

Convegno

“Le verifiche dei bilanci delle autonomie territoriali e i nuovi modelli di controllo affidati alla Corte dei Conti”

Bologna 31.5.2019

Intervento del dott. GIANLUIGI MASULLO
Direttore Area risorse strumentali della Regione del Veneto

“La difficile costruzione degli equilibri di bilancio nelle Regioni e negli Enti locali”

In Italia il concetto di equilibrio di bilancio per gli enti territoriali sta attraversando un'importante fase di evoluzione.

Abbiamo avuto varie fasi in cui esso è stato al centro delle attenzioni del legislatore: a partire dal patto di stabilità della Legge 448/1998, nelle sue varie declinazioni di saldo di competenza, competenza mista o cassa;

Poi è intervenuto il D.lgs. 118/2011 con il suo riferimento all'equilibrio complessivo e all'equilibrio parziale di parte corrente.

A questo concetto si è sovrapposta la metodologia di calcolo della Legge 243/2012 che ha previsto regole mutate dal calcolo dell'indebitamento netto in sede europea.

Oggi, anche a seguito delle sentenze della Corte costituzionale 247/2017 e 101/2018, la Legge 145/2018 ha eliminato il doppio binario dell'equilibrio: D.lgs.118/2011 e Legge 243/2012, riconoscendo la piena computabilità di tutte le entrate dell'ente, anche di quelle formatesi negli esercizi precedenti e confluite nell'avanzo di amministrazione e nel FPV.

E' chiaro che siamo in una fase complessa di assestamento normativo-ordinamentale, in cui si sommano gli effetti:

- dell'applicazione della nuova contabilità armonizzata, con il suo bagaglio metodologico rivelatore della reale consistenza dei risultati di bilancio e di una nuova tecnicità applicativa da acquisire;
- della crisi economica e, quindi, finanziaria nazionale che ha condotto al ridimensionamento del progetto di equiordinazione dei livelli di governo, allo stand by del federalismo fiscale, alla maggiore centralizzazione dei flussi finanziari e alle politiche di restrizione finanziaria a carico degli enti territoriali.
- ad una maggiore difficoltà di programmare e conseguire un equilibrio sostanziale e duraturo, conciliando i mezzi finanziari disponibili con i bisogni pubblici da soddisfare.

Equilibri finanziari e di bilancio e ordinamento contabile

In relazione alla tecnicità della disciplina contabile vi è un timore diffuso che, sebbene fondata su rigorosi e apprezzabili principi, l'ampiezza e la complessità delle innovazioni di sistema possano produrre elementi ambigui di percepibilità degli equilibri richiesti dalla normativa: da una parte, degli operatori che devono dimostrarlo e dall'altra da parte, degli organi di controllo che devono verificarlo.

Un esempio è oggi rappresentato dalla redazione dei prospetti per certificare gli equilibri di competenza (risultanze generali, determinazione avanzo ed equilibri di bilancio), che sono oggetto di confronto in sede Arconet.

L'auspicio è che gli schemi che saranno adottati riescano a ricomprendere tutte le fattispecie gestionali e che chi li legge e controlla possa far affidamento su univoche chiavi di lettura fondate su omogeneità di situazioni e casistiche contabili rilevabili nell'abito delle diverse tipologie di enti.

Un altro esempio è il grado di applicabilità in bilancio delle quote vincolate degli avanzi di amministrazione.

La Corte costituzionale nella sentenza 247/2017 affronta questo tema, soffermandosi sull'esigenza di chiarezza, specificazione, trasparenza divulgativa anche in relazione ai risultati di gestione e, quindi, alla valenza "ricostruttiva" fedele e sostanziale dell'equilibrio rappresentato in bilancio:

Corte cost. Sent. 247/2017: la complessità delle innovazioni contabili

“Questa Corte non ignora il pericolo che l'accentuarsi della complessità tecnica della legislazione in materia finanziaria possa determinare effetti non in linea con il dettato costituzionale e creare delle zone d'ombra in grado di rendere ardua la giustiziabilità di disposizioni non conformi a Costituzione. In ogni caso, è concreto il rischio che un tale modo di legiferare pregiudichi la trasparenza in riferimento al rapporto tra politiche di bilancio, responsabilità politica delle strategie finanziarie e accessibilità alle informazioni da parte delle collettività amministrate.

Proprio a tutela del corretto esercizio del mandato elettorale questa Corte ha affermato che «Occorre ricordare che il bilancio è un “bene pubblico” nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. [...] Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche. Sotto tale profilo, i moduli standardizzati dell'armonizzazione dei bilanci, i quali devono innanzitutto servire a rendere omogenee, ai fini del consolidamento dei conti e

della loro reciproca confrontabilità, le contabilità dell'universo delle pubbliche amministrazioni, così articolato e variegato in relazione alle missioni perseguite, non sono idonei, di per sé, ad illustrare le peculiarità dei programmi, delle loro procedure attuative, dell'organizzazione con cui vengono perseguiti, della rendicontazione di quanto realizzato. Le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza, devono essere pertanto integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità» (sentenza n. 184 del 2016).

La necessità di assicurare un profilo divulgativo delle finalità perseguite e dei contenuti normativi riguarda anche lo Stato e detto profilo deve sempre corredare la tecnicità degli enunciati in subiecta materia, per rappresentare in modo comprensibile «le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate» (ancora sentenza n. 184 del 2016).

