione delle entrate. L'efficacia del meccanismo automatico di correzione è poi fortemente limitata dal fatto che esso opera sulla singola quantificazione, fattore questo che produce una frammentazione esasperata del monitoraggio (a volte peraltro materialmente impossibile in termini di singolo comma) e comunque non tiene conto che esistono meccanismi compensativi degli errori a livello di voce di bilancio che consentirebbero di rimanere nell'ambito del quadro previsto, indipendentemente dall'andamento della singola misura di modifica.

Il DDL interviene eliminando la clausola di salvaguardia dalle regole di copertura finanziaria delle leggi di spesa e sostituendola con un meccanismo di monitoraggio che, in caso di scostamento dell'andamento effettivo rispetto alle previsioni (sempre valutato con riferimento alla singola misura di spesa), dà luogo a due diverse possibilità. In una prima alternativa, si agisce compensando l'eccesso di spesa mediante una riduzione di pari importo delle dotazioni finanziarie iscritte nell'ambito dello stato di previsione della medesima amministrazione. Lo strumento per la compensazione è un decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, sentito il Ministro competente. Il provvedimento è inviato alle Camere, corredato da una relazione sulle cause degli scostamenti, che

dovrebbe rendere possibile la revisione dei dati e dei metodi utilizzati per quantificare l'onere *ex ante*. La seconda alternativa scatta qualora non sia possibile operare in riduzione nello stato di previsione dello stesso Ministero nel quale si è verificato lo scostamento. Anche in questo caso la reazione è affidata a un decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, la cui portata è però ben più ampia, in quanto si prevede la sospensione per l'esercizio in corso dell'efficacia delle disposizioni recanti le previsioni di spesa che hanno originato lo scostamento.

L'approccio prescelto ripropone in qualche misura una caratteristica della versione originaria del decreto legge "taglia-spese", spostando il baricentro del controllo della spesa dalla fase parlamentare *ex ante* della valutazione della copertura finanziaria, al monitoraggio in corso d'anno da parte del Governo.

La sostituzione di questo meccanismo *ex ante* con una procedura di monitoraggio nella fase dell'attuazione delle leggi di spesa non sembra condivisibile. Per alcune voci di bilancio, la cui previsione risulta particolarmente incerta sembra opportuno mantenere una clausola di salvaguardia anche nella fase legislativa: basti pensare all'attivazione della clausola di salvaguardia che si rese necessaria nel 2013 in relazione al minore gettito rispetto alle attese del provvedimento di sanatoria sui giochi; tale attivazione fu disposta con decreto del MEF e si è realizzata tramite un aumento della misura degli acconti ai fini dell'Ires e dell'IRAP.

La proposta continua poi a riproporre un controllo sull'andamento della microautorizzazione di spesa, non superando le controindicazioni connesse alla frammentazione del monitoraggio e dell'intervento. Sarebbe preferibile strutturare un monitoraggio per programma (o per strumento o politica pubblica), nell'ambito del quale tenere conto delle innovazioni alla legislazione apportate in precedenza.

Nel caso di attivazione del meccanismo correttivo, la previsione di una compensazione all'interno dello stato di previsione del medesimo Ministero, consente di compensare un'eccedenza di spesa con la riduzione di altre leggi di spesa all'interno del medesimo stato di previsione, che possono afferire a diverse missioni/programmi, così attenuando la significatività del voto parlamentare sulle priorità politiche effettuata nell'ambito della decisione annuale di bilancio. Nel caso poi del decreto sospensivo dell'efficacia delle norme di spesa, cioè un provvedimento amministrativo che sospende, sia pur temporaneamente, la vigenza di disposizioni di rango primario, sussiste un consistente rischio giuridico di contenziosi giurisdizionali attivati dai cittadini portatori di diritti soggettivi il cui soddisfacimento risulti limitato o escluso per effetto della sospensione di efficacia delle norme.

Non è chiaro infine il rapporto tra queste iniziative e quelle già vigenti (previste nel comma successivo, che resterebbe in vigore), che regolano il comportamento richiesto al Governo in caso di attuazione di leggi che rechino pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica: qualora il Ministro dell'Economia riscontri che l'attuazione

di leggi metta a rischio il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica "assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'art. 81 quarto comma" (L. 196/2009, art. 17, comma 13).

4. Unificazione dei disegni di legge

Le modifiche alla legge di contabilità prevedono l'unificazione dei DDL di stabilità e di bilancio in un'unica proposta di legge di bilancio divisa in due sezioni, la prima destinata a contenere le innovazioni, la seconda l'evoluzione delle grandezze a legislazione vigente. Anche se la portata innovativa della modifica appare limitata, poiché la struttura in due sezioni replica, in termini di contenuti, quanto si aveva con i due disegni di legge, possono essere sottolineati alcuni aspetti.

Il DDL unificato diviene un migliore strumento per la decisione annuale di bilancio, idoneo a operare l'allocazione delle grandezze finanziarie per il triennio successivo. Nel nuovo DDL possono essere inserite disposizioni che determinano effetti finanziari, venendo meno la limitazione (oggi esistente per il DDL di stabilità) di contenere solo misure per il consolidamento dei conti e altre regolazioni quantitative. Il testo fa riferimento a "misure quantitative necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici" quindi in senso sia di riduzione che di incremento delle voci di entrata e di spesa. Ciò è condivisibile: la proposta di bilancio ha l'obiettivo di modificare – nel rispetto del vincolo di bilancio – le priorità nell'allocazione delle risorse e deve quindi poter disporre aumenti o riduzioni delle corrispondenti voci. È da segnalare che la dizione letterale – probabilmente in modo involontario – sembrerebbe prevedere una limitata operatività dello strumento: l'art. 2, co. 3, lett. b), capoverso 1-*ter*) prevede esclusivamente "la modifica, la soppressione o l'integrazione dei parametri che regolano l'evoluzione delle entrate e delle spese previsti dalla normativa vigente", cioè farebbe operare la prima sezione solo nell'ambito delle finalità esistenti.

Questa innovazione potrebbe portare a un auspicabile ulteriore cambiamento nella decisione annuale di bilancio, quello di privilegiare interventi che regolino in via quantitativa le grandezze finanziarie destinate ai vari settori, rinviando a una fase successiva l'approvazione della regolazione del settore. Questo, da un lato, eviterebbe l'appesantimento del bilancio con minuti dettagli attuativi, consentendo di concentrarsi sulla scelta nell'allocazione delle risorse; dall'altro, valorizzerebbe il ruolo di Ministri e Commissioni parlamentari di settore che è stato spesso compromesso dall'esame di misure specifiche nel DDL di stabilità, esaminate con tempi ristretti solo dalle Commissioni Bilancio. Un esempio è quanto avvenuto lo scorso anno per la "Buona scuola": la legge di stabilità identificava le risorse aggiuntive da destinare al settore, con una indicazione di massima della finalità, e successivi provvedimenti (che si muovevano nell'ambito delle risorse assegnate) hanno definito le modalità della spesa.

La struttura del nuovo DDL, limitando la frammentazione che ha caratterizzato l'esperienza degli ultimi anni, sembrerebbe poter migliorare la comprensione della proposta annuale. In linea generale, i documenti di bilancio trasmessi al Parlamento dovrebbero, da un lato, consentire di comprendere le proposte aggiuntive rispetto agli andamenti tendenziali, dall'altro, differenziare la trattazione delle voci la cui variazione discrezionale può avvenire solo modificando i parametri di legge (spese previste), da quelle la cui decisione si manifesta con una mera regolazione quantitativa dell'autorizzazione legislativa (spese predeterminate). Entrambi questi aspetti sembrano presi in considerazione nel nuovo DDL unificato. In termini molto generali:

1. la prima sezione conterrebbe le norme che determinano effetti finanziari sulle previsioni della seconda sezione (ovvero le innovazioni che incidono sulle spese valutate e le nuove autorizzazioni di spesa);
2. la seconda sezione è formata sulla base della legislazione vigente, con l'aggiornamento delle previsioni connesse a oneri inderogabili e fabbisogno e la rimodulazione delle dotazioni finanziarie in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti;
3. la seconda sezione può anche rifinanziare, definanziare e riprogrammare gli stanziamenti di parte corrente e in conto capitale previsti a legislazione vigente. Contiene quindi anche le componenti di innovazione delle spese predeterminate o fattori legislativi, nella misura in cui la regolazione quantitativa delle grandezze rimane nell'ambito delle medesime finalità previste a legislazione vigente. La conoscenza delle due componenti (tendenziale e variazione) sarebbe garantita da appositi allegati per programma.

Il miglioramento deriverebbe dal fatto che finanziamenti e definanziamenti delle leggi di spesa si concentrerebbero nella seconda sezione, mentre negli ultimi anni l'introduzione della cosiddetta "flessibilità nella formazione del bilancio" ha implicato che la stessa autorizzazione legislativa poteva essere variata in via compensativa nell'ambito del DDL di bilancio (se proposta dalla amministrazione di settore) e con le tabelle nel DDL di stabilità. È da segnalare che – per facilitare la comprensione dell'organicità del nuovo strumento – sarebbe meglio chiarire l'operatività della seconda sezione nell'ambito della relativa definizione (art. 2, co. 3, lett. b), capoverso 1-*sexies*)). Nel testo in esame vi è invece un generico rinvio – limitato peraltro alle sole rimodulazioni – all'articolo sulla formazione del bilancio, nel quale vengono poi indicate le ulteriori "funzionalità" della seconda sezione.

Sarebbe anche utile uno sforzo di uniformazione della terminologia utilizzata, soprattutto in relazione alla differenziazione tra spese predeterminate e previste, da un lato, e fattori legislativi, oneri inderogabili e adeguamento al fabbisogno, dall'altro. Quest'ultima è una classificazione confermata nel recente schema di decreto legislativo sulla struttura del bilancio, ma che forse richiederebbe una ulteriore riflessione indotta proprio dal provvedimento in esame. Il superamento della natura formale del bilancio potrebbe suggerire infatti di abbandonare la classica tripartizione, con la soppressione delle voci classificate "adeguamento al fabbisogno", che riflettono appunto gli

stanziamenti che possono essere variati direttamente in bilancio, distinti da quelli che richiedevano un intervento nell'ambito del DDL di stabilità. Inoltre, potrebbe essere utile semplificare il quadro vigente con un progressivo avvicinamento tra le due rimanenti categorie (oneri inderogabili e fattori legislativi) e l'altra classificazione della spesa (spese predeterminate e previste): gli oneri inderogabili convergerebbero sulle spese previste e i fattori legislativi sulle spese predeterminate. È da notare che – come visto in precedenza nell'ambito della discussione delle clausole di salvaguardia – queste definizioni sono di un certo rilievo ai fini del controllo della spesa, sia in fase legislativa che in fase gestionale. Sempre da un punto di vista terminologico sarebbe anche meglio evitare definizioni generiche, come il termine "stanziamenti" nella lettera che prevede la facoltà – nell'ambito della seconda sezione – di rifinanziare, definanziare e riprogrammare (art. 2, co. 5, lett. b)).

