



Attuazione e prospettive dell'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli
enti locali e del concorso alla sostenibilità del debito pubblico

Sottosegretario di Stato all'economia e alle finanze

On. Pier Paolo Baretta

Roma, 03 novembre 2016

www.mef.gov.it

AUDIZIONE

Attuazione e prospettive dell'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e del concorso alla sostenibilità del debito pubblico.

Sottosegretario di Stato all'economia e alle finanze On. Pier Paolo Baretta

Signor Presidente,
Onorevoli Deputati e Senatori

ringrazio per l'invito a quest'audizione che ha per oggetto l'attuazione e le prospettive dell'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali e del concorso alla sostenibilità del debito pubblico.

Premetto che abbiamo predisposto, per questa audizione, due testi: quello più generale e sintetico che Vi sto leggendo ed un altro, più specifico, condiviso con la RGS, che consegno allegato e che offre riferimenti tecnico-normativi sull'argomento.

Come sappiamo è stata recentemente approvata, il 12 agosto scorso, la legge n. 164 che modifica la legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali.

Tale approvazione è avvenuta a maggioranza assoluta nei due rami del parlamento.

Maggioranza necessaria affinché potessero essere apportate modifiche alla legge n.243 del 2012 che, ricordo, è legge rinforzata in quanto attuativa del principio dell'equilibrio/pareggio di bilancio, così espresso dall'articolo 81 della Costituzione.

Occorre, peraltro, ricordare il percorso che si è svolto con la riforma della legge di contabilità. L'iter legislativo è iniziato parallelamente per la modifica della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità) alla Camera e per la modifica della legge n. 243 al Senato; entrambe considerate di rilievo costituzionale (anche se non sono leggi costituzionali) perché entrambe essenziali a rendere possibile l'attuazione dell'articolo 81 della Costituzione.

Le ragioni che hanno reso necessaria la modifica alla legge n.243, dopo solo pochi anni dalla sua realizzazione sono motivate dalla evidenza che la legge n. 243 fu approvata in un contesto politico e congiunturale particolare, nel mezzo di una emergenza finanziaria che possiamo definire drammatica e che portò il Parlamento a scelte difficili e particolarmente restrittive in molti campi.

Basti qui ricordare il dibattito di allora sull'inserimento in Costituzione del principio del pareggio di bilancio, che comportò un serrato confronto di merito, conclusosi con una formula di modifica dell'articolo 81 della Costituzione, che potremo definire "propositiva" rispetto ad altre proposte di tipo esclusivamente "impositivo".

Infatti, il vincolo posto dal nuovo articolo 81 della Costituzione non si affida alla natura tecnica del concetto di pareggio, ma lo interpreta e lo coniuga nel principio dell'equilibrio di bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e di quelle favorevoli del ciclo economico. Ovvero, se nel paese non c'è recessione, il bilancio va in avanzo, finanziando le fasi in cui, in situazioni recessive, invece occorre fare disavanzo.

Equilibrio, dunque, non solo nominale (entrate meno spese uguale a zero) ma "equilibrio" che consente anche oscillazioni intorno allo zero del saldo di bilancio. Tale è il principio fissato dalla Costituzione.

A prova di ciò, e a sostegno di una interpretazione che resta, in termini di gestione della finanza pubblica, rigorosa del principio, ancorchè non immobilizzante per l'azione politica, sempre l'articolo 81 della Costituzione prevede che il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico.

Dunque, il pareggio è un esito obbligato delle scelte di gestione del bilancio, ma non può e non deve essere un impedimento per lo Stato e per le autonomie locali, né aumentare per le stesse i vincoli burocratici, soprattutto deve lasciarle libere nella propria discrezionalità e capacità programmatica, in primis in relazione agli investimenti.

Possiamo, in definitiva, dire che la Costituzione, anche in questo caso, si è mostrata più lungimirante della legge applicativa, che risenti particolarmente, nella sua stesura, del clima restrittivo di quel momento.

La necessità di modificare la legge n. 243, dunque, è dipesa dall'esigenza di consentire una maggiore flessibilità in un contesto ancora problematico, ma nel quale è possibile ragionare in un'ottica di normalità amministrativa. Si tratta cioè di conseguire il pareggio, ma anche di investire!