In relazione al concreto pericolo di reiterazione di situazioni di problematica compatibilità della legislazione in materia finanziaria con il dettato costituzionale, è opportuno che il legislatore adotti una trasparenza divulgativa a corredo degli enunciati di più complessa interpretazione e attuazione, poiché non potrebbe ritenersi consentito un abuso della “tecnicità contabile” finalizzato a creare indiretti effetti novativi sulla disciplina specificativa dei principi costituzionali di natura finanziaria e di quelli ad essi legati da un rapporto di interdipendenza.”

Equilibri e trasparenza nella programmazione di finanza pubblica

La Corte costituzionale (sent. 82/2015) ha affermato che *“i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica (...) sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. (...) Gli obiettivi programmatici del patto di stabilità e crescita non possono che essere perseguiti dal legislatore nazionale attraverso norme capaci d'imporsi all'intero sistema delle autonomie”*.

Il primo elemento che conduce alla reale costruzione dell'equilibrio è, quindi, a un coordinamento di finanza pubblica che si fonda anche su una programmazione trasparente nei confronti di tutti i livelli di governo della PA. La programmazione finanziaria di un ente territoriale comincia con l'approvazione del Documento di economia e finanza che il Governo presenta e che il Parlamento assente con una risoluzione. Il DEF dovrebbe indicare sia le previsioni tendenziali (a legislazione vigente) di indebitamento netto e,

quindi, di entrata e spesa, sia gli obiettivi programmatici, cioè quelli che ci vincolano con l'Europa e saranno osservati dal bilancio del triennio successivo. Dalla differenza tra previsioni tendenziali, eventualmente integrate con gli interventi a politiche invariate (cioè interventi che si vogliono riproporre, ma che non sono considerati nelle previsioni a legislazione vigente), si ricavano i numeri della manovra di finanza pubblica.

Come si ripartisce la manovra tra i vari sotto settori della PA (cioè tra Amm. centrali, Amm. locali, Enti di previdenza? E come si ripartisce, all'interno dei sotto settori, la manovra tra i comparti (es. nelle Amm. locali tra Regioni, province e Comuni)?

Ma cosa dicono le norme?

L'art. 10 citato della L. 196/2009 stabilisce che la prima sezione del DEF contenga:

a) gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica almeno per il triennio successivo e *gli obiettivi articolati per i sotto settori del conto delle amministrazioni pubbliche relativi alle amministrazioni centrali, alle amministrazioni locali e agli enti di previdenza e assistenza sociale;*

(...)

e) gli obiettivi programmatici definiti in coerenza con quanto previsto dall'ordinamento europeo, indicati per ciascun anno del periodo di riferimento, in rapporto al prodotto interno lordo e, tenuto conto della manovra di cui alla lettera f), per l'indebitamento netto, per il saldo di cassa, al netto e al lordo degli interessi e delle eventuali misure una tantum ininfluenti sul saldo strutturale del conto economico delle amministrazioni pubbliche, e per il debito delle amministrazioni pubbliche, *articolati per i sotto settori di cui alla lettera a)*, anche ai fini di quanto previsto dall'articolo 3, comma 3, primo periodo, della legge 24 dicembre 2012, n. 243; (30)

L'art. 36 del D.lgs. 68/2011 prevede che *la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica concorre*, in conformità a quanto previsto dall'articolo 10 della citata legge n. 196 del 2009 *alla ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica per sotto settore istituzionale*, ai sensi dell'articolo 10, comma 1, e 2, lettera e) della citata legge n. 196 del 2009;” In realtà la legge delega 42/2009 prevedeva che gli obiettivi programmatici fossero indicati per comparto della PA. Secondo l'Istat ad es. i comparti all'interno della PA del sotto settore Amministrazioni locali sono le Regioni, i Comuni, le Province. Sarebbe preferibile dettagliare gli obiettivi per comparto.

Nella prassi invece accade che:

- 1) il DEF nazionale indica gli obiettivi programmatici solo per l'aggregato complessivo delle amministrazioni pubbliche. Per i sotto settori della PA indica solo le previsioni tendenziali.
- 2) la Conferenza non viene chiamata a concorrere alla ripartizione dell'obiettivo di indebitamento tra i sotto settori della PA e cioè Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali (Regioni, Enti locali, Enti sanitari, ecc.), Enti di previdenza, come afferma l'art. 36 del D.lgs. 68/2011;

In tal modo le amministrazioni locali saranno esposte ad una manovra di bilancio che sarà definita solo con la legge di bilancio, che potrebbe essere sbilanciata a loro sfavore. Invece il DEF nazionale, la cui risoluzione parlamentare vincola i saldi decisi poi dalla legge di bilancio, dovrebbe fornire una maggiore certezza alle amministrazioni locali (e meglio ancora ai singoli comparti). Si impone la necessità di definire il concorso all'equilibrio programmatico dei singoli sotto settori fin dall'inizio del ciclo di bilancio (DEF nazionale, DEF regionale, DUP enti locali), con una precisa quantificazione delle manovre pro-quota si veda come si è espressa la Corte costituzionale (sent. 247/2017).