Il nuovo bilancio unificato – raggruppando nella seconda sezione la decisione sul finanziamento o definanziamento delle leggi di spesa – migliora l'unitarietà di visione della decisione finanziaria, ma elude il tema del rapporto tra programma (unità di voto del bilancio) e fattore legislativo sottostante. Come già evidenziato circa un anno fa in una precedente audizione[12], il programma finora non ha svolto il ruolo che gli sarebbe assegnato. Le voci classificate come fattore legislativo hanno costituito un vincolo di destinazione per la fase dell'esecuzione, proveniente da autorizzazioni votate dal Parlamento, più "forte" del programma, sempre votato dal Parlamento, fino a oggi nell'ambito di uno strumento di natura formale. Il voto sulla singola legge ha dominato quindi sul voto del bilancio, mantenendo viva quella frammentazione della raffigurazione delle politiche pubbliche che si voleva superare con l'introduzione dei programmi e delle missioni. In questo modo, il voto sul programma è risultato quasi senza significato e opaco. Anche se verosimilmente questa situazione rimane immutata anche con il bilancio unificato, le iniziative recenti e la proposta in esame potrebbero diventare una occasione per riflettere sulla questione, riprendendo la revisione della legislazione sottostante ai programmi con una operazione di rivisitazione, riscrittura, ripulitura del complesso di leggi che sono alla base dell'attuale bilancio.

5. Gli indicatori di benessere

Nell'ambito delle modifiche da apportare alla L. 196/2009 vengono proposte disposizioni volte a sistematizzare l'uso di indicatori di benessere nella programmazione finanziaria (art.1, c. 5, lett. f)).

L'affiancamento ai dati sul PIL di informazioni su altre variabili rilevanti per la qualità della vita risponde a un'esigenza di maggiore completezza del quadro di conoscenze su

[12] Ufficio parlamentare di bilancio (2015), "*Le prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio*", Audizione del Presidente Giuseppe Pisauro presso le Commissioni riunite bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, 14 luglio 2015, Roma.

cui si deve basare l'azione pubblica e si inserisce nel più ampio sforzo di rafforzare e rendere più trasparenti i legami tra strumenti e fini dell'intervento pubblico attraverso la classificazione del bilancio in missioni, programmi e azioni.

Il fondamento di questa impostazione va ricercato nell'approccio multidimensionale al benessere sociale, che estende l'analisi dalle variabili di natura strettamente economico-monetaria ad altri aspetti socio-economici dello sviluppo umano e promuove la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali[13]. Tale approccio ha stimolato lo sviluppo di analisi empiriche volte alla costruzione di indicatori multivariati di benessere, primo fra tutti quello dell'United Nation Development Program (1990), che sintetizza nell'indice di sviluppo umano la combinazione di tre indicatori (aspettativa di vita, istruzione e reddito pro-capite). L'OCSE ha lanciato il programma *Better life* (2011), che considera tre ambiti (condizioni materiali, qualità della vita, sostenibilità), e undici dimensioni. La Commissione Europea ha avviato l'iniziativa *Beyond GDP* (2007) e ha preparato la Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo "*GDP and beyond: Measuring progress in a changing world*"[14]. Anche molti paesi hanno proceduto a costruire indicatori di benessere. Il caso forse più rilevante è quello della Francia, dove nel 2008 è stata insediata una Commissione presieduta da tre economisti (J.F. Stiglitz, A. Sen e J.P. Fitoussi). Il rapporto finale della Commissione[15] affronta le questioni che emergono nella valutazione della qualità della vita e dello sviluppo sostenibile (anche dal punto di vista ambientale), oltre a fornire una serie di raccomandazioni. Le dimensioni prescelte sono le condizioni materiali di vita, la salute, l'istruzione, le attività personali (tra cui il lavoro), la partecipazione alla vita politica, i rapporti sociali, l'ambiente (anche quello futuro), l'insicurezza (economica e fisica).

Questione diversa dalla costruzione degli indicatori di benessere è il loro utilizzo. In questa prospettiva si può distinguere un uso di tipo "simbolico", quando si mira a rappresentare il progresso di una collettività, da un impiego di tipo "politico", se il tema dello sviluppo sostenibile entra nel dibattito pubblico sulla valutazione dell'azione del governo, da, infine, un utilizzo "strumentale", quando gli indicatori assumono un ruolo nell'attuazione e nel monitoraggio di specifiche politiche pubbliche[16].

Un tentativo di utilizzare alcuni indicatori addizionali rispetto al PIL nell'ambito del processo di decisione politica è stato compiuto nella UE con gli obiettivi della Strategia Europa 2020. Tale programma comprende infatti cinque obiettivi quantitativi, da realizzare entro il 2020 (occupazione; ricerca e sviluppo; clima ed energia; istruzione; integrazione sociale; riduzione della povertà) e sette iniziative prioritarie (innovazione; economia digitale; occupazione; giovani; politica industriale; povertà; uso efficiente delle risorse), e si innesta nel quadro del semestre europeo, nell'ambito del quale vengono coordinate le politiche economiche e di bilancio dei paesi della UE. La realizzazione di questa strategia, che pure comprende finalità sociali e ambientali, è stata posta fortemente in discussione dalla crisi e dalle politiche di riequilibrio delle finanze pubbliche, cui è stata attribuita la priorità in ambito UE, tanto che in alcuni paesi gli obiettivi sono lontani dall'essere stati raggiunti.

---

[13] Questo approccio, a sua volta, trova una base teorica nel lavoro di A. Sen che, nel sostituire all'ipotesi di massimizzazione dell'utilità – spesso misurata in termini monetari – quella dell'estensione delle opportunità offerte e dell'accrescimento della libertà degli individui, ha posto in discussione la focalizzazione esclusiva sul reddito e sul suo accrescimento.

[14] COM(2009) 433 final, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0433.

[15] Stiglitz, J. E., A. Sen e J.P. Fitoussi (2009), "*Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès sociale*", http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/default.asp?page=dossiers_web/stiglitz/documents-commission.htm.

[16] Chancel, L., G. Thiry e D. Demailly (2014), "*Beyond –GDP indicators: to what end?*", IDDRI, *Study*, n. 4, 14 settembre.

Altri tentativi di inserimento degli indicatori "oltre il PIL" nell'agenda politica sono stati portati avanti, seppure a uno stadio ancora preliminare, in alcuni paesi[17]. In Francia, l'Istituto nazionale di statistica (INSEE) ha elaborato un "cruscotto" di indicatori, pubblicato anche nel Rapporto sulla situazione economica, sociale e finanziaria, allegato alla legge finanziaria. Inoltre, a seguito dell'impostazione del bilancio per missioni e programmi, è stato previsto di allegare alla legge finanziaria dei progetti annuali di *performance* per ogni programma, corredati di appositi indicatori, da calcolare anche in previsione. Si tratta di una strategia che può contribuire a evidenziare l'evoluzione di diversi aspetti del benessere, ma che ancora non sembra avere raggiunto una fase di maturità[18]. In Belgio, una legge del 2014 ha previsto di sviluppare indicatori complementari al PIL, pubblicati per la prima volta dall'Istituto nazionale di statistica e dal Federal Planning Bureau nel febbraio dell'anno in corso. L'Australia si è attivata fin dai primi anni 2000 producendo un cruscotto di indicatori che riscuote l'interesse del pubblico e dei media e viene di fatto utilizzato dai *policy makers*. Nel Regno Unito un cruscotto è stato realizzato a partire dal 2011, con pubblicazioni mensili; alcuni indicatori vengono utilizzati nella decisione politica. In Germania, indicatori e proposte di utilizzo sono stati discussi da una Commissione parlamentare di studio, che ha proposto la pubblicazione di un rapporto annuale sul benessere.

In Italia, dopo alcune esperienze da parte di soggetti privati, tra cui si ricordano la classifica sulla qualità della vita nelle province del quotidiano Il Sole 24 ore (dal 1990) e l'indice di qualità dello sviluppo regionale (QUARS) della campagna Sbilanciamoci! (dal 2003), l'iniziativa più rilevante è stata quella congiunta di CNEL e ISTAT, con l'istituzione di una apposita Commissione scientifica di esperti. Si è giunti alla costruzione del BES, l'indicatore di benessere equo e sostenibile, elaborato ormai sistematicamente dall'ISTAT, che comprende dodici settori (domini[19]) e 130 indicatori di base.

Con la proposta di legge in discussione si delinea in buona sostanza il passaggio da un uso "simbolico" a un utilizzo "politico" e "strumentale" degli indicatori di benessere. Si prevede infatti che gli strumenti di misurazione del benessere entrino nella programmazione di bilancio in due occasioni: in allegato al DEF deve essere riportato l'andamento degli "indicatori di benessere equo e sostenibile adottati a livello internazionale", sia nell'ultimo triennio, sia nel periodo di previsione, anche sulla base delle misure previste dalla manovra e dal Programma nazionale di riforma (PNR); entro il 15 febbraio, deve essere presentata alle competenti Commissioni parlamentari una Relazione sull'andamento degli stessi indicatori sulla base degli effetti della legge di bilancio approvata per il triennio in corso.

Si tratterrebbe dunque di rendere disponibili le informazioni sulle molteplici dimensioni del benessere, presentando anche l'andamento degli indicatori in previsione, sia con riferimento al quadro tendenziale (a febbraio, sulla base del bilancio già approvato), sia per scenari programmatici, comprensivi delle politiche di bilancio e strutturali che si intende adottare (nel DEF). In tal modo, si arricchirebbe grandemente il contenuto

[17] Chancel, L. *et al.* (2014), op. cit.

[18] Sono stati criticati l'uso di indicatori eterogenei, anche come livello di generalità o specificità, e l'incerta pertinenza e interpretabilità ai fini delle politiche; si è inoltre sottolineato che gli indicatori non possono rappresentare l'unica forma di valutazione delle politiche pubbliche (Elbaum, M. (2012), "*La 'politique des indicateurs': contenu et limites*", in *Politique sociales et familiales*, n. 110).

[19] Salute, istruzione e formazione, lavoro e conciliazione dei tempi di vita, benessere economico, relazioni sociali, politica e istituzioni, sicurezza, benessere soggettivo, paesaggio e patrimonio culturale, ambiente, ricerca e innovazione, qualità dei servizi.

informativo dei documenti di bilancio in tema di indicatori di benessere: attualmente, il PNR include un paragrafo dedicato al confronto tra i *target* di Europa 2020, nonché gli obiettivi nazionali, e i risultati finora realizzati; mentre in appendice viene spiegata la strategia di avvicinamento ai *target*, affiancando a questi la descrizione delle misure volte a perseguirli. Si osservi inoltre che il PNR presentato ad aprile del 2015 conteneva, in un riquadro, una selezione di indicatori del BES.

Va ricordato che in Parlamento è stata presentata, il 19 febbraio dell'anno scorso, una proposta di legge contenente "Disposizioni per l'utilizzazione degli indicatori di benessere nelle politiche pubbliche", la cui discussione è calendarizzata per il prossimo mese di giugno, ma potrebbe essere abbinata a quella sul contenuto della legge di bilancio[20]. Tale proposta prevede un utilizzo ancora più ampio degli indicatori di benessere che, ad esempio, dovrebbero essere considerati, qualora attinenti, nelle relazioni tecniche[21].

La proposta di introdurre gli indicatori di benessere nel processo di decisione di bilancio appare interessante, ma presenta alcune criticità che rischiano di frenarne la concreta attuazione.

Innanzitutto, il testo della proposta di legge non chiarisce quali indicatori dovranno essere effettivamente utilizzati: da un lato, si fa riferimento all'esperienza internazionale – peraltro, abbastanza eterogenea –, dall'altro, la definizione impiegata ("benessere equo e sostenibile") ricalca quella del BES[22]. Sarebbe dunque necessario individuare una procedura per la selezione degli indicatori (rivedibile e aggiornabile, ad esempio, con cadenza annuale) e i soggetti responsabili. In assenza di ciò, si deve supporre che la decisione resti in capo al MEF, che redige il DEF (e che sarà verosimilmente incaricato di predisporre la Relazione di febbraio).

