



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. **Svicolare 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 austerità, 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*”

in alternativa

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 così 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*".

In alternativa

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.

In subordine

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 programmatico 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.