Estratto sent. Corte cost. 247/2017)- Il concorso delle Autonomie alla manovra di finanza pubblica deve essere fondata su criteri di trasparenza, preliminare quantificazione e proporzionalità

“9.2.– Occorre considerare, in riferimento all'ambito nazionale e a quello dell'Unione europea, che gli equilibri finanziari custoditi dallo Stato con riguardo al bilancio, inteso come documento espressivo dell'intera finanza pubblica allargata, sono ontologicamente diversi da quelli prescritti per le pubbliche amministrazioni uti singulae. Questi ultimi si configurano sostanzialmente come situazione dinamica di bilanciamento tra componenti attive e passive dei singoli bilanci, mentre i primi sono entità macroeconomiche alla cui equilibrata corrispondenza gli enti del settore pubblico allargato concorrono pro quota attraverso regole chiare e predefinite in relazione all'andamento dei cicli economici e alla situazione del debito pubblico. Deve essere condiviso l'assunto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, secondo cui «l'equilibrio dei rispettivi bilanci [costituisce] una sorta di garanzia reciproca che tutti i livelli di governo mutualmente si prestano».

In proposito, è opportuno ricordare – come già precedentemente precisato – che la nuova formulazione del primo comma dell'art. 97 Cost. riguarda per la prima parte gli equilibri dei singoli enti, mentre la seconda afferisce alla doverosa contribuzione di questi ultimi al comune obiettivo macroeconomico di assicurare la sostenibilità del debito nazionale.

Il primo precetto si sostanzia nel divieto – per ciascun ente – di previsioni di disavanzo economico e nella continua ricerca dell'equilibrio tendenziale nella gestione finanziaria, in relazione alle dinamiche interne ed esterne che caratterizzano l'attuazione concreta delle politiche di bilancio. Il secondo comporta la contribuzione di ciascuna amministrazione al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionali ed europei, assicurando a tal fine risorse e specifici comportamenti finanziari. Oltre ai canoni di ragionevolezza, la contribuzione deve essere improntata a trasparenza, proporzionalità e previa

quantificazione. Ciò con particolare riguardo agli enti territoriali la cui autonomia finanziaria può subire limitazioni, ma nel rispetto dei principi costituzionali e in particolare di quelli contenuti nel Titolo V della Costituzione.”.

Si può essere quindi d'accordo sul fatto che come afferma il coordinamento di finanza pubblica è funzionale a prevenire disavanzi di bilancio e a preservare l'equilibrio. Ma è doveroso anche dire che l'impostazione iniziale della manovra di bilancio che è inaugurata con il DEF non asseconda un responsabile consapevolezza del “destino” finanziario degli enti territoriali e delle relative responsabilità di comparto.

Equilibri di bilancio ed efficienza amministrativa e finanziaria

L'equilibrio tendenziale tra entrate e spese deve fondarsi sulla determinazione delle stesse in base ai parametri fissati dalla legge, volti alla responsabilizzazione ed all'efficienza dei comportamenti delle Regioni. La Corte costituzionale, nella sentenza 247/2017, ha affermato che *"al positivo risultato finanziario faccia riscontro una corretta e ottimale erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali rese alla collettività", cui deve corrispondere "il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale; in sostanza, un ottimale rapporto tra efficienza ed equità."* La legge vigente su questa tematica è quella contenuta nella Legge 42/2009 e nel Dlgs. 68/2011 in materia di Federalismo fiscale, che tardano ad essere applicate.

Quando tale quadro ordinamentale sarà applicato non potrà che modificare gli attuali equilibri, perché si dovrà attuare il superamento del criterio della spesa storica, definire i livelli essenziali, determinare i fabbisogni standard, applicare gli schemi perequativi espliciti, sia di tipo verticale in base ai fabbisogni standard (per le funzioni essenziali), sia di tipo orizzontale, in base alla riduzione parziale delle differenze di capacità fiscale (funzioni non essenziali).

In generale la determinazione dell'equilibrio è affrontato in maniera generalizzata per tutti gli enti. In questi anni la compressione della capacità di spesa è stata realizzata senza alcuna analisi selettiva. In realtà è fondamentale riuscire a definire parametri di virtuosità che consentano a chi ha una condizione di bilancio in equilibrio di poter legittimamente operare con una maggiore autonomia di entrata e di spesa rispetto a chi deve, doverosamente, rientrare entro i binari della corretta gestione finanziaria.

Spunti di riflessione per un finanza territoriale ordinata e responsabile

a) **Stabilità ed affidabilità del quadro normativo e certezza risorse.** La Corte costituzionale ha ricordato che *“il bilancio è un “bene pubblico” nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche”* (sent. 184/2016 e 247/2017). E’ un bene pubblico non solo il bilancio statale ma anche quello degli enti territoriali. Per tale ragione occorre definire un quadro di finanziamento certo per questi ultimi che non si modifichi annualmente e che attribuisca agli stessi un quantum di risorse annuali congrue e adeguate per garantire l’integrale finanziamento delle funzioni ad essi affidate (art. 119 comma 4 Cost.) e per permettere una reale funzione di programmazione pluriennale di bilancio. La definizione di un quadro di entrate stabile rappresenta, infatti, un requisito indispensabile al fine di favorire l’autogoverno finanziario regionale e locale ed il rispetto responsabile degli obiettivi di finanza pubblica. Questo può avvenire innanzitutto attuando le riforme finanziarie, come il federalismo fiscale. Le disposizioni ed i principi previsti dalla L. 42/2009 e dal D.lgs. 68/2011, attuativi dell’art. 119 cost., sono rimasti, soprattutto per le regioni, praticamente lettera morta nonostante le sollecitazioni della Corte Costituzionale. Dare certezza alle risorse significa:

- 1) sopprimere i trasferimenti statali, ad eccezione del fondo perequativo, sostituendoli con entrate tributarie proprie (cd. fiscalizzazione dei trasferimenti statali);
- 2) attuare i criteri di territorializzazione delle compartecipazioni;
- 3) evitare le rilevanti e ripetute incursioni del legislatore statale su tributi "formalmente" regionali o locali; se necessarie, le politiche fiscali nazionali devono attuare una totale e tempestiva compensazione a carico dello Stato degli effetti negativi sulle finanze regionali e locali derivanti da norme statali di erosione delle basi imponibili, di riduzione di aliquota o di altre modifiche della disciplina di tributi. Gli stessi modelli di stima e basi dati utilizzate dallo Stato devono essere resi disponibili alle Autonomie, sia in ottica di trasparenza per consentire una verifica autonoma dei risultati da parte delle stesse, sia per agevolare la diffusione di informazioni e di omogenei metodi di quantificazione delle variazioni tributarie.
- 4) evitare di riproporre il blocco statale della flessibilità tributaria; a tal proposito si registra favorevolmente che la manovra di bilancio 2019 ha rimosso il divieto di azionare la leva tributaria;

- 5) attribuire alle Autonomie territoriali i proventi derivanti dalla lotta all'evasione fiscale anche pro-quota sulle compartecipazioni ai tributi nazionali e sempre pro-quota i proventi collegabili a tributi territoriali derivanti dall'applicazione di norme su istituti deflativi del contenzioso, realizzati in sostituzione dell'accertamento formale.
- b) **Responsabilizzazione.** E' necessario attuare i criteri volti alla responsabilizzazione ed all'efficienza dei comportamenti per effetto:
- 1) del superamento del criterio della spesa storica;
 - 2) della definizione dei livelli essenziali nelle materie per le funzioni essenziali diverse dalla sanità (assistenza sociale, istruzione e trasporto pubblico locale in conto capitale);
 - 3) della determinazione dei fabbisogni standard e dei relativi processi di responsabilizzazione e accrescimento dell'efficienza;
 - 4) dell'applicazione degli schemi perequativi espliciti, di tipo verticale in base ai fabbisogni standard (per le funzioni essenziali) e di tipo orizzontale in base alla riduzione parziale delle differenze di capacità fiscale (funzioni non essenziali);
 - 5) della attuazione della premialità per i comportamenti virtuosi e per le gestioni sane ed efficienti. Equilibrio di bilancio e virtuosità nella gestione dovrebbero essere i "paletti" che devono consentire ai territori che ne hanno dato dimostrazione l'accesso all'Autonomia differenziata di cui all'art. 116 comma 3 Cost..
- c) **No a tagli indistinti, non selettivi e destabilizzanti/lesivi dei livelli di servizio.** La stabilità finanziaria si ottiene anche in primo luogo evitando che le manovre si abbattano in corso d'anno su ambiti di intervento caratterizzati da prestazioni di rilevante importanza sociale. A tal proposito appare necessario attuare quanto disposto dall'art. 24 comma 1 del DL 50/2017 convertito in L. 96/2017 il quale prevede l'aggiornamento da parte della Conferenza Unificata, segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, del rapporto sulla determinazione della effettiva entità e della ripartizione delle misure di consolidamento disposte dalle manovre di finanza pubblica fra i diversi livelli di governo fino all'annualità 2016 e con la proiezione dell'entità a legislazione vigente per il 2017 – 2019; altrettanto importante è non prorogare *sine die* eventuali manovre di contenimento, come sancito dalla Corte costituzionale.
- d) **Accrescere il coordinamento finanziario preventivo.** Sebbene l'art. 117 terzo comma Cost. affidi allo Stato la competenza legislativa concorrente del coordinamento della finanza pubblica (ed alle regioni la legislazione attuativa e di dettaglio nell'ambito di principi definiti dallo stato), tutte le componenti della PA devono avvertire come

indispensabile dialogare nel momento della formazione delle misure economico-finanziarie che impattano sull'equilibrio di bilancio degli enti territoriali. Una maggiore condivisione nell'attuazione del coordinamento della finanza pubblica può realizzarsi valorizzando la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica prevista dall'articolo 5 della legge 42/2009. I suoi compiti sono molteplici: oltre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto e della verifica scostamenti, essa si occupa: della verifica di adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di governo; della verifica delle relazioni finanziarie fra i livelli di governo; propone indici di virtuosità; controlla l'applicazione dei meccanismi di premialità e sanzionatori ed il corretto utilizzo fondi perequativi; verifica l'utilizzo dei fondi per interventi speciali, il funzionamento dell'ordinamento finanziario enti territoriali, la congruità dei dati e basi informative finanziarie e tributarie, il percorso di convergenza ai costi e fabbisogni standard. Si tratta di funzioni qualificanti che potrebbero aiutare a condividere in misura maggiore le scelte fondamentali di finanza pubblica. Una prima risposta apprezzabile di tale concertazione, per la prima volta negli ultimi anni, si è avuta con la legge di bilancio 2019 dello Stato: il Governo e le Regioni sono riuscite a parlarsi sulle principali criticità, hanno fatto accordi preliminari (15 ottobre 2018 sul bilancio extra-sanitario e 1 dicembre 2018 sulla sanità) ed hanno trasfuso completamente tali accordi nel testo della Legge di bilancio. Una conseguenza di tale maggiore chiarezza del quadro finanziario è l'approvazione in Consiglio regionale l'11/12/2018, in anticipo rispetto al passato, del bilancio 2019-2021 della Regione Veneto.