Un aspetto molto controverso è se sia da privilegiare la definizione di un indice sintetico, attribuendo ai singoli indicatori che lo compongono pesi inevitabilmente discrezionali, o un *set* di indicatori. La seconda ipotesi appare preferibile, anche perché gli indici sintetici possono presentare un valore informativo aggiuntivo limitato, essendo spesso correlati con il PIL pro-capite. Nel caso del BES, sono stati costruiti uno o più indicatori compositi per i singoli domini (salvo quelli che rappresentano temi trasversali), senza comunque arrivare ad una sintesi complessiva di tutti gli aspetti del benessere.

Si consideri, inoltre, che, a differenza dal PIL e dagli altri parametri strettamente economici, aggiornati all'anno precedente a quello in corso, nel caso del BES gli indicatori di base sono effettivamente disponibili con ritardi generalmente tra uno e due anni. Il rischio è quindi che i quadri previsivi tendenziali e programmatici non possano poggiare su informazioni sul passato aggiornate e condivise.

---

[20] Marcon, G. (2016), "*Oltre il PIL. Finalmente anche in Parlamento*", in L'Huffington Post Italia, 15 maggio.

[21] Il PDL sull'utilizzazione degli indicatori di benessere prevede anche l'istituzione di un sistema integrato di contabilità ambientale e l'introduzione nel PNR di un bilancio di genere. Si ricorda che già la L. 196/2009, come modificata dalla L. 39/2011, prevedeva l'introduzione in via sperimentale di un bilancio di genere, volto a valutare il diverso impatto su uomini e donne della politica di bilancio; la stessa L. 196 prevede che in un allegato al rendiconto generale dello Stato siano mostrati i risultati delle spese in materia ambientale.

[22] Anche nella proposta di legge sull'utilizzo degli indicatori di benessere la selezione degli indicatori non viene definita; si dispone soltanto che sia orientata dalle esperienze internazionali (Nazioni Unite, UE[22] e OCSE) e nazionali, con particolare riferimento all'iniziativa congiunta CNEL- Istat che ha dato luogo al BES.

Un altro problema risiede nel fatto che attualmente nel DEF non vengono fornite indicazioni sufficientemente dettagliate circa la manovra di finanza pubblica (e ancora nella NADEF mancano purtroppo informazioni specifiche sull'articolazione degli interventi). Dunque la valutazione dell'evoluzione degli indicatori di benessere nel quadro programmatico, che dipende evidentemente dagli specifici provvedimenti adottati, e non solo dall'andamento dei grandi aggregati economici e di finanza pubblica, appare impraticabile. Maggiori informazioni si hanno invece nel DEF intorno allo stato di avanzamento delle riforme strutturali, sulle quali eventualmente concentrare in primavera lo sforzo di analisi degli effetti multidimensionali.

Per quanto concerne poi l'elaborazione delle previsioni, si tratta di un'operazione complessa, che richiede lo sviluppo, indicatore per indicatore, di modelli appropriati. Sarebbe opportuno un approccio progressivo, concentrandosi inizialmente su un numero limitato di indicatori per lo studio dei quali esistono metodologie ragionevolmente condivise, anche perché un avvio prudente potrebbe rafforzare la credibilità della proposta. Si potrebbero impiegare ad esempio alcuni strumenti già disponibili al MEF, come i modelli di microsimulazione (utili a stimare gli effetti distributivi dei singoli interventi o di combinazioni di misure) e forse, coinvolgendo anche altri Ministeri, metodologie di valutazione dell'impatto ambientale e del consumo energetico. Laddove non fosse possibile realizzare previsioni basate su metodologie riproducibili, onde evitare di lasciare spazio alla discrezionalità, sarebbe preferibile per alcuni indicatori limitarsi a individuare un obiettivo (come si usa per il tasso di inflazione programmato), da confrontare in seguito con il consuntivo per pervenire a valutazioni di efficacia delle politiche pubbliche.

Le stime potrebbero concentrarsi in previsione, in una prima fase, soprattutto sulle riforme strutturali – ed eventualmente su alcune delle misure comprese nella manovra –, rafforzando il collegamento con la Strategia Europa 2020 e introducendo nuovi indicatori, e possibilmente contribuendo a rendere più trasparente il PNR. Attraverso i consuntivi si potrebbe cominciare a verificare l'impatto delle politiche complessive di finanza pubblica, comprese le manovre. Queste ultime, nel modificare gli aggregati di bilancio e l'allocazione delle risorse, possono dare luogo a effetti anche consistenti su molte delle dimensioni principali del benessere, su cui fino a oggi non è stata sufficientemente focalizzata l'attenzione.

Allegato 1.

Dal federalismo contabile all'armonizzazione dei bilanci

Prima dell'approvazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, l'armonizzazione dei bilanci pubblici era materia di competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni. Una conseguenza indesiderata di questo dettato costituzionale era che ogni Regione predisponeva il proprio bilancio utilizzando propri criteri, rendendo i bilanci regionali non confrontabili agevolmente l'uno con l'altro e con quelli degli enti locali. Per lungo tempo, la difesa dell'autonomia legislativa regionale ha quindi prevalso sull'esigenza di un coordinamento dei principi contabili.

La citata modifica della Costituzione ha attribuito alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'armonizzazione contabile. Il processo di armonizzazione, completato nel 2014[23] e sottoposto a un periodo di sperimentazione, ha definito i principi contabili che tutti i bilanci delle amministrazioni locali devono rispettare.

Tra le principali novità introdotte, rientra la predisposizione di un piano integrato dei conti comune alle diverse amministrazioni. Inoltre, viene previsto che le iscrizioni in bilancio debbano rispettare il principio della competenza finanziaria potenziata secondo il quale accertamenti e impegni vengono imputati all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza, in luogo di quello in cui essa è perfezionata. Per esempio, l'impegno inerente una spesa pluriennale, benché assunto per il suo intero ammontare al momento della sottoscrizione dell'obbligazione, viene ripartito in bilancio in base agli anni di effettiva esigibilità degli importi. In questo modo, il principio della competenza si avvicina sensibilmente a quello della cassa (fig. A1.1). Il passaggio al nuovo sistema ha comportato il riaccertamento straordinario dei residui, per eliminare quelli riferibili a importi non ancora esigibili, da imputare in competenza negli anni in cui l'obbligazione verrà a scadenza.

È stato quindi introdotto il Fondo pluriennale vincolato (FPV), che consente di imputare le entrate vincolate al finanziamento di un'opera agli esercizi in cui le stesse sono effettivamente utilizzate, in modo da mantenere l'equilibrio finanziario con le corrispondenti spese. Tale meccanismo consente, di fatto, l'utilizzo di entrate conseguite negli anni passati per finanziare gli investimenti (tab. A1.1).

Infine, è stato introdotto l'obbligo di iscrivere tra le spese gli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), al fine di compensare la quota di entrate accertate di difficile riscossione come le sanzioni, gli oneri da urbanizzazione e le entrate da lotta all'evasione (fig. A1.2). I criteri di stima di tale quota si basano sul rapporto tra incassi e accertamenti degli ultimi cinque esercizi.

[23] Con il DLgs 118/2011, successivamente modificato dal DLgs 126/14.

I principi contabili sopra descritti migliorano l'aderenza dei dati di bilancio rispetto al principio della competenza economica, ma occorre sottolineare l'impossibilità di definire un insieme di regole contabili che possano rappresentare correttamente i fenomeni registrati nel bilancio, assicurando al tempo stesso una perfetta aderenza ai criteri SEC2010. Le regole di contabilità devono infatti consentire agli enti una gestione flessibile del bilancio, che consenta collegamenti intertemporali tra gli esercizi (con l'utilizzo degli avanzi e il ripiano dei disavanzi) e l'utilizzo di partite non computabili ai fini dell'indebitamento netto. Al tempo stesso, il vincolo del pareggio, pur dovendo necessariamente apportare correttivi volti a ridurre la distanza tra il saldo di bilancio degli enti e quello rilevante ai fini della competenza economica, non può perseguire una perfetta identità tra i due saldi, la quale comporterebbe un eccessivo irrigidimento del vincolo. Resterà pertanto nella competenza dell'Istat ricondurre ai principi fissati dal SEC2010 i dati di bilancio degli enti, opportunamente redatti secondo criteri – come quello della competenza potenziata -non troppo distanti dai predetti principi.

La competenza potenziata costituisce una migliore approssimazione al predetto principio rispetto ai criteri della competenza mista o eurocompatibile utilizzati dal Patto di stabilità interno:

- per le spese correnti e in conto capitale l'esercizio di presentazione della fattura individua l'insorgenza di un obbligo certo a carico dell'AP, indipendentemente dal relativo pagamento. Precedentemente la cassa era utilizzata per la spesa in conto capitale in carenza dell'informazione sulla liquidazione che ora si rende disponibile.
- le entrate accertate, imputate in competenza potenziata all'esercizio in cui sorge il diritto all'incasso da parte delle Amministrazioni pubbliche, costituiscono un migliore indicatore rispetto alla cassa, che risente di eventuali slittamenti per effetto ritardi o rateizzazioni che non incidono sull'esercizio in cui è insorto il diritto all'incasso. Le entrate accertate devono però essere depurate di quelle incerte, una cui stima può essere rappresentata dagli accantonamenti all'FCDE.

Nella fase di transizione potranno rendersi necessari alcuni aggiustamenti per tenere conto:

- di eventuali reimputazione in competenza di residui di parte corrente, già registrati in competenza economica negli anni precedenti che potrebbero rischiare di essere registrati due volte;
- di residui in conto capitale non reimputati in competenza (in quanto riferiti a somme già esigibili negli anni passati, ma non pagate), i quali rischierebbero di sfuggire alla registrazione nei saldi sia per gli anni passati che futuri.

Il Fondo pluriennale vincolato costituisce invece uno scostamento dalla competenza economica, in quanto trasferisce le risorse da un esercizio all'altro; pertanto il saldo di tale conto non verrebbe considerato nel passaggio alla competenza economica.

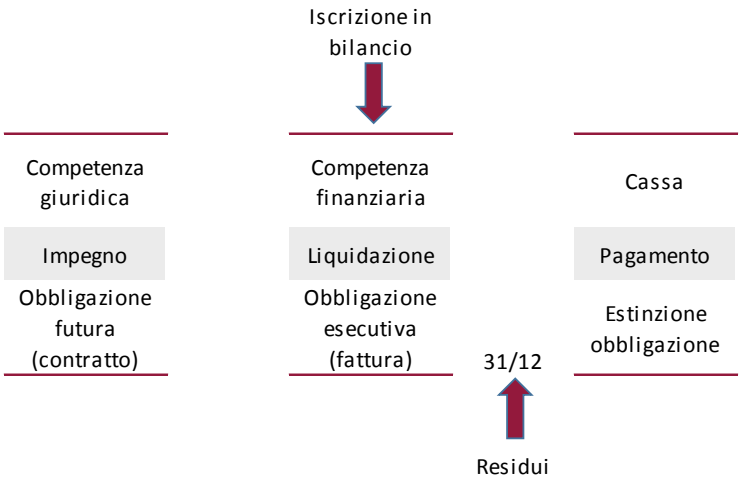
Al fine di valutare il possibile onere derivante dall'eventuale inclusione di tale fondo ai fini del pareggio, prevista dal DDL di revisione della L. 243/2012, andrebbe considerato che nel caso degli enti in cui il saldo del FPV rechi segno positivo si registrerebbe un onere per il saldo delle Amministrazioni pubbliche (dovuto all'utilizzo delle risorse rinvenienti da esercizi pregressi), viceversa si registrerebbe un effetto positivo sull'indebitamento netto nei casi in cui il FPV rechi un saldo negativo (indice di entrate non utilizzate e stornate al futuro). A livello aggregato le posizioni dei singoli enti potrebbero in larga misura compensarsi.