Venendo al merito: le modifiche introdotte al capo IV della legge n. 243 del 2012 (sull'equilibrio dei bilanci della Regioni e degli Enti locali e sul concorso dei medesimi alla sostenibilità del debito pubblico) sono state dettate dalla necessità di rendere coerente la disciplina dei vincoli di finanza pubblica, che gli enti territoriali devono rispettare, con il nuovo quadro delle regole contabili, previsto dal Decreto legislativo n° 118 del 2011, sull'armonizzazione dei bilanci regionali e locali.

Si tratta di modifiche strutturali, molto importanti e molto attese dagli enti territoriali, finalizzate a semplificare il quadro normativo di riferimento, semplificare le disposizioni specifiche sulla definizione di equilibrio di bilancio ai diversi livelli e, soprattutto, garantire, come si è detto, per gli enti locali la possibilità di programmare e prevedere spese pubbliche per i territori.

Le altre modifiche introdotte hanno da un lato la finalità di semplificare le modalità di concorso dello Stato al finanziamento delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali e dall'altro, le modalità di concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico.

Il tutto, comunque, mirato a semplificare e rendere possibili gli investimenti, promuovendo politiche espansive per gli enti locali.

Le modifiche nello specifico, si articolano su alcune direttrici di intervento:

la prima riguarda la regola dei saldi necessari a conseguire l'equilibrio degli enti locali, nel pieno superamento dei vincoli del patto di stabilità interno.

I quattro saldi previsti dalla legge n.243 del 2012, sono stati sostituiti da un unico saldo non negativo, in termini di competenza tra le entrate finali e le spese finali, sia nella fase di previsione che in quella di rendiconto. Sono stati soppressi, dunque, tutti gli obblighi di pareggio di cassa e quello delle spese correnti.

Altra importante modifica è stata quella di considerare il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel saldo tra le entrate finali e le spese finali.

Con l'inclusione del FPV (fondo pluriennale vincolato) nel saldo, si offre la possibilità agli enti di rilanciare gli investimenti, eliminando la gestione spesso poco trasparente dei residui attivi e passivi.

Le risorse del fondo, infatti, sono destinate prevalentemente alle spese in conto capitale e possono essere immediatamente utilizzabili a seguito dell'accertamento delle entrate che lo finanziano e, dunque, è possibile l'impegno delle spese esigibili a partire dall'esercizio in corso.

Attraverso l'inclusione del FPV (fondo pluriennale vincolato) si avvia a soluzione anche la problematica relativa all'utilizzo degli avanzi di amministrazione che sono accumulati nel corso del tempo, anche come conseguenza del rispetto delle norme sul patto di stabilità. Come sapete le regole contabili prevedono che gli avanzi di bilancio concorrono alla riduzione del debito, ma non al pareggio, producendo la incongruenza che un Ente indebitato è favorito rispetto ad uno "virtuoso".

A ciò si rimedia col FPV, in quanto, attraverso esso, gli avanzi di bilancio potranno essere progressivamente ridotti proprio attraverso l'inclusione del FPV nel computo del saldo, liberando in tal modo risorse da destinare agli investimenti.

Tale inclusione nel saldo è già stata possibile per il 2016, attraverso la scorsa legge di stabilità dando impulso alla ripresa degli investimenti per circa due miliardi, come ha riconosciuto l'Anci, e facilitandone la contabilizzazione in funzione programmatica, prima bloccata dal patto.

La legge n.243 modificata, per gli anni 2017-2019, stabilisce che non sia la legge annuale di bilancio, ma la legge triennale di bilancio a definire le regole attraverso cui il FPV entra nel saldo, aspetto anche questo positivo in quanto si è resa stabile nel tempo la volontà di includere tale importante strumento per il controllo della spesa di investimento degli enti locali. Tant'è che la modifica della legge n.243 prevede di considerare il FPV a regime a partire dall'anno 2020.

Con il ddl di bilancio per il 2017, presentato alla Camera dei deputati in prima lettura, operiamo un salto di qualità, rendendo di fatto strutturale la modifica legislativa sul FPV. Nella legge di bilancio, infatti, si prevede l'inclusione del FPV per l'intero triennio 2017-2019, nel computo del saldo.