- e) **Coprire le spese per funzioni affidate in “periferia”.** Occorre applicare in maniera puntuale l'art. 81 della costituzione in tema di copertura delle leggi di spesa, anche quando gli oneri sono addossati ad altri livelli di governo. Un esempio in tal senso è dato dalla mancata riassegnazione alle Regioni, subentrate nell'esercizio delle funzioni, delle risorse acquisite dallo Stato per la riallocazione delle funzioni “non fondamentali” di province e città metropolitane, per effetto dell'art. 1, commi 418 e 419 della L. 190/2014. A tal fine è importante ottemperare tempestivamente alle sentenze della Corte costituzionale (sentenze 205/2016 e 137/2018) che hanno sancito tale riassegnazione. A tal proposito si *“deve ricordare che la legge impone al Ministero dell'economia e delle finanze di esercitare con puntualità e correttezza le funzioni di monitoraggio previste all'art. 17, comma 12, della legge n. 196 del 2009 [copertura nuovi oneri di spesa n.d.r.] e, se del caso, di promuovere i provvedimenti di cui ai commi successivi, anche quando gli oneri ricadono in prima battuta sui bilanci regionali.”* (Corte costituzionale, sent. 5/2018). In senso analogo è

avvenuto per i costi di risarcimento degli effetti a carico di soggetti emotrasfusi. Qui una legge dello Stato dichiara che il costo a è a carico dell'amministrazione centrale ma prevede che le Regioni anticipino le risorse. L'art. 81 della Cost. imporrebbe di definire anticipatamente la copertura a carico del bilancio statale ed i tempi per il ristoro delle risorse alle Regioni.

- f) **Sostenibilità degli effetti finanziari delle leggi nei settori LEP.** Le leggi dello Stato che impattano sull'erogazione di livelli essenziali delle prestazioni sociali devono essere corredate da una adeguata istruttoria finanziaria che deve riportare in modo puntuale nelle relazioni tecniche gli effetti finanziari sulle Autonomie territoriali. Ed in esse deve essere data dimostrazione della ragionevolezza e sostenibilità al fine di non penalizzare l'accesso a prestazioni prioritarie. Inoltre occorrerebbe forse una più chiara e trasparente identificazione nei bilanci pubblici delle spese sostenute per finanziare i livelli essenziali delle prestazioni e delle spese diverse da esse. In tal modo si consentirebbe agli amministratori di concentrare l'attenzione sulla programmazione delle priorità di intervento ed ai cittadini di controllare l'operato degli stessi.
- g) **Semplificare lo “strumentario” contabile e la definizione di equilibrio.** In ultimo deve essere semplificato il sistema di definizione degli equilibri della contabilità armonizzata con i suoi prospetti e garantire a chi controlla, in primis alla Corte dei conti, un'agevole verifica degli stessi. In tal senso un passo avanti si è avuto con le norme della legge di bilancio 2019 che recepiscono il nuovo paradigma di equilibrio degli enti territoriali. Ora occorre rendere “praticabili” i prospetti di dimostrazione dell'equilibrio.

APPENDICE 1:

LE BASI EUROPEE E COSTITUZIONALI DEL CONCORSO DEGLI ENTI TERRITORIALI AGLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA

Il contesto di vincoli finanziari cui sono sottoposti gli enti territoriali deriva in primo luogo da regole sovranazionali dettate da accordi in sede europea.

Patto Euro Plus

Con il patto “Euro Plus”, approvato dai Capi di Stato e di Governo della zona euro l’11 marzo 2011 e condiviso dal Consiglio europeo il 24-25 marzo 2011, gli Stati membri dell’Unione europea si sono impegnati ad adottare interventi finalizzati a perseguire e **realizzare gli obiettivi della sostenibilità delle finanze pubbliche**, oltre che quelli della competitività, dell’occupazione e della stabilità finanziaria.

In particolare gli Stati hanno deliberato di impegnarsi a **recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell’Unione europea fissate nel Patto di stabilità e crescita**, con la facoltà di scegliere sia lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere (purché avente una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte, ad esempio costituzione o normativa quadro), sia la tipologia del vincolo di bilancio (regola di saldo primario, di spesa, di indebitamento) in modo da garantire la **disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale**.

Il processo di rafforzamento della governance europea ha attraversato una nuova fase con l’emanazione di una apposita direttiva comunitaria concernente i requisiti per i quadri di bilancio nazionali (2011/85/UE) in data 8 novembre 2011, si prevede che gli “Stati membri sono tenuti ad assicurare che i dati di bilancio di tutti *i sottosettori* della pubblica amministrazione siano disponibili al pubblico tempestivamente e regolarmente” e che nei Paesi con strutture decentrate l’assegnazione delle **responsabilità di bilancio tra i diversi livelli di governo** dovrebbe essere chiaramente definita e soggetta ad adeguate procedure di controllo.

Fiscal compact

Con il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell’Unione economica e monetaria (meglio noto come Fiscal Compact), sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012 e in vigore dal 1° gennaio 2013, ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114 (Ratifica ed esecuzione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell’Unione economica e monetaria [...]), poi, **gli Stati contraenti, all’art. 3, comma 2, si sono impegnati a recepire le regole del «patto di bilancio» «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio».**

Legge costituzionale n. 1/ 2012

Lo Stato italiano ha ritenuto di adempiere a questi impegni con **la legge costituzionale n. 1/ 2012**, ha provveduto a riformare gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost, che quindi costituiscono le basi costituzionali del concorso finanziario degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica.

L’art. 81 sesto comma della Costituzione stabilisce che le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l’equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono definiti con **legge rinforzata**, approvata cioè a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.