La figura A1.1 mostra come l'adozione della competenza potenziata consenta l'avvicinamento tra le registrazioni in competenza e quelle in cassa, rispetto a quanto avveniva con il criterio della competenza giuridica. La registrazione dei residui in bilancio, che rileva solo le obbligazioni già

esecutive ma non saldate, consente presumibilmente una riduzione della quota del bilancio gestita in conto residui.

Nella tabella A1.1 le voci iscritte in neretto rappresentano le registrazioni in bilancio riguardanti entrate destinate al finanziamento di un opera e il relativo utilizzo negli anni successivi. Il saldo tra tali voci, anch'esso in neretto, evidenzia che, in assenza del FPV, nel primo esercizio si registrerebbe un avanzo e negli esercizi successivi un disavanzo. In nero sono riportate le registrazioni al FPV, che consentono lo storno delle entrate non utilizzate e il relativo rinvio agli esercizi successivi, al fine di ripristinare l'equilibrio di bilancio, ottenuto mediante un meccanismo di flessibilità intertemporale.

Fig. A1.1 – Il principio della competenza finanziaria a confronto con gli altri principi



Tab. A1.1 – Esempio di funzionamento del Fondo pluriennale vincolato (FPV)

		t_0	t_1	t_2	t_3
Entrate	FPV (entrata)		100	70	30
	Capitoli di entrata (accertamenti)	**100**		**10**	
Spese	**Capitoli di spesa (impegni)**		**-30**	**-50**	**-30**
	FPV (spesa) esercizio corrente	-100		-10	
	FPV (spesa) esercizi precedenti		-70	-20	
Saldi parziali	**Saldo capitoli di entrata e spesa**	**100**	**-30**	**-40**	**-30**
	Saldo FPV di entrata e spesa	-100	30	40	30
	Saldo capitoli vincolati	0	0	0	0

Fig. A1.2 – Schema di funzionamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)

Entrate	Spese
Entrate certe	Spese varie
Entrate aleatorie	Accantonamento FCDE (non impegnabile)

Al 31/12
Entrate (certe + aleatorie)-spese=
Avanzo di amministrazione di cui una quota vincolata nel FCDE

Allegato 2.

Dal Patto di stabilità interno al principio del pareggio per le Amministrazioni locali

Da quando è entrato in vigore il Patto di stabilità interno nel 1998[24], il legislatore ha rivisto regolarmente, con cadenza perfino annuale, i vincoli di bilancio imposti alle Amministrazioni locali. In oltre quindici anni, tuttavia, non è mai stata considerata la possibilità di assumere il pareggio di bilancio, opportunamente articolato, come traguardo verso il quale orientare le regole di *governance* per i bilanci delle Amministrazioni locali. Infatti, i vincoli del Patto hanno sempre mantenuto una struttura retrospettiva (*backward looking*), ovvero basata sul miglioramento rispetto ai risultati raggiunti nel passato, senza mai passare a una struttura prospettica (*forward looking*), ovvero basata su un obiettivo da raggiungere, con miglioramenti richiesti commisurati alla distanza rispetto all'obiettivo.

In una prima fase, venne richiesto a tutti gli enti di migliorare un saldo contabile da cui erano escluse molte spese in crescita (per il personale, in conto capitale, interessi, per funzioni trasferite; dal 2001 la spesa sanitaria) e alcune entrate stabili (trasferimenti). Tale aggregato rispettava i vincoli senza necessità per gli enti di operare alcuno sforzo di correzione, anzi mostrando un larghissimo margine di rispetto dell'obiettivo richiesto (*overshooting*). Successivamente furono introdotte modifiche volte, da un lato, a differenziare il vincolo per i diversi enti[25], dall'altro ad aumentarne il carattere stringente, mediante la sua progressiva estensione[26]. Con l'aumento dell'efficacia del vincolo si manifestarono effetti distorsivi, tra i quali una forte compressione della spesa per investimenti e comportamenti contabili opportunistici. Dal 2011 l'impianto normativo venne stabilizzato, ridefinendo di anno in anno le percentuali ma non la struttura del vincolo, e vennero inseriti correttivi volti a ridurre le distorsioni e introdurre diversi strumenti di flessibilità[27]. Nella fase finale di vigenza del Patto di stabilità interno vennero introdotte importanti deroghe[28] per consentire lo smaltimento dei residui attivi e passivi accumulati, in vista dell'imminente passaggio al vincolo del pareggio, previsto per il 2016[29]. Quest'ultimo è stato anticipato per le Regioni e per gli Enti locali, rispettivamente, dalla legge di stabilità per il 2015 e da quella per il 2016, accompagnando la regola del pareggio con deroghe significative[30], finalizzate allo smaltimento delle giacenze di cassa e degli avanzi accumulati negli esercizi pregressi.

---

[24] Con efficacia a decorrere dal 1999.

[25] Dal 2002 per le Regioni il vincolo venne posto sulla spesa corrente, con importanti esclusioni tra cui la spesa sanitaria, autonomamente regolata. Nel biennio 2005-06 anche agli Enti locali venne applicato il vincolo solo sul lato della spesa, per poi tornare al saldo, mantenendo il vincolo sulla spesa per le sole Regioni.

[26] Dal 2005 il vincolo venne esteso anche alla spesa in conto capitale e dal 2007 anche al criterio di cassa, in seguito sostituita dal principio della competenza mista (2008), o della competenza eurocompatibile per le Regioni.

[27] Flessibilità in ambito regionale (verticale, con cessione di spazi dalla regione agli enti locali, orizzontale, con cessione di spazi tra enti locali, verticale incentivata, con premi in favore delle regioni disposte a cedere spazi ai propri enti locali) e con orizzonte nazionale (compensazioni al di fuori dell'ambito regionale).

[28] Si veda, ad esempio, il DL 35/2013 e le successive proroghe.

[29] Tale decorrenza è stata successivamente interpretata come riferibile all'esercizio di approvazione dei bilanci di previsione per l'anno successivo, ovvero il 2017.

[30] Tra cui, nel 2015 una deroga di quasi 2 miliardi per le Regioni e l'esclusione degli impegni per investimenti per le Regioni in regola con i tempi di pagamento dei debiti commerciali; nel 2016 l'esclusione dal pareggio del FPV e degli accantonamenti al FCDE.

Di seguito viene presentato l'andamento del cosiddetto *overshooting*, ovvero del margine di rispetto degli obiettivi conseguito in ciascun anno dagli enti sottoposti al monitoraggio del Patto di stabilità interno[31]. Nella parte superiore del grafico sono riportati i margini di rispetto in valore assoluto per ciascun comparto (asse destro)[32], mentre nella parte inferiore sono riportate le percentuali di enti inadempienti rispetto a quelli monitorati per ciascun comparto (asse sinistro).

L'*overshooting*, ampio nei primi anni, benché riferito a un numero ridotto di enti soggetti a monitoraggio, testimonia il carattere poco stringente del vincolo. Esso si riduce con l'inasprirsi del vincolo, per poi crescere nuovamente nel 2015, quando quest'ultimo viene allentato per consentire l'utilizzo degli avanzi accumulati.

L'area di inadempienza, inizialmente estremamente ridotta, registra un incremento nel periodo 2006-09, parallelamente al ridursi dei margini di *overshooting*. Successivamente, l'introduzione di forme di flessibilità orizzontale e verticale consente di agevolare il rispetto del vincolo, benché quest'ultimo sia divenuto più stringente.

L'evoluzione della struttura del vincolo sopra richiamata esprimeva in larga misura la preferenza degli attori in gioco:

- le Amministrazioni locali, data l'entità delle manovre loro attribuite in un approccio *top-down*[33], ritenevano insostenibile porre il relativo carico sulle sole amministrazioni in deficit;
- il Governo riteneva necessario richiedere obiettivi di bilancio più stringenti di quelli limitati al solo raggiungimento delle posizioni di pareggio;
- entrambe le parti consideravano preferibile evitare di incidere sulle risorse attribuite agli Enti locali mediante tagli di risorse o centralizzazioni di prelievi locali, scegliendo piuttosto inasprimenti dei vincoli sulle poste di bilancio, anche a costo di immobilizzare risorse in posizioni di avanzo. Solo dal 2011, con l'inasprirsi delle esigenze di risanamento dei conti pubblici, il secondo strumento di controllo della finanza locale ha ceduto il passo al primo.

La struttura retrospettiva del Patto di stabilità interno, accompagnata dall'adozione di obiettivi di avanzo, benché fosse preferita dalle parti rispetto a un obiettivo di pareggio accompagnato da un taglio di risorse, era fonte di effetti distorsivi, tra cui:

- la penalizzazione degli enti già virtuosi o con specificità nel periodo preso a base del vincolo;
- l'inefficiente allocazione delle risorse, legata agli avanzi di amministrazione;
- l'ottica di breve periodo delle misure di risanamento adottate in attesa dello sblocco delle disponibilità congelate negli avanzi.

Tali effetti si aggiungevano a indesiderati tentativi di eludere l'impatto restrittivo dei vincoli del patto. Tra di essi, l'adozione di strategie di *window dressing* del bilancio (quali l'esternalizzazione dei servizi per meri scopi contabili, la creazione di debiti fuori bilancio, l'accertamento di crediti inesigibili e il rinvio del pagamento dei debiti commerciali) e la compressione della spesa per investimenti in misura maggiore rispetto a quella corrente.

[31] L'insieme di Enti locali soggetti al monitoraggio è mutato nel tempo (da 200 enti nel 2003 a oltre 5.600 enti nel 2014).
[32] I dati relativi alle Province non sono più disponibili dal 2014.
[33] In tale approccio l'entità della manovra complessiva necessaria a raggiungere i *target* di finanza pubblica per l'intera Amministrazione pubblica viene ripartita per livelli di governo.

Dal 2012, a seguito della ratifica del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria che impegnava gli Stati firmatari a introdurre nei propri ordinamenti il principio del pareggio di bilancio per le Amministrazioni pubbliche, è divenuta ineludibile l'esigenza di applicare tale regola anche al sottosettore delle Amministrazioni Locali.

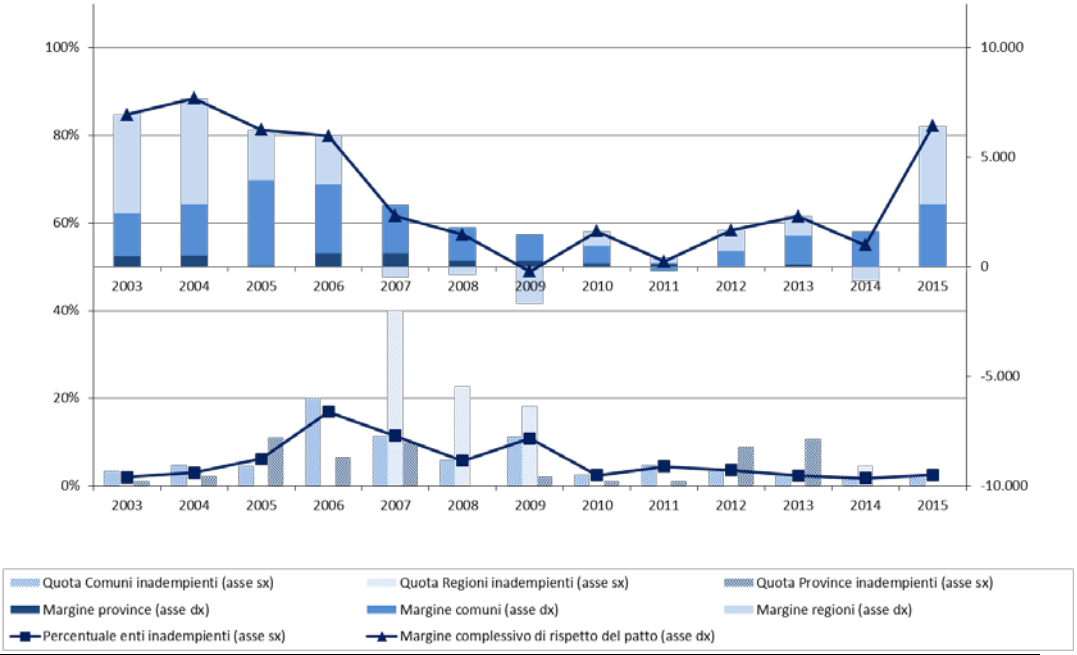
In sede di approvazione della L. 243/2012, che ha introdotto dal 2014 la regola del pareggio nell'ordinamento italiano, è tuttavia emersa la necessità di differirne l'entrata in vigore per le Amministrazioni locali. Se per lo Stato la transizione dalla posizione di deficit a quella di pareggio risultava automaticamente disciplinata dal riferimento alle regole europee in materia di raggiungimento dell'obiettivo di medio termine, per le Amministrazioni locali invece la transizione dagli obiettivi di avanzo del Patto di stabilità interno verso la regola del pareggio richiedeva necessariamente un periodo di adeguamento, in quanto l'adozione immediata del pareggio avrebbe implicato un effetto espansivo improvviso. Si presentava inoltre la necessità di attuare preventivamente un processo di armonizzazione della rappresentazione contabile dei bilanci.

