



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

<i>Il contesto</i>	2
<i>Il disegno di legge di modifica della legge n. 243 del 2012</i>	4
<i>Le principali modifiche introdotte</i>	4
<i>Una riforma meno distante dalla nuova contabilità</i>	6
<i>Le proposte dell'ANCI</i>	7
<i>Il Fondo pluriennale vincolato deve rientrare nel saldo</i>	7
<i>La flessibilità e la redistribuzione degli spazi finanziari</i>	8
<i>Lavorare per il pieno impiego degli spazi di saldo</i>	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 esplicitare 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 iscriversi 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 programmatica 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 accompagnamento 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 sfioramento, 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 inadatta 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.