Operando la saldatura tra il 2017 ed il 2020 si anticipa di fatto l'utilizzo a regime del FPV, previsto per il 2020, già a partire dal 1 gennaio 2017.

Altro punto importante della legge di modifica riguarda le operazioni d'indebitamento e d'investimento realizzate dagli enti locali attraverso l'utilizzo dei risultati d'amministrazione degli esercizi precedenti e non soddisfatti da intese regionali.

Tali operazioni verranno riproposte da appositi patti di solidarietà nazionali.

La norma, infatti, parla di un livello nazionale di rimodulazione dei saldi di finanza pubblica assegnati agli enti territoriali, facendo salvi gli effetti del saldo non negativo del complesso degli enti territoriali.

Dunque, ancora flessibilità volta alla semplificazione della vita degli enti territoriali.

È opportuno, in questa sede, evidenziare gli importanti elementi di cambiamento, rispetto al passato, raggiunti col superamento definitivo del Patto di stabilità interno (come strumento di controllo della spesa) e la sua sostituzione con il nuovo saldo di competenza.

Il percorso che il Governo ha avviato con la legge di stabilità per il 2015, anticipando l'applicazione della normativa sul pareggio per le regioni a statuto ordinario e la Sardegna, si è poi consolidato con la legge di stabilità per il 2016, che attraverso il definitivo superamento del patto di stabilità interno, ha individuato per gli enti territoriali un unico saldo non negativo in termini di competenza tra entrate e spese finali, permettendo loro una maggiore capacità di previsione e di gestione.

Credo, come ho già rilevato, che il vero salto di qualità consista nell'inclusione a regime del FPV (fondo pluriennale vincolato), al netto della quota relativa all'indebitamento. Ciò a dimostrazione che la volontà del Governo è certamente quella di proseguire il percorso iniziato, offrendo sempre maggiore possibilità agli enti di utilizzare gli avanzi in modo efficiente.

Le nuove regole mantengano fermo il sistema sanzionatorio che resta sostanzialmente invariato, salvo piccole revisioni volte ad assicurare gli obiettivi di finanza pubblica, le modalità di correzione e recupero (triennio successivo) nel caso di disequilibri da parte degli enti.

Anche in questo caso il DDL di Bilancio 2017 ha dato piena attuazione alle disposizioni previste dalla novellata legge n. 243, prevedendo un trattamento differenziato per gli enti che non hanno rispettato il saldo di finanza pubblica in misura uguale, superiore o inferiore al 3 per cento delle entrate finali (accertamenti).

Parimenti, il meccanismo premiale affronta anche il tema del pieno utilizzo delle risorse disponibili, per ciascun anno di programmazione. Ciò permetterà, nel medio lungo periodo, di premiare gli enti che programmano e avviano gli investimenti pubblici, riducendo contestualmente la formazione degli avanzi di amministrazione.

Gli stessi patti di solidarietà fra gli enti costituiscono strumenti di redistribuzione e sono un elemento fondamentale per l'efficienza del sistema dei vincoli e per la piena attuazione del disegno che ha portato da quest'anno all'effettivo superamento del Patto di stabilità.

Per concludere, credo che le recenti modifiche apportate alla legge n. 243 del 2012 mirino a semplificare il quadro di riferimento per la gestione economico-finanziaria delle regioni e degli enti locali, attraverso la previsione di un unico saldo. Inoltre, mirano a favorire gli investimenti pubblici, consentendo il graduale utilizzo degli avanzi di amministrazione e il ricorso al debito.

Le modifiche al Capo IV della legge n. 243 sono, infatti, finalizzate a fornire un quadro chiaro, semplice e stabile agli enti territoriali, utile per la programmazione di medio-lungo periodo degli investimenti pubblici, nonché per prevedere strumenti di redistribuzione territoriale degli spazi finanziari per permettere operazioni di investimento finanziate con mutui.

Il quadro di riferimento di medio-periodo è stato, poi, affinato con alcuni interventi previsti nel disegno di legge di bilancio, con la finalità di consentire il graduale utilizzo degli avanzi di amministrazione per il finanziamento degli investimenti.

Come detto in precedenza, a partire dall'anno 2016 è stato superato il patto di stabilità interno ed è stato avviato il nuovo regime.