Durante la fase di transizione, da un lato, si è completata e sottoposta a sperimentazione una incisiva riforma dell'ordinamento contabile delle Amministrazioni locali (si veda l'Allegato n. 1) e, dall'altro, sono state attuate manovre finanziarie volte a ridurre progressivamente le disponibilità derivanti dagli avanzi pregressi. In tale fase, è stata anticipata sul piano formale l'applicazione del principio del pareggio, nel 2015 per le Regioni a statuto ordinario[34] e nel 2016 per gli Enti locali, accompagnando però tale anticipo con importanti deroghe. Queste ultime erano finalizzate a rendere meno stringente il vincolo di bilancio (allentando la "leva a valle") in modo da consentire lo smaltimento delle disponibilità derivanti dagli avanzi pregressi nei limiti delle risorse a disposizione degli enti, riducendo nel contempo i trasferimenti dal Bilancio dello Stato (rafforzando la "leva a monte"), specialmente per Regioni e Province.

In tale fase di transizione è emersa inoltre la necessità di apportare alcune modifiche alla struttura del saldo contabile vincolato al pareggio, come definito dalla L. 243/2012, nonché ai meccanismi di flessibilità previsti dalla stessa legge.

[34] Cui si è aggiunta la Sardegna.

Fig. A2.1 – Il fenomeno dell'*overshooting*
(milioni di euro e percentuali del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati della Corte dei conti.

AUDIZIONE

Nuova legge di bilancio
AS 2344

Indagine conoscitiva sul contenuto della nuova legge di bilancio e sull'equilibrio di bilancio delle regioni e degli enti locali, di cui alla legge n. 243 del 2012

Commissioni Bilancio Camera dei deputati e Senato della Repubblica
Seduta congiunta

Sala del Mappamondo
Camera dei Deputati

Roma, 26 maggio 2016

Indagine conoscitiva sul contenuto della nuova legge di bilancio e sull'equilibrio di bilancio delle regioni e degli enti locali, di cui alla legge n. 243 del 2012

Documento ANCI

Sommario

Il contesto 2

Il disegno di legge di modifica della legge n. 243 del 2012 4

Le principali modifiche introdotte 4

Una riforma meno distante dalla nuova contabilità 6

Le proposte dell'ANCI 7

Il Fondo pluriennale vincolato deve rientrare nel saldo 7

La flessibilità e la redistribuzione degli spazi finanziari 8

Lavorare per il pieno impiego degli spazi di saldo 9

Il contesto

La legge di stabilità 2016 ha posto termine ad una lunga fase di restrizione finanziaria operata nei confronti del comparto dei Comuni, che nell'ultimo quinquennio ha contribuito per oltre 12 miliardi di euro al conseguimento degli obiettivi di risanamento della finanza pubblica, tra riduzioni di risorse e inasprimento dei vincoli del Patto di stabilità. Una dimensione ritenuta da tutti gli osservatori istituzionali (Banca d'Italia, Corte dei Conti, Istat) sproporzionata rispetto al peso del comparto sul complesso delle Amministrazioni pubbliche, sia in termini di spesa che di indebitamento.

La Legge di stabilità 2016, infatti, non ha previsto ulteriori tagli alle risorse, seppure in un contesto di limitazione dei margini di autonomia impositiva dovuto al blocco delle aliquote e delle tariffe, e ha concesso significativi spazi di manovra sul fronte degli investimenti, soprattutto per effetto dell'abbandono del Patto di stabilità interno, sostituito dal nuovo saldo di competenza finale.

In tale ottica, la manovra sancisce il ruolo dei Comuni quale livello istituzionale decisivo per agganciare una ripresa economica oggi ancora timida, soprattutto attraverso il rilancio di investimenti pubblici legati ai territori e di rapida

realizzabilità. La tendenza all'aumento delle spese in conto capitale dei Comuni, osservata già dalla seconda parte del 2015, conferma la giustezza di questa impostazione.

Tuttavia, l'impianto disegnato dalla legge di stabilità 2016, frutto di un proficuo confronto tra ANCI e Governo, per poter esplicare appieno le proprie potenzialità espansive necessita di ulteriori interventi normativi che ne consentano il consolidamento, a cominciare dalla revisione dei vincoli di bilancio disciplinati dall'attuale formulazione della legge n. 243 del 2012.

La legge 243 introduce – come è noto – nella normativa italiana, in modo costituzionalmente "rafforzato", obblighi di pareggio di bilancio derivanti dalla situazione di gravissima instabilità della finanza pubblica che il Paese ha affrontato dalla fine del 2011. Le formulazioni allora adottate, con particolare riferimento agli enti territoriali, hanno delineato uno scenario eccessivamente restrittivo, marcatamente centralistico ed incapace di incorporare le novità che di lì a poco sarebbero state introdotte dalla riforma della contabilità pubblica. L'impostazione di irrealistica uniformità di comportamento attraverso l'imposizione di obblighi e vincoli da applicare indistintamente ad ogni singolo ente locale, delineava un assetto finanziario rigidamente regolato, in evidente contraddizione con i principi di autonomia di entrata e di spesa riconosciuti dalla Costituzione.

La modifica della legge 243 e, in particolare del Capo IV relativo alla finanza locale, costituisce pertanto un passaggio obbligato per superare i limiti del disegno iniziale ed assicurare coerenza ai diversi elementi che compongono il sistema di governo della finanza pubblica, ricercando una maggiore e più flessibile capacità di gestione dei contributi al risanamento e alla crescita dei diversi sottosettori della Pubblica amministrazione.

Di seguito vengono più compiutamente analizzati gli aspetti positivi della revisione prospettata dal disegno di legge governativo e gli ulteriori correttivi che sono ad avviso dell'Anci necessari, anche alla luce della prima applicazione del saldo di competenza finale introdotto nel 2016.

L'ANCI ritiene inoltre che l'intervento di revisione della legge 243 debba inscriversi in una più ampia azione di sistemazione normativa e di prassi che consenta di assicurare un assetto finalmente stabile della finanza comunale, da troppo tempo oggetto di numerosi interventi, spesso di carattere estemporaneo ed intrapresi in corso d'anno, che hanno compromesso la capacità programmatoria delle amministrazioni locali. Gli enti locali italiani devono essere posti in condizione di operare in un contesto di regole certe e stabili nel tempo, al cui fine è ineludibile un

robusto intervento in materia di **semplificazioni contabili ed ordinamentali** e di **riassetto delle entrate proprie** su basi di autonomia e responsabilità. L'ANCI auspica che anche questi aspetti, sui quali i più recenti documenti di finanza pubblica purtroppo non offrono prospettive definite, trovino al più presto la considerazione di priorità che meritano presso il Parlamento ed il Governo.

Il disegno di legge di modifica della legge n. 243 del 2012

Il 25 marzo scorso il Governo ha approvato l'atteso disegno di legge di modifica della legge 24 dicembre 2012, n. 243 in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali, che è ora all'esame del Senato (AS 2344). La proposta del Governo accoglie alcune modifiche particolarmente attese dal sistema delle autonomie locali, superando diverse rigidità e difficoltà applicative del testo attualmente vigente, tra le quali vanno ricordate:

- l'obbligo di conseguire un bilancio in equilibrio, in previsione e a consuntivo, sia in termini di competenza che sul versante della cassa (articolo 9 della legge);
- un dispositivo di gestione del debito e di utilizzo dell'avanzo degli esercizi precedenti per operazioni di investimento regolato in ambito regionale – e molto rigido – sulla base del quale l'insieme degli enti territoriali, compresa la medesima Regione, assicurano l'invarianza del debito complessivo (articolo 10);
- un meccanismo di valutazione e quantificazione degli effetti del ciclo economico a fini di regolazione della finanza territoriale di improbabile attuazione (articoli 11 e 12).

Le principali modifiche introdotte

La modifica di più consistente interesse per gli enti territoriali è senza dubbio quella relativa al comma 1 dell'articolo 9. In linea con quanto previsto per l'anno in corso dalla legge di stabilità 2016, la nuova disposizione sostituisce i vincoli di competenza e cassa attualmente previsti con *un unico saldo di competenza non negativo* tra le entrate finali (titoli 1, 2, 3 e 4 dei nuovi schemi di bilancio della contabilità armonizzata) e le spese finali (titoli 1, 2 e 3).

Tuttavia, rimane eventuale la presenza del Fondo pluriennale vincolato (FPV) tra gli aggregati utili al rispetto del saldo di competenza, che viene demandata a successiva legge ordinaria, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica stabiliti per l'anno di riferimento dalla legge di stabilità. Questa soluzione non soddisfa la

necessità – più volte richiamata con una certa enfasi nelle relazioni di accompagno al disegno di legge – di garantire la coerenza del vincolo finanziario con il nuovo sistema contabile degli enti territoriali. L'attuale formulazione rischia di interrompere l'auspicata ripresa degli investimenti locali, che ha tra i suoi presupposti l'inclusione del FPV nel nuovo saldo recata dalla Legge di stabilità 2016, e di penalizzare proprio gli enti che hanno creduto nel definitivo superamento dei limiti irrazionali posti dal vecchio Patto. La stabilizzazione di questa *declinazione* del saldo di competenza è un obiettivo essenziale per dare robustezza e continuità alla programmazione degli investimenti comunali, che altrimenti risulterebbe sacrificata in modo del tutto analogo a quanto avveniva con il Patto di stabilità.

La proposta del Governo prevede, inoltre, un diverso meccanismo sanzionatorio basato sul recupero triennale e a quote costanti dell'eventuale sforamento, introducendo per la prima volta un incentivo premiale tra gli enti rispettosi del vincolo. Sia le sanzioni che i premi dovranno comunque trovare una specifica disciplina nella legislazione ordinaria statale.

Molto rilevante per la gestione del debito locale è la revisione apportata all'articolo 10 dell'attuale legge n. 243 del 2012. Alla luce delle modifiche promosse dal Governo, le operazioni di indebitamento non dovranno più essere soggette, infatti, alla verifica di un saldo finale di cassa non negativo riferito al complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima Regione. Tale modifica favorirà certamente l'utilizzo del debito e le operazioni di investimento finanziate con gli avanzi di amministrazione degli esercizi precedenti, attraverso apposite intese da concludere in ambito regionale, che dovranno garantire in ogni caso il rispetto del saldo finale di competenza a livello aggregato.