Il principio di buon andamento (art. 97 primo comma) ribadisce che le pubbliche amministrazioni assicurano **l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea.**

L'art. 117 terzo comma Cost. affida allo Stato la competenza legislativa concorrente del **coordinamento della finanza pubblica**. Spetta alle regioni la legislazione attuativa e di dettaglio nell'ambito di principi definiti dallo stato. Su tali principi poggia l'obbligo per le regioni e gli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, ai fini della tutela economica della Repubblica.

Allo Stato è inoltre attribuita dal medesimo articolo la competenza esclusiva **dell'armonizzazione dei bilanci pubblici**, da intendersi sia in senso contabile che per quanto attiene ai profili di rappresentazione e consolidamento dei valori ai fini dell'osservanza delle regole di sostenibilità europea di finanza pubblica.

L'articolo 119 primo comma Cost. prevede che l'equilibrio dei bilanci ed il concorso all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea costituiscono **obblighi e condizione per il pieno esplicarsi dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa** di regioni, province, Città metropolitane e Comuni.

Il sesto comma del medesimo articolo 119 dispone che **il rispetto dell'equilibrio di bilancio del complesso degli enti territoriali di ciascuna Regione** è la condizione **per poter ricorrere all'indebitamento** da parte di ciascun ente; le relative risorse sono impiegate solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento.

L'art. 5 quarto comma della L. 1/2001 prevede infine che l'equilibrio tra entrate e spese, nonché la qualità e l'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni, sono **oggetto di particolare controllo da parte delle Camere**, nell'ambito della generale funzione di controllo esercitata sulla finanza pubblica, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti.

LA DECLINAZIONE DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO E DELLA SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO DEGLI ENTI TERRITORIALI NELLA LEGGE 243/2012

L'attuazione del novellato art. 81 sesto comma della Costituzione in tema di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito degli enti territoriali (Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni), è stata operata dalla legge 243/2012, modificata dalla legge 164/2016.

L'obiettivo dell'equilibrio di bilancio

L'art. 9 primo comma della legge stabilisce cosa deve intendersi per equilibrio di bilancio degli Enti territoriali: esso corrisponde al conseguimento di un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, da realizzare sia nella fase di previsione che di rendiconto.

L'aggregato delle entrate finali corrisponde alla somma dei titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal [decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118](#); le spese finali sono la somma dei titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio.

Equilibrio di bilancio e Saldo finale	
ENTRATE	SPESE
Avanzo	
Fondo pluriennale vincolato*	
1. Tributarie	1. Correnti
2. Trasferimenti	2. Conto Capitale
3. Extra-tributarie	
4. Conto capitale	
5. Riduzione attività finanziarie	3. Incremento di attività finanziarie
6. Accensione prestiti	4. Rimborso prestiti
7. Anticipazioni da tesoriere	5. Chiusura anticipazioni da tesoriere
9. Entrate per conto terzi	7. Spese per conto terzi
TOTALE ENTRATE	TOTALE SPESE
* Esclusa componente finanziata da indebitamento	
NB: In grassetto le entrate finali e le spese finali.	

Come si vede secondo la legge 243 restano fuori dalle entrate finali l'eventuale avanzo di amministrazione accertato o presunto al termine dell'esercizio precedente, mentre ordinariamente non sarebbe incluso nelle entrate e nelle spese finali il fondo pluriennale vincolato.

In deroga a tale ultima ordinaria esclusione la norma citata prevede una inclusione parziale o comunque con limitazioni: per gli anni 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, esclusa la componente da indebitamento. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato (solo) dalle entrate finali.

L'art. 9 comma 2 stabilisce una regola comportamentale in caso di mancato raggiungimento del saldo programmatico. Fermo restando le sanzioni applicabili, se in sede di rendiconto di gestione, un ente territoriale registra un valore negativo del saldo, esso è obbligato ad adottare misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo, in quote costanti. Si tratta quindi di una norma che non è interpretata come elemento di flessibilità temporale nella realizzazione degli obiettivi, al pari di quanto è previsto per le amministrazioni pubbliche che devono conseguire un saldo obiettivo di medio termine, con possibili scostamenti nei risultati annuali.

Con legge dello Stato sono definiti i premi e le sanzioni da applicare agli Enti territoriali: a tal proposito, la legge che li definisce deve rispettare i seguenti principi:

- a) proporzionalità fra premi e sanzioni;
- b) proporzionalità fra sanzioni e violazioni;
- c) destinazione dei proventi delle sanzioni a favore dei premi agli enti del medesimo comparto che hanno rispettato i propri obiettivi. ⁽⁷⁾

E' previsto inoltre che la legge dello stato possa prevedere ulteriori obblighi di concorso agli obiettivi di finanza pubblica nei confronti delle autonomie territoriali al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea; i criteri sono il rispetto dei principi della L.243, l'analogia ai criteri di concorso richiesti alle amministrazioni centrali ed il rispetto dei parametri di virtuosità.

L'obiettivo della sostenibilità del debito

In linea con quanto stabilito dall'art.119 Cost., il ricorso all'indebitamento da parte delle Autonomie territoriali è possibile con le seguenti limitazioni:

- a) destinazione al finanziamento degli investimenti, nei modi ed entro i limiti disposti dalla legge statale.
- b) adozione contestuale di piani di ammortamento la cui durata non può superare la vita utile dell'investimento
- c) indicazione dell'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri;
- d) l'evidenziazione delle modalità di copertura degli oneri corrispondenti;
- e) l'approvazione di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo obiettivo di bilancio (articolo 9, comma 1) del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione. La medesima intesa è richiesta anche per le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti

Le operazioni di indebitamento e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non soddisfatte dalle intese regionali sono effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali fermo restando il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali.