I risultati emergenti dal monitoraggio alla data del 30 giugno 2016 sulla base dei bilanci di previsione 2016 degli enti locali sono incoraggianti e sembrano confermare che le regole di finanza pubblica non possano più essere considerate un freno agli investimenti, se non in limitati casi da gestire nell'ambito delle Intese regionali.

Dopo il superamento del patto di stabilità interno, attraverso le nuove regole di finanza pubblica, occorrerà individuare e superare i rimanenti ostacoli alla realizzazione degli investimenti pubblici, quali possono essere quelli derivanti dalla complessità delle procedure di avvio e di realizzazione degli investimenti stessi.

La semplificazione delle procedure per l'esercizio della capacità fiscale locale, la definitiva introduzione dei fabbisogni standard e l'implementazione dei processi di unificazione (unione e fusione) dei Comuni, in una migliore ottica di programmazione territoriale sono il necessario corollario a questo

Importante percorso avviato con la riforma della 243.

Vi ringrazio per l'attenzione.

Allegato tecnico

Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali: nuovo quadro di riferimento a seguito della legge n. 164/2016

Il nuovo saldo

Il novellato articolo 9, ai commi 1 ed 1-bis, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 ha superato i previgenti quattro saldi di riferimento dei bilanci delle regioni e degli enti locali (un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali; un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti), prevedendo un unico saldo non negativo in termini di competenza tra le entrate finali (titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) e le spese finali (titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio), sia nella fase di previsione che di rendiconto.

La soppressione degli obblighi di un saldo non negativo in termini di cassa (corrente e finale) e di competenza (corrente) è la diretta conseguenza dell'entrata in vigore della riforma contabile degli enti territoriali prevista dal decreto legislativo n. 118 del 2011, che a decorrere dal 1° gennaio 2015 garantisce:

- la composizione della spesa, attraverso la definizione di equilibri di bilancio per tutte le amministrazioni territoriali;
- una corretta rilevazione degli investimenti, attraverso la competenza finanziaria potenziata, che rende meno rilevanti i dati di cassa per le analisi di finanza pubblica.

L'inclusione nel saldo del Fondo pluriennale vincolato

Il novellato articolo 9, ai commi 1 ed 1-bis, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, prevede, inoltre, per gli anni 2017-2019, con legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, l'introduzione del Fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il Fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali.

Tale previsione ha trovato disciplina attuativa nell'articolo 65 del recente disegno di legge di bilancio per l'anno 2017.

Il nuovo sistema sanzionatorio

Sono state mantenute invariate, salvo piccole revisioni volte ad assicurare gli obiettivi di finanza pubblica, le modalità di correzione e recupero (triennio successivo) nel caso di disequilibri da parte degli enti. La legge n. 164 del 2016, inoltre, ha previsto che, con legge dello Stato, siano definiti i premi e le sanzioni da applicare ai richiamati enti in base ai seguenti principi:

- 1) proporzionalità tra premi e sanzioni;
- 2) proporzionalità tra sanzioni e violazioni;
- 3) destinazioni dei proventi delle sanzioni a favore dei premi agli enti del medesimo comparto che hanno rispettato i propri obiettivi che possono rappresentare delle buone pratiche per la finanza territoriale.

Tale previsione punta a migliorare non solo gli equilibri di finanza pubblica, ma anche la qualità della spesa sostenuta dagli enti territoriali.

L'articolo 65 del disegno di legge di bilancio 2017 ha dato piena attuazione alle disposizioni previste dal novellato articolo 9 prevedendo un trattamento differenziato per gli enti che:

- A) non hanno rispettato il saldo di finanza pubblica in misura uguale o superiore al 3 per cento delle entrate finali (accertamenti);
- B) non hanno rispettato il saldo di finanza pubblica in misura inferiore al 3 per cento delle entrate finali (accertamenti);

In caso di mancato conseguimento del saldo in misura uguale o superiore al 3 per cento delle entrate finali (lettera A), si applicano le seguenti sanzioni:

- a) sanzione economica: per gli enti locali, è prevista la riduzione del Fondo sperimentale riequilibrio e del Fondo di solidarietà comunale in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato. Tale riduzione è applicata nel triennio successivo a quello di inadempienza in quote costanti; la regione o la provincia autonoma, invece, nel triennio successivo, è tenuta ad effettuare un versamento all'entrata del bilancio dello Stato, di importo corrispondente a un terzo dello scostamento registrato;
- b) limite alle spese correnti: nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, l'ente non può impegnare spese correnti, per le regioni al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo dei corrispondenti impegni dell'anno precedente ridotti dell'1 per cento. La sanzione si applica con riferimento agli impegni riguardanti le funzioni esercitate in entrambi gli esercizi. A tal fine, l'importo degli impegni correnti dell'anno precedente e quello dell'anno in cui si applica la sanzione sono determinati al netto di quelli connessi a funzioni non esercitate in entrambi gli esercizi, nonché al netto degli impegni relativi ai versamenti al bilancio dello Stato effettuati come contributo alla finanza pubblica;
- c) blocco del ricorso al debito: nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, l'ente non può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti. Per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, restano esclusi i mutui autorizzati con legge regionale e non ancora contratti. I mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie o finanziarie per il finanziamento degli investimenti o le aperture di linee di credito devono essere corredati da apposita attestazione da cui risulti il rispetto del saldo;
- d) blocco delle assunzioni: nell'anno successivo a quello di inadempienza, l'ente non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si

configurino come elusivi della presente disposizione. Le regioni, le città metropolitane e i comuni possono comunque procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato, con contratti di durata massima fino al 31 dicembre del medesimo esercizio, necessari a garantire l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale;

e) sanzione agli amministratori: nell'anno successivo a quello di inadempienza, il presidente, il sindaco e i componenti della giunta in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione sono tenuti a versare al bilancio dell'ente il 30 per cento delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza spettanti nell'esercizio della violazione.

In caso di mancato conseguimento del saldo in misura inferiore al 3 per cento delle entrate finali (lettera B), si applicano le seguenti sanzioni:

a) sanzione economica: identica alla sanzione applicata agli enti di cui alla precedente lettera A);

b) limite alle spese correnti: è applicata imponendo agli impegni di parte corrente, per le regioni al netto della sanità, un limite pari all'importo dei corrispondenti impegni dell'anno precedente e non già ridotta dell'1 per cento (come diversamente previsto per l'ipotesi A);

c) blocco del ricorso al debito: identica alla sanzione applicata agli enti di cui alla precedente lettera A);

d) blocco assunzioni: riguarda il solo personale a tempo indeterminato e non anche il personale a tempo determinato (come diversamente previsto per l'ipotesi A);

e) sanzione agli amministratori: versamento al bilancio dell'ente del 10 per cento (e non già al 30 per cento come diversamente previsto per l'ipotesi A) delle indennità di funzione e dei gettoni percepiti nell'anno in cui è avvenuta la violazione; la disposizione si applica a presidente, sindaco e componenti della giunta.

Il sistema premiale

Sempre l'articolo 65 del disegno di legge di bilancio 2017 introduce, altresì, il meccanismo premiale che prevede:

1) per le regioni che rispettano il saldo e che conseguono un saldo finale di cassa non negativo tra entrate finali e spese finali, l'assegnazione delle eventuali risorse incassate dal bilancio dello Stato derivanti dalla sanzione economica; le risorse in parola sono vincolate alla realizzazione di investimenti. L'ammontare delle risorse per ciascuna regione è determinato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;

2) per le città metropolitane, le province e i comuni che rispettano il saldo e che conseguono un saldo finale di cassa non negativo fra le entrate finali e le spese finali, l'assegnazione delle eventuali risorse derivanti dalla riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo di solidarietà comunale e dai versamenti e recuperi effettivamente incassati; le risorse in parola sono vincolate alla realizzazione di investimenti. L'ammontare delle risorse per ciascuna città metropolitana, provincia e comune è determinato d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali;

3) per le regioni e città metropolitane che rispettano il saldo lasciando spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1 per cento degli accertamenti delle entrate finali, è previsto inoltre che la spesa per rapporti di lavoro flessibile possa essere innalzata del 10 per cento;

4) per i comuni che rispettano il saldo, lasciando spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1 per cento degli accertamenti delle entrate finali il turn over è innalzato al 75 per cento,

qualora il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica.

Il meccanismo premiale (punti 3 e 4) affronta anche il tema del pieno utilizzo delle risorse disponibili, per ciascun anno di programmazione. Ciò permetterà, nel medio-lungo periodo, di premiare gli enti che programmano e avviano gli investimenti pubblici, riducendo contestualmente la formazione degli avanzi di amministrazione.