Le ulteriori modifiche previste dal Governo si riferiscono alle azioni che lo Stato potrà attuare nei confronti delle autonomie territoriali in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali. Rispetto alla precedente formulazione, tale previsione risulta piuttosto attenuata, dal momento che la concorrenza dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali è definita con legge ordinaria dello Stato. Parimenti, sempre con legge ordinaria dello Stato è previsto che gli stessi enti, in caso di ciclo economico favorevole, concorrano alla riduzione del debito complessivo della Pubblica Amministrazione, attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Una riforma meno distante dalla nuova contabilità

La modifica della legge n. 243 del 2012 risulta senza dubbio necessaria e improrogabile, posto che nella sua attuale formulazione l'applicazione integrale della norma, prevista a decorrere dal 2017, non risulterebbe più in linea con le modifiche normative recentemente intervenute, in particolare l'entrata in vigore del nuovo sistema contabile e il superamento del Patto di stabilità interno in favore di un nuovo vincolo di finanza pubblica basato sul principio della competenza finanziaria potenziata.

Le modifiche messe a punto dal Governo mirano, infatti, ad una profonda revisione degli obblighi di finanza pubblica assegnati agli enti territoriali, con l'esplicito obiettivo di pervenire ad un quadro di vincoli coerenti rispetto alle regole della nuova contabilità pubblica. In particolare, secondo le indicazioni contenute nella relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge,

> *"La necessità di garantire tale coerenza con il nuovo sistema contabile degli enti territoriali è stata conseguita senza precludere il raggiungimento degli equilibri di finanza pubblica in generale, individuando quale obiettivo fondamentale da perseguire, il saldo tra entrate finali e spese finali, basato sulla competenza finanziaria potenziata introdotto dalla riforma della contabilità. Tale obiettivo è il più vicino al saldo rilevato dall'ISTAT ai fini del computo dell'indebitamento netto nazionale, in coerenza con gli equilibri di finanza pubblica stabiliti a livello comunitario."*

L'avvio a regime del nuovo sistema contabile viene quindi considerato – correttamente – una condizione adeguata per consentire il superamento del meccanismo della competenza mista vigente in regime di Patto di stabilità interno, che sul fronte delle spese in conto capitale prendeva a riferimento il dato di cassa, essendo la competenza ritenuta inidonea per il calcolo dell'indebitamento netto.

Anche il venir meno di qualsiasi vincolo riferito alla cassa, già adottato nel 2016, va ricondotto all'avvio dell'armonizzazione contabile. Va infatti ricordato che le nuove regole contabili obbligano gli enti, per l'intero arco pluriennale del bilancio di previsione, a stanziamenti di cassa, comprensivi del fondo cassa iniziale, con carattere autorizzatorio e nel rispetto di un saldo non negativo.

La coerenza con la nuova contabilità non appare però pienamente ottenuta dall'attuale testo di modifica.

Le proposte dell'ANCI

È indubbio che la proposta del Governo migliori significativamente l'attuale disciplina. Ciononostante alcuni passaggi di assoluto rilievo necessitano di importanti correttivi, al fine di rendere certe e definitive alcune modifiche particolarmente attese dagli enti locali, che peraltro si innesterebbero organicamente nel solco della riforma della contabilità.

Il Fondo pluriennale vincolato deve rientrare nel saldo

Emerge innanzitutto la necessità di *inserire in modo strutturale il FPV tra gli aggregati rilevanti ai fini del nuovo saldo finale di competenza*, per due ordini di motivazioni, una contingente l'altra strutturale.

Sotto *il profilo della contingenza*, l'incertezza della composizione del saldo con riferimento all'eventualità dell'inserimento del FPV, che viene attualmente demandato alla legge annuale (e quindi a ridosso delle scadenze del bilancio di previsione), non garantisce le condizioni necessarie per dare continuità al processo di rilancio degli investimenti locali faticosamente avviato con la legge di stabilità 2016. L'attesa per la decisione annuale di finanza pubblica comprometterebbe la capacità di programmazione necessariamente pluriennale degli investimenti locali. In sostanza, si determinerebbe un passo indietro grave ed inaccettabile rispetto ai significativi miglioramenti attivati con la legge di stabilità per il 2016.

C'è inoltre *un profilo strutturale* che va attentamente valutato. Lo stesso richiamo alla coerenza con la nuova contabilità resterebbe pericolosamente insoddisfatto senza una adeguata declinazione del saldo di finanza pubblica fin dalla nuova legge 243. Il Fondo pluriennale vincolato, infatti, rappresenta un insostituibile elemento di raccordo intertemporale tra i bilanci annuali, condizione per il superamento della previgente gestione dei residui, a vantaggio dell'efficacia dell'azione pubblica e della trasparenza dei conti.

Affidare alla legge ordinaria la scelta di inserire o meno il FPV nel saldo di finanza pubblica introduce non solo elementi di incertezza operativa, ma anche potenziali fratture di un certo spessore rispetto ai principi cardine della nuova contabilità, che mal si concilierebbero con le istanze di programmazione degli enti territoriali, in particolare – certo – sul versante degli investimenti, ma più in generale per la gestione di tutte le spese a valenza pluriennale. Si pensi alla gestione degli accantonamenti per salario accessorio.

Anche nel più favorevole degli scenari, ovvero ipotizzando una reiterata conferma del FPV nel saldo di finanza pubblica per via ordinaria, la provvisorietà della

decisione genererebbe ugualmente nel sistema delle autonomie territoriali una condizione di grave e persistente incertezza, che in ogni caso costituirebbe un indubbio freno alla programmazione finanziaria dell'Ente, con ricadute particolarmente negative sul fronte degli investimenti.

Il costo per la finanza pubblica della declinazione estesa del saldo finale di competenza, verosimilmente destinato a ridursi nel corso degli anni, è attualmente incerto e comunque contenuto dall'esclusione della quota di FPV finanziata da debito. Tuttavia, le eventuali esigenze di restrizione e controllo degli spazi di finanza pubblica non dovrebbero mai investire la struttura del saldo, imperniata sul principio della competenza finanziaria "potenziata", la cui alterazione porterebbe ad effetti incontrollati sulla capacità di spesa degli enti.

La copertura del costo ascrivibile al FPV è ad avviso dell'ANCI necessaria anche alla luce delle indicazioni contenute nel DEF 2016 e delle raccomandazioni comunitarie in materia di promozione della capacità di investimento delle amministrazioni territoriali. Eventuali – e malaugurate – manovre restrittive potranno semmai agire attraverso l'imposizione di avanzi di gestione, ovvero saldi-obiettivo positivi, certamente non auspicabili, ma comunque meno distorsivi per la gestione finanziaria dei singoli enti.

La flessibilità e la redistribuzione degli spazi finanziari

L'attuale revisione della legge 243 non prevede uno strumento appositamente finalizzato alla redistribuzione dei vincoli di finanza pubblica su scala nazionale. Pur apprezzando i passi in avanti compiuti nella sistemazione dei Patti regionalizzati, grazie alle modifiche apportate all'articolo 10, comma 3, della legge, è tuttavia necessario prevedere un livello nazionale di rimodulazione dei saldi di finanza pubblica assegnati agli enti territoriali, facendo ovviamente salvi gli effetti di tale strumento nazionale rispetto all'invarianza del saldo finale di competenza a livello regionale.

Appare infatti illusorio ipotizzare che il pieno utilizzo della capacità di spesa autorizzata dalla manovra finanziaria possa essere perseguito esclusivamente tramite intese di carattere regionale. Lungo il territorio nazionale, infatti, risultano molto differenziate le condizioni operative di partenza dei diversi enti, sia sul piano economico-finanziario, sia quanto a dotazioni infrastrutturali, nonché per le capacità di coordinamento interistituzionale fin qui messe in luce. Pertanto, senza la previsione di un efficace meccanismo di solidarietà nazionale, si ritiene che sarebbe forte il rischio di vedere accentuate le distanze geografiche e dimensionali

nell'universo delle autonomie locali, così accentuando la difficoltà di completo utilizzo delle risorse disponibili con l'ulteriore criticità della distribuzione territoriale delle medesime.

Lavorare per il pieno impiego degli spazi di saldo

Appare infine importante cogliere l'occasione del dibattito sulla legge n. 243 del 2012 per individuare altre soluzioni utili a contrastare efficacemente il fenomeno noto come *overshooting*. La presenza di margini finanziari inutilizzati ha fortemente caratterizzato negli ultimi anni gli esiti del Patto di stabilità interno, potendo verosimilmente interessare anche il nuovo saldo finale di competenza, tenuto conto della persistente condizione di incertezza normativa in cui si trovano ad operare gli enti territoriali, ma anche dell'impatto sul bilancio del singolo Ente dovuto all'avvio dell'armonizzazione contabile.

Definita con legge ordinaria la portata della manovra finanziaria assegnata al comparto degli enti territoriali, anche per lo Stato l'obiettivo dovrebbe essere quello di favorire, mediante specifiche misure di finanza pubblica, un pieno utilizzo della capacità di spesa consentita al sistema delle autonomie locali.

Sotto questo aspetto, va considerato che una quota di *overshooting* risulta fisiologica, poiché non accade mai che siano impegnati tutti gli stanziamenti previsti. Partendo da questo presupposto, quindi, una prima misura potrebbe consistere nel garantire *ex ante*, tramite apposita norma da disciplinare nella legge di stabilità, l'utilizzo di quota parte dell'avanzo di amministrazione per finanziare spese in conto capitale. Misure di questo genere, che potrebbero essere determinate sulla base dell'andamento degli impegni di ciascun ente rilevato su un arco di osservazione pluriennale, favorirebbero indiscutibilmente un *surplus* di investimenti locali, senza comportare oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

AS 2344

Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali

Proposte di Emendamenti

Declinazione potenziata del saldo finale di competenza

All'articolo 1 del disegno di legge, alla lettera b), l'ultimo periodo del comma 1-*bis* viene sostituito dal seguente:

«Nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza di cui al periodo precedente è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento.»

Motivazione

La necessità di inserire in modo strutturale il FPV tra gli aggregati rilevanti ai fini del nuovo saldo finale di competenza scaturisce da due ordini di motivazioni, una contingente l'altra strutturale.
Sotto il profilo della contingenza, *l'incertezza della composizione del saldo con riferimento all'eventualità dell'inserimento del FPV non garantisce le condizioni necessarie per dare continuità al processo di rilancio degli investimenti locali faticosamente avviato con la legge di stabilità 2016. Infatti, il rinvio alla decisione annuale di finanza pubblica comprometterebbe la capacità di programmazione necessariamente pluriennale degli investimenti locali. In sostanza, larga parte dei significativi passi in avanti compiuti nel 2016 risulterebbero vanificati.*
C'è inoltre un profilo strutturale *che va attentamente valutato. L'esigenza, più volte richiamata, di assicurare coerenza con la nuova contabilità resterebbe pericolosamente insoddisfatta senza una adeguata declinazione del saldo di finanza pubblica fin dalla revisione della legge 243. Il Fondo pluriennale vincolato, infatti, rappresenta un insostituibile elemento di raccordo intertemporale tra i bilanci annuali, condizione per il superamento della previgente gestione dei residui, a vantaggio dell'efficacia dell'azione pubblica e della trasparenza dei conti. Affidare alla legge ordinaria la scelta di inserire o meno il FPV nel saldo di finanza pubblica introduce non solo elementi di incertezza operativa, ma anche potenziali fratture di un certo spessore rispetto ai principi cardine della nuova contabilità, che mal si concilierebbero con le istanze di programmazione degli enti territoriali, in particolare sul versante degli investimenti, ma più in generale per la gestione di tutte le spese a valenza pluriennale.*
Il costo per la finanza pubblica della declinazione estesa del saldo finale di competenza, verosimilmente destinato a ridursi nel corso degli anni, è attualmente incerto e comunque contenuto dall'esclusione della quota di FPV finanziata da debito. Tuttavia le eventuali esigenze di restrizione degli spazi di finanza pubblica non dovrebbero mai investire la struttura del saldo, imperniata sul principio della competenza finanziaria "potenziata", bensì imporre semmai un avanzo di gestione, certamente non auspicato ma tendenzialmente neutrale rispetto alle condizioni di gestione finanziaria dei singoli enti. Ne deriverebbe certamente una maggiore responsabilizzazione – nei rispettivi ruoli – in fase di regolazione dei rapporti finanziari tra Stato e Comuni, nonché una maggior equità nella ripartizione del carico dell'eventuale manovra tra i diversi enti.