Le modalità attuative delle intese regionali e dei patti di solidarietà nazionali sono state disciplinate dal DPCM 21.2.2017 n. 21.

L'art.11 dispone il sostegno dello Stato alle autonomie territoriali, secondo modalità definite dalla legge statale, per il finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali riferite ai diritti civili e sociali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali. In tali casi l'equilibrio di bilancio può essere non raggiunto in relazione agli effetti di minori entrate derivanti da recessioni economiche o di spese straordinarie.

REGOLE CONTABILI E VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA: UNA DIFFICILE CONVIVENZA

L'assetto della disciplina del saldo di bilancio previsto dalla L.243/2012 è stato attuato dal 2015 per le Regioni e dal 2016 per gli Enti locali.

Esso si è caratterizzato per un doppio binario di regole: il primo fa riferimento alle regole della normativa contabile del d.lgs. 118/2011 ed il secondo fa riferimento alle regole specifiche introdotte prima dal patto di stabilità interno e poi dalle norme sul pareggio della L. 243/2012 tese a mutuare la definizione di saldo dei conti ai fini della stabilità europea. Tale articolazione ha prodotto la compressione della potenzialità di spesa in particolare degli investimenti, penalizzando gli Enti più virtuosi che hanno speso meno di quanto acquisito, oppure erano meno indebitati.

LA SVOLTA DELLA CONSULTA: SENTENZE 247/2017 E 101/2018

La sentenza 247/2017 costituisce uno spartiacque nella definizione della determinazione dei vincoli di finanza pubblica degli enti territoriali. Essa chiarisce che l'autonomia finanziaria non può essere, salvo in alcuni casi espressamente specificati, limitata e asservita agli obiettivi della manovra finanziaria annuale, e che alcune fonti di finanziamento accertate e acquisite in un certo anno non possono che restare nella disponibilità dell'ente per dare copertura alle relative spese da realizzare negli anni successivi. In particolare la sentenza si è occupata dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato.

Con un ricorso notificato nel novembre del 2016 la regione Friuli ha impugnato la norma della L. 164/2016 che aveva modificato l'originario testo della L. 243/2012. La Regione contestava la norma impugnata per il fatto che essa, nel definire il vincolo di finanza pubblica per gli enti territoriali, cioè il saldo di bilancio non negativo da rispettare, risultante dalla differenza tra entrate finali e spese finali, non menziona tra le prime l'avanzo di amministrazione, intendendo tale omissione come divieto di includere lo stesso avanzo tra le entrate finali e quindi come impossibilità di includerlo tra le componenti positive nel calcolo del saldo.

La Corte costituzionale non ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate perché di esse occorre dare una lettura diversa da quella data dalle ricorrente conforme alle norme costituzionali, cioè una cd. interpretazione *costituzionalmente orientata*. La Corte in sintesi argomenta in tal modo:

- a) La mancata inclusione dell'avanzo tra le entrate finali computabili ai fini del calcolo del saldo di bilancio è dovuta al fatto che la norma impugnata della L. 243/2012 si riferisce al bilancio di previsione. Solo con la determinazione in sede di approvazione del rendiconto, l'avanzo ha i requisiti di certezza delle correlate risorse e quindi può essere pienamente iscritto e impiegato;

- b) “il risultato di amministrazione è parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di «equilibrio dei bilanci»¹. Conseguentemente l’avanzo rileva ai fini dell’equilibrio di bilancio, non solo a titolo del d.lgs. n. 118 del 2011, ma anche per gli effetti dell’articolo 9 della legge n. 243 del 2012. L’avanzo di amministrazione, una volta accertato è un elemento patrimoniale dell’Ente e rimane nella piena disponibilità dell’Ente che lo realizza; è in facoltà dell’Ente impiegarlo per i fini propri o metterlo a disposizione di altri Enti nelle Intese territoriali per investimenti. E’ inibito alla legislazione statale di acquisire in modo improprio risorse dagli enti territoriali da destinare agli obiettivi di finanza pubblica nazionale. Per effetto di norme che definiscono la materia contabile in difformità dallo spirito costituzionale, definite dalla Corte “indirette prescrizioni tecniche”, l’avanzo non può in ragione della sua supposta inutilizzabilità tra le entrate, essere oggetto nella pratica di un prelievo o accantonamento di risorse. Tale sottrazione di risorse definirebbe un concorso forzato dell’Ente agli obiettivi di finanza pubblica dell’anno, senza che ne ricorrano i presupposti indicati nella giurisprudenza costituzionale tra i quali: a) la previa quantificazione; b) la proporzionalità rispetto alle condizioni economico-finanziarie dell’ente assoggettato; c) il puntuale collegamento alla manovra di finanza pubblica realizzata dallo Stato (sentenze n. 188 del 2016, n. 155 e n. 19 del 2015). E’ ammissibile secondo la Corte una determinazione unilaterale dello Stato, comunque provvisoria, del concorso ai vincoli di finanza pubblica solo quando “la tempistica della manovra di finanza pubblica non consenta un previo contraddittorio e una piena concertazione con le autonomie interessate (sentenza n. 19 del 2015). Tale straordinaria misura deve essere prevista in modo chiaro, trasparente, imparziale e proporzionato al fine di consentire che i sacrifici siano equamente ripartiti tra le comunità territoriali interessate e che gli amministratori di dette comunità abbiano riferimenti attendibili per l’ottimale impiego delle risorse effettivamente a disposizione dopo l’eventuale conferimento del contributo.” Inoltre “l’impiego dell’avanzo quale contributo ai vincoli di finanza pubblica sarebbe intrinsecamente contrario anche ai principi di eguaglianza e proporzionalità nella determinazione del sacrificio posto a carico dei singoli enti, poiché la sua dimensione sarebbe del tutto casuale e legata all’episodico concatenarsi delle varie dinamiche dei singoli bilanci. Sotto tale profilo sarebbe altresì irragionevole, perché verrebbe a costituire una immotivata penalizzazione finanziaria per le gestioni virtuose, atteso che la realizzazione di un risultato positivo – salvo il caso di gravi carenze nella prestazione dei servizi alla collettività – è di regola indice di una condotta virtuosa dell’ente territoriale. infine, il principio di buon andamento dell’art. 97 Cost., prevede, dopo la riforma, che per tutte le pubbliche amministrazioni l’equilibrio dei rispettivi bilanci sia prodromico al buon andamento e all’imparzialità dell’azione amministrativa. ; l’equilibrio di bilancio ex post, corrisponde all’assenza di un disavanzo al termine dell’esercizio finanziario. E tuttavia il buon andamento presuppone anche che al positivo risultato finanziario faccia riscontro (anche) una corretta e ottimale erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali rese alla collettività.
- c) Sotto tale profilo, il miglior rapporto tra equilibrio del bilancio e buon andamento dell’azione amministrativa risiede in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale; in sostanza, un ottimale rapporto tra efficienza ed equità.
- d) La scelta di disapplicare il secondo vincolo appare finalizzata a rispondere ai rilievi dalla Corte costituzionale, la quale ha evidenziato come il pareggio di cui alla L. 243/2012 deve intendersi come “parametro statistico” di riferimento nella valutazione della posizione di