Da ultimo, è stata mantenuta ferma la possibilità di prevedere ulteriori obblighi a carico degli enti, in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Investimenti: ricorso al debito e utilizzo avanzi di amministrazione

L'articolo 10 della legge n. 243 del 2012, come novellato dalla richiamata legge n. 164 del 2016, disciplina le operazioni di investimento realizzate attraverso il debito e l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti.

In un'ottica di sostenibilità di medio-lungo periodo e di finalizzazione del ricorso al debito, sono stati mantenuti fermi i principi generali dell'articolo 10, in particolare:

- il ricorso all'indebitamento da parte degli enti territoriali è consentito esclusivamente per spese di investimento, nei limiti previsti dalla legge dello Stato (per gli enti locali, dall'articolo 202 e successivi del d. lgs. n. 267 del 2000, per le regioni e le Province autonome dall'articolo 62, comma 6, del d. lgs. n. 118 del 2011);
- le operazioni di indebitamento devono essere accompagnate da piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, dove sono evidenziati gli oneri da sostenere e le fonti di copertura. Ciò al fine di assicurare la sostenibilità dell'investimento nel medio-lungo periodo.

L'innovazione, introdotta con le modifiche apportate al comma 3 dell'articolo 10, è la previsione di demandare ad apposite intese regionali non solo le operazioni di indebitamento sul rispettivo territorio, ma anche la possibilità di utilizzare gli avanzi pregressi per operazioni di investimento. Le intese dovranno, comunque, assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica per il complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la regione stessa.

I punti principali della nuova disciplina, pertanto, sono i seguenti:

- a) le operazioni di investimento realizzate attraverso il ricorso al debito e l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese regionali che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo non negativo, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione;
- b) viene previsto il potere sostitutivo dello Stato nelle ipotesi di mancata attuazione delle intese regionali;
- c) le operazioni di investimento realizzate attraverso il ricorso al debito e l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti non soddisfatte dalle predette intese concluse in ambito regionale sono effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali. Rimane fermo il rispetto del saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, del complesso degli enti territoriali.

Viene, altresì, previsto che con apposito DPCM, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata, siano disciplinati criteri e modalità di attuazione delle disposizioni riguardanti le operazioni di investimento realizzate attraverso il ricorso al debito e l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti (intese regionali e patti di solidarietà nazionale), ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Lo schema del decreto deve essere trasmesso alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro quindici giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato.

I principali contenuti del DPCM saranno, pertanto, volti a:

- assicurare l'attuazione delle intese regionali in tempo utile per la programmazione degli investimenti degli enti territoriali nel breve periodo;
- assicurare una programmazione di medio-lungo periodo delle opere pubbliche, non focalizzandosi pertanto esclusivamente alla programmazione degli investimenti nell'anno oggetto dell'intesa;
- definire criteri prioritari di assegnazione degli spazi disponibili, ponendo particolare attenzione agli enti che dispongono da un lato dei progetti esecutivi e consistenti avanzi di amministrazione e dall'altro di limitati spazi di saldo per il loro utilizzo;
- disciplinare il potere sostitutivo dello Stato al fine di permettere un tempestivo intervento, indispensabile per la programmazione degli investimenti;
- coordinare la tempistica delle intese regionali con i patti di solidarietà nazionale.

Da ultimo, sarebbe opportuno prevedere modalità di monitoraggio dell'attuazione delle Intese e dei patti di solidarietà nazionale, nonché degli investimenti avviati grazie agli strumenti in parola.

Le relazioni finanziarie tra lo Stato e gli enti territoriali in base alle fasi del ciclo economico

Di minor rilievo risultano, infine, le modifiche apportate agli articoli 11 e 12 (Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali e Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico), considerato che le stesse mirano a semplificare il processo, attraverso il rinvio alla legislazione ordinaria delle relative modalità attuative, che non saranno di facile definizione.

Infatti, l'attuazione dei predetti articoli presuppone la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e la valutazione degli effetti delle fasi del ciclo economico sul gettito tributario di ciascun ente (comune, provincia, città metropolitane, regione).

Roma, 03 novembre 2016