Previsione del Patto di solidarietà nazionale

All'articolo 2 del disegno di legge, la lettera b) del comma 1 è così sostituita:

«b) il comma 4 è sostituito dal seguente:

"Gli enti locali che prevedono di conseguire, nell'anno di riferimento, un differenziale negativo o positivo rispetto al saldo di cui al comma 1-*bis*, possono ricorrere al patto di solidarietà nazionale, al fine di richiedere o cedere la quota di spazi finanziari domandata o messa a disposizione ma non soddisfatta tramite le intese di cui al comma precedente."»

Motivazione

Il disegno di legge non prevede uno strumento appositamente finalizzato alla redistribuzione dei vincoli di finanza pubblica su scala nazionale. Pur apprezzando i passi in avanti compiuti nella sistemazione dei Patti regionalizzati, grazie alle modifiche apportate all'articolo 10, comma 3, della legge 243, è tuttavia necessario prevedere un livello nazionale di rimodulazione dei saldi di finanza pubblica assegnati agli enti territoriali, facendo ovviamente salvi gli effetti di tale strumento nazionale rispetto all'invarianza del saldo finale di competenza a livello regionale.
Appare infatti illusorio ipotizzare che il pieno utilizzo della capacità di spesa autorizzata dalla manovra finanziaria possa essere perseguito esclusivamente tramite intese di carattere regionale. Lungo il territorio nazionale, infatti, risultano molto differenziate le condizioni operative di partenza dei diversi enti, sia sul piano economico-finanziario sia quanto a dotazioni infrastrutturali, nonché per le capacità di coordinamento interistituzionale fin qui messe in luce. Pertanto, senza la previsione di un efficace meccanismo di solidarietà nazionale, si ritiene che sarebbe forte il rischio di vedere accentuate le distanze geografiche e dimensionali nell'universo delle autonomie locali, così accentuando la difficoltà di completo utilizzo delle risorse disponibili con l'ulteriore criticità della distribuzione territoriale delle medesime.
Si precisa, infine, che la proposta emendativa non comporta oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

16/71/CR05b/C2

PRIME VALUTAZIONI SUL DISEGNO DI LEGGE
"MODIFICHE ALLA LEGGE 24 DICEMBRE 2012, N. 243, IN MATERIA DI EQUILIBRIO DEI BILANCI DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI" A.S. 2344

La legge di stabilità 2015 (L. 190/2014) ha anticipato l'applicazione della normativa sul pareggio di bilancio, di cui alla legge 243/2012 "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione" per le Regioni a statuto ordinario e la Sardegna al bilancio di previsione 2015.

Il contributo al risanamento della finanza pubblica del comparto Regioni e Province autonome attraverso l'applicazione del Patto di stabilità interno, declinato per le Regioni come un tetto alla spesa storica, era divenuto incompatibile con la situazione finanziaria degli enti per l'incapienza dei limiti del Patto di stabilità (l'obiettivo programmatico non consentiva nemmeno di spendere tutte le risorse per la programmazione UE e le cosiddette «spese obbligatorie») e conseguentemente per l'impossibilità di far fronte alla richiesta di contributi sul saldo netto da finanziare in caso di assenza di trasferimenti statali. Infatti, per rispondere positivamente al contributo si sarebbero stravolti gli equilibri di bilancio. I meccanismi del Patto risultavano inconciliabili con la normativa sui tempi di pagamento previsti dal DL 66/2014, presentando criticità sul piano giuridico (sentenza della Corte Costituzionale n. 79/2014) e sul piano dell'equità data l'applicazione lineare di tagli sostanzialmente alla spesa storica (riduzione percentuale uguale fra tutti gli enti del medesimo comparto indipendentemente da un livello omogeneo di spesa di partenza).
L'applicazione della legge 243/2012 è divenuta l'occasione per la modifica della disciplina del Patto di stabilità interno e per ricondurre le azioni di finanza pubblica allo scopo originale dell'introduzione del Patto di stabilità "*ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo"* (Legge 448/98 - Art. 28).
Con la "sperimentazione" della nuova disciplina la Conferenza delle Regioni e Province autonome ha subito fatto emergere le prime problematiche di applicazione anche per gli effetti distorsivi dell'entrata in vigore contemporanea delle norme sull'armonizzazione dei bilanci (d.lgs 118/2011 entrato in vigore con il bilancio 2015).
La novellata disciplina presentava due ordini di problemi: l'uno relativo alla complessità dell'applicazione delle norme rispetto ai saldi che effettivamente erano considerati a livello europeo per valutare la posizione del debito italiano (4 obiettivi a preventivo, a consuntivo, e per le Regioni anche per la parte sanitaria), l'altro inerente il blocco sostanziale degli investimenti per il divieto di indebitamento e la difficoltà di proseguire quelli già in essere (situazione di inammissibilità di ogni tipo di investimento a causa del divieto di finanziamento del bilancio col debito, ammesso esclusivamente con un procedimento così complesso e attivabile solo a livello di territorio regionale che bloccherebbe ogni possibilità di investimento).

La Conferenza delle Regioni e Province autonome ha sottolineato come anche i rapporti finanziari fra Stato ed Enti territoriali definiti dalla legge 243/2012 fossero estremamente complicati e di difficile attuazione prevedendo un meccanismo finanziario di stabilizzazione del ciclo economico dallo Stato agli enti territoriali e viceversa (a secondo dell'andamento del ciclo economico) che determina l'impossibilità di allocare le risorse fra Stato e enti territoriali in modo certo, semplice, chiaro ed efficace causando ancor più confusione nella gestione della programmazione delle politiche di spesa già sotto pressione per i numerosi interventi normativi finanziari infrannuali.

Alcuni correttivi alla disciplina del pareggio sono già stati "anticipati" nella legge di stabilità 2016, come l'unico saldo in riferimento alla "competenza potenziata" secondo il d.lgs 118/2011, ma permangono alcune criticità sia per l'esercizio in corso che per quelli futuri a cui la modifica della legge 243/2012 deve dare concrete e durature risposte.

In particolare si segnalano queste aree strategiche di intervento in cui occorre commisurare i principi del pareggio con quelli dell'applicazione delle regole contabili del d.lgs 118/2011:

1. **Eliminare l'asimmetria fra gli enti territoriali e gli enti pubblici non territoriali per quanto riguarda le voci che rientrano nel calcolo dell'equilibrio di bilancio che per gli enti non territoriali comprende anche l'avanzo.** Ciò determina una pesante penalizzazione per gli enti territoriali che non possono utilizzare l'avanzo di amministrazione, neanche quello vincolato, che invece dovrebbe essere inteso come parte integrante delle entrate finali in termini di competenza di cui all'art. 9 della legge 243/2012 in quanto trattasi di una specificità contabile degli enti territoriali che non ha alcuna attinenza con l'avanzo libero comunemente inteso. Tale grandezza finanziaria, infatti, rappresenta una spesa "rinviata" nel tempo ma vincolata nella sua destinazione (spesso erogata dallo Stato centrale in prossimità della chiusura dell'esercizio finanziario e almeno per questo non imputabile alla responsabilità regionale).

2. **Svincolare il fondo pluriennale vincolato:** le risorse del fondo pluriennale vincolato non rappresentano un "avanzo di amministrazione", in quanto non si tratta di risorse non utilizzate derivanti da economie di spesa o da maggiori accertamenti di entrata; **sono invece risorse utilizzate per coprire spese per le quali sussiste in capo all'ente un'obbligazione giuridicamente perfezionata, che giungerà a scadenza in un esercizio successivo.** Trattandosi di spese già impegnate sull'esercizio in corso o su esercizi precedenti le stesse risultano finanziariamente già coperte con entrate dell'esercizio in cui sono state impegnate. Il fondo è previsto esplicitamente da specifica regola contabile prevista dal d.lgs. n. 118 del 2011 e va ad incidere significativamente sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali in quanto **rende necessario rifinanziare con nuove risorse investimenti, la cui spesa è oggetto di reimputazione, che già dispongono della relativa copertura finanziaria a scapito della capacità di realizzare gli investimenti. La legge di stabilità 2015 prevedeva per le Regioni l'inclusione nei saldi del FPV dal 2016,** l'eventuale copertura nei conti pubblici era pertanto prevista a legislazione vigente e non una tantum e come si evince dalla relazione tecnica al comma 464 della legge 190/2014 non comportava necessità di copertura ai fini dei saldi di finanza pubblica.

   La soluzione proposta nel ddl di modifica alla legge 243/2012 commistiona i ruoli della legge 243/2012 con quelli del d.lgs 118/2011, per i principi contabili il FPV è a tutti gli effetti parte del saldo di bilancio, impedirne la scrittura a bilancio significa "*sporcare*" le scritture contabili, se la necessità fosse quella di contenere gli effetti sulla finanza pubblica la legge di bilancio statale può definire un obiettivo che tiene conto di tale esigenza.

3. **Equilibrio di bilancio**: la legge 243/2012 prevede un saldo non negativo, quindi **potrebbe essere chiesto agli enti territoriali un avanzo rispetto al pareggio** (manovra di finanza pubblica). Di per sé la norma concorda con la necessità che anche gli enti territoriali concorrano al risanamento della finanza pubblica ma in questo modo **gli eventuali spazi di flessibilità sulla finanza pubblica che lo Stato può ottenere nel dialogo con l'UE sarebbero solo a favore delle amministrazioni centrali** e non potrebbero essere distribuiti agli territoriali, i maggiori soggetti attuatori di investimenti sul territorio.
   Sul piano macroeconomico gli effetti delle misure pro - cicliche sono perseguibili se tutte le amministrazioni pubbliche applicano la stessa politica espansiva per la crescita. Quest'anno, a fronte di una politica espansiva del governo centrale (anti – ciclica) è stato chiesto alle Regioni un avanzo rispetto al pareggio di bilancio (manovra pro - ciclica): **se alcune amministrazioni attuano politiche espansive mentre altre sono costrette a politiche di austerity, si rischia a livello macroeconomico l'effetto di annullamento della politica espansiva.**
   Il contributo al risanamento dei conti pubblici deve essere coniugato con la salvaguardia degli equilibri di bilancio e con la possibilità di flessibilità finanziaria anche per gli enti territoriali per investimenti.

4. **Investimenti ed entità dell'indebitamento**: la legge 243/2012 prevede che le amministrazioni territoriali si possano indebitare solo per spese di investimento e nei limiti delle spese per il rimborso prestiti in coerenza con gli equilibri di bilancio, ciò significa che gli enti che hanno importanti rate di rimborso prestiti possono ulteriormente indebitarsi per lo stesso importo mentre le amministrazioni che in passato hanno finanziato i propri investimenti con risparmio pubblico (riduzione della spesa corrente) si trovano nella impossibilità ovvero nella limitata possibilità di contrarre debito per investimenti.
   Ove tale regola non venisse integrata per permettere alle amministrazioni meno indebitate e quindi con maggiore capacità di sostenere gli investimenti pubblici, si assisterebbe al paradosso che le potenzialità dei bilanci pubblici degli enti territoriali "più" in equilibrio non sarebbero sfruttabili e ne risentirebbe la crescita del Paese e lo sviluppo infrastrutturale.

Tali sottolineature non devono considerarsi mere disquisizioni tecniche perché nei fatti le norme hanno ricadute sulla possibilità delle Regioni di "fare investimenti", riqualificare la spesa, rispettare i tempi di pagamento.
Le Regioni riprendono, inoltre, la proposta di abrogazione e riformulazione del complesso meccanismo dei rapporti finanziari fra Stato e Enti territoriali in quanto, così come era definito, era complesso da applicare. È opportuna una drastica semplificazione e la definizione di una procedura celere, flessibile per implementare gli investimenti. **Occorre ricordare in ogni caso che il livello di finanziamento dello Stato ai livelli essenziali delle prestazioni (e di assistenza) e delle funzioni fondamentali i cui standard sono definiti a livello centrale deve essere calcolato anche in ragione dell'effettivo fabbisogno** seppur definito da norme specifiche. I limiti della spesa pubblica sono stringenti non si può non tenerne conto quando si definisce il livello delle prestazioni da erogare. **È necessaria la consapevolezza che è impensabile definire i LEA / LEP e non assicurarne contestualmente il finanziamento. In caso contrario si farebbe ricadere la spesa solo su altri livelli di governo senza avere un beneficio a livello di finanza pubblica.**

La Conferenza delle Regioni e Province autonome propone pertanto i seguenti primi emendamenti al disegno di legge "Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali" A.S. 2344.

Roma, 26 maggio 2016

EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE
"MODIFICHE ALLA LEGGE 24 DICEMBRE 2012, N.243, IN MATERIA DI EQUILIBRIO DEI BILANCI DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI" - ATTO SENATO 2344

1. EMENDAMENTO AVANZO VINCOLATO

Al comma 1, dell'art. 1 prima della lett. a) è inserita la seguente:
a0) al comma 1, le parole "*sia nella fase di previsione che di rendiconto*" sono sostituite da *"in sede di rendiconto"*

<u>in alternativa</u>

a0) al comma 1, dopo le parole *"sia nella fase di previsione che di rendiconto"* sono aggiunte le seguenti*: "ovvero per le Regioni e Province autonome solo in fase di rendiconto"*.

Relazione

La legge 243/2011 all'articolo 9 non riconosce per gli enti territoriali (al contrario che per gli enti non territoriali – art. 13) la possibilità iscrivere in entrata l'avanzo vincolato ai fini dell'equilibrio di bilancio (così come prescritto dall'articolo 51 del D.lgs. 118/2011); ciò comporta dunque che tutta la spesa impegnata su quote di avanzo vincolato nell'esercizio 2016 (compreso anche il FPV "attivato" sulle stesse quote di avanzo vincolato) concorre al saldo di competenza senza la relativa entrata in contropartita.
Vi è una impossibilità strutturale per le Regioni di rispettare il pareggio a preventivo in considerazione del fatto che l'avanzo di amministrazione vincolato rappresenta una parte rilevante del bilancio regionale e non iscriverlo nel bilancio di previsione, o con successiva variazione, ovvero dopo l'approvazione del rendiconto, rappresenta ad avviso delle Regioni una violazione dei seguenti principi di bilancio:

- Universalità
- Integrità
- Veridicità
- Attendibilità
- Comprensibilità
- Continuità
- Costanza
- Comparabilità
- Verificabilità

Infatti, l'art. 11 comma 5 lettera b) del dlgs 118/2011 e nel principio 4/1 concernente la Programmazione prevede che la nota integrativa allegata al bilancio di previsione indichi: l'elenco analitico delle quote vincolate e accantonate del risultato di amministrazione presunto al 31 dicembre dell'esercizio precedente distinguendo i vincoli derivanti dalla legge e dai principi contabili, dai trasferimenti, da mutui e altri finanziamenti, vincoli formalmente attribuiti dall'ente.
L'esigenza di rappresentazione dell'integrità del bilancio e il relativo obbligo di mantenere il vincolo di destinazione (in continuità con le risultanze di rendiconto dell'esercizio precedente) applicando integralmente l'avanzo vincolato, si scontrano con le regole dell'equilibrio di bilancio cosi come prescritte dalle attuali norme contabili.
L'esclusione dai saldi di finanza pubblica delle quote di avanzo vincolato in entrata, ove non si ritenesse di accedere alla soluzione prevista per gli "enti non territoriali", può risultare "sostenibile" in gestione comprimendo la spesa annua, perseguendo l'obiettivo a rendiconto.

L'inserimento nel prospetto nel bilancio di previsione dell'avanzo vincolato non comporta automaticamente un risultato positivo a consuntivo, la gestione annuale attesterà la spesa al saldo indicato dalla legge per il conseguimento degli obblighi di finanza pubblica.

2. EMENDAMENTO EQUIPARAZIONE ENTI TERRITORIALI ENTI NON TERRITORIALI

Alla lett. b), del comma 1, dell'art. 1 , dell'ultimo periodo del novellato comma 1 bis è aggiunto il seguente periodo: *"L'avanzo di amministrazione può essere utilizzato nella misura di quanto effettivamente realizzato, solo successivamente all'approvazione del rendiconto, nel rispetto di eventuali condizioni e limiti previsti dalla legge dello Stato."*

Relazione

L'avanzo d'amministrazione "vincolato" dovrebbe essere inteso come parte integrante delle entrate finali in termini di competenza di cui all'art. 9 della legge 243/2012 in quanto trattasi di una specificità contabile degli enti territoriali che non ha alcuna attinenza con l'avanzo libero comunemente inteso. Tale grandezza finanziaria, infatti, rappresenta una spesa "rinviata" nel tempo ma vincolata nella sua destinazione. Diversamente, come previsto dall'art. 9, co. 3 della legge 243/2012, l'applicazione dell'avanzo "libero" rientra nei margini di flessibilità del bilancio e, non essendo gravato da vincoli, può essere destinato a finalità quali la riduzione del debito o spese di investimento.

Occorre "armonizzare" le norme del D.lgs 118/2011 con quelle della legge 243/2012, l'applicazione al bilancio dell'avanzo d'amministrazione vincolato è obbligatorio ai fini del pareggio di bilancio. La quota vincolata del risultato di amministrazione deve essere iscritta tra le previsioni di entrata del bilancio e computata tra le entrate finali. Tanto in applicazione delle disposizioni in tema di armonizzazione contabile (art. 40 del d.lgs 118/2011 e schema di bilancio preventivo di cui all'allegato 9) che impongono l'iscrizione dell'"avanzo vincolato utilizzato anticipatamente".

Eventuali esigenze di concorso agli obiettivi di finanza pubblica possono essere assolti attraverso la modulazione del saldo richiesto di cui al comma 1 che può essere definito annualmente con legge statale.

3. EMENDAMENTO SUL SALDO DI PAREGGIO

Alla lett. a), del comma 1, dell'art. 1 le parole "*saldo non negativo*" sono sostituite con "*saldo non positivo*".

<u>In alternativa</u>

Alla lett. a), del comma 1, dell'art. 1 le parole "*saldo non negativo*" sono sostituite con "*saldo pari a zero*".

Relazione

L'emendamento mira a definire il saldo pari a zero così da far corrispondere il pareggio come soluzione per la finanza degli enti territoriali. Eventuali saldi positivi (avanzo sul pareggio) devono essere considerati manovra di finanza pubblica definibili come ulteriori rispetto alla riduzione del debito fatta dai singoli enti territoriali in concomitanza degli ammortamenti e delle rate per il rinnovo prestiti presenti nei singoli bilanci.

4. EMENDAMENTO FONDO PLURIENNALE VINCOLATO

Alla lett. b), del comma 1, dell'art. 1, l'ultimo periodo del novellato comma 1 bis è sostituito con il seguente: "Il Fondo pluriennale di entrata e di spesa è iscritto fra le entrate e le spese finali di cui al comma 1."

Relazione

Si ritiene opportuno inserire nella legge 243/2011 il principio generale secondo cui il Fondo pluriennale vincolato è considerato a tutti gli effetti ai fini del saldo del pareggio sia fra le entrate finali che fra le spese finali anche in applicazione alle regole previste dal d.lgs 118/2011 sull'armonizzazione dei bilanci. Necessità di compatibilità con gli obiettivi di finanza pubblica sono eventualmente riconducibili all'entità del saldo richiesto di cui al comma 1 definito annualmente con legge statale.

<u>In subordine</u>

All'art. 1, la lettera b) è sostituita dalla seguente:
"b) dopo il comma 1 è inserito il seguente:
1-bis. Ai fini dell'applicazione del comma 1, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Con legge dello Stato, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica ed in ogni caso su base almeno triennale, è prevista l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, tra le entrate finali e le spese finali di cui al comma 1.".

Relazione

Il presente emendamento è finalizzato a garantire che le modalità di inclusione del fondo pluriennale vincolato nel saldo rilevante ai fini del pareggio siano definite almeno su base triennale, in modo da garantire un congruo orizzonte programmatorio agli enti territoriali.

5. EMENDAMENTO SU PREMI E SANZIONI

All'art. 1, la lettera e) è sostituita dalla seguente:
"e) il comma 4 è sostituito dal seguente:
"4. Con legge dello Stato sono definiti i premi e le sanzioni da applicare alle Regioni, ai comuni, alle Province, alle città metropolitane e alle Province autonome di Trento e di Bolzano in attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo. La legge di cui al periodo precedente si attiene ai seguenti principi:
a) proporzionalità fra premi e sanzioni;
b) proporzionalità fra sanzioni e violazioni;
c) destinazione dei proventi delle sanzioni a favore del sottosettore che ha rispettato i propri obiettivi. "

Relazione

Il presente emendamento è finalizzato a integrare la previsione riguardante premi e sanzioni con l'enunciazione di alcuni principi vincolanti per il legislatore ordinario.

6. EMENDAMENTO SU TEMPISTICA INTESE REGIONALI

All’art. 2, aggiungere infine la seguente lettera d):
“d) Dopo il comma 5 è aggiunto il seguente comma 5-bis:
5-bis. La disciplina di cui al comma 3 del presente articolo si applica a decorrere dal primo esercizio finanziario successivo all’adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 5. Ciascun ente territoriale può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione.

Relazione
Il presente emendamento è finalizzato a definire un a tempistica certa per l’entrata in vigore del nuovo meccanismo di regionalizzazione del ricorso all’indebitamento, facendola decorrere dall’esercizio successivo a quello in cui verranno definite le relative modalità attuative. Esso mira inoltre a reintrodurre una clausola di flessibilità presente nel testo attualmente vigente per consentire in ogni caso a ciascun ente territoriale un minimo di flessibilità nel ricorso al debito, che verrebbe consentito in misura pari alle spese per il rimborso dei prestiti in ammortamento.

7. EMENDAMENTO CONCORSO FINANZIAMENTO LIVELLI ESSENZIALI PRESTAZIONI E FUNZIONI FONDAMENTALI

Alla lett. a), del comma 1, dell’art. 3, dopo la parola “*concorre*” inserire le seguenti: “*coerentemente con il fabbisogno”*, dopo la parola “*prestazioni*” sono inserite le seguenti “*e di assistenza*”.

Relazione
Si precisa che il livello di finanziamento dello Stato ai livelli essenziali delle prestazioni (e di assistenza) e delle funzioni fondamentali deve essere calcolato anche in ragione dell’effettivo fabbisogno seppur definito da norme specifiche. L’emendamento mira a non far ricadere sugli enti territoriali il finanziamento di livelli essenziali o funzioni fondamentali i cui standard sono definiti a livello centrale.