¹ punto 8.5, terzo capoverso del Considerato in diritto della Sentenza 247/2017

complessivo equilibrio degli enti e non come regola operativa suscettibile di limitare la piena disponibilità delle loro risorse proprie; (UPB audizione bilancio 2019)

- e) La sentenza in alcuni passaggi sembra riferirsi all'avanzo "libero" ma a maggior ragione può avere effetti anche sull'avanzo vincolato come confermato dalla Sentenza della Corte Costituzionale n. 184/2016, anche con riferimento a quello determinato da trasferimenti dello Stato (o dell'UE) che in quanto tali hanno già avuto copertura finanziaria nella legge statale di stanziamento delle risorse. Si assisterebbe, con una diversa interpretazione, al paradosso della doppia copertura finanziaria da parte dello Stato e delle Regioni per l'utilizzo delle risorse vincolate. In realtà, il vincolo di destinazione nella materia finanziaria e contabile comporta che il fondo possa essere impiegato solo per la realizzazione dello scopo per cui è stato stanziato. Occorre a tal fine considerare che nella contabilità pubblica la regola relazionale tra entrate e spese è quella riconducibile al principio di unità del bilancio «specificativo dell'art. 81 Cost. [secondo cui] tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita» (sentenza n. 192 del 2012). In tale contesto, il vincolo di destinazione si pone quale deroga al principio generale per garantire la finalizzazione di determinate risorse, come quelle erogate a titolo di sovvenzioni, contributi o finanziamenti, alla realizzazione dello scopo pubblico per il quale sono state stanziare.²

La finalità del Fondo pluriennale vincolato (FPV), prevista dal d.Lgs. 118/2011 è quella di dare copertura agli impegni la cui scadenza è imputata ad esercizi successivi a quello in cui si è perfezionata la relativa obbligazione giuridica. Qualsiasi interpretazione delle norme della L.243/2012, desunte dalla asserita non piena e incondizionata inclusione del FPV tra le entrate e spese finali, è contrario ai principi costituzionali di copertura delle spese di cui all'art. 81 Cost. La norma della L. 243/2012, seppur rinforzata, non potrebbe modificare la copertura delle obbligazioni e degli impegni legittimamente assunti dall'ente territoriale cui corrisponde il vincolo del fondo pluriennale, "naturalmente" finalizzato a conservare ed a rendere intangibili le risorse legittimamente accantonate per la copertura delle obbligazioni assunte ed onorare le relative scadenze finanziarie. E' impossibile pertanto che l'Ente possa essere costretto nell'anno successivo a quello della formazione del FPV a ricercare nuove fonti di finanziamento per realizzare nuove coperture delle spese a suo tempo impegnate nei precedenti esercizi.

Inoltre tale interpretazione confliggerebbe con i principi di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., il quale nel dichiarare la necessità degli equilibri di bilancio della PA e quindi di realizzare gestioni tendenzialmente non in disavanzo fa affidamento sulla garanzia reciproca di perseguimento singolo degli equilibri da parte di tutte le entità che la compongono.

Le norme contabili della L. 243/2012 pur essendo finalizzate al consolidamento macroeconomico dei conti pubblici attraverso il richiamo ad aggregati di entrata e spesa congruenti con l'ordinamento finanziario comunitario, non possono condurre a configurare un concorso agli obiettivi di finanza pubblica del FPV per le limitazioni del suo utilizzo, in quanto la stessa norma non dispone dei necessari requisiti di chiarezza, trasparenza, proporzionalità e preliminare quantificazione che deve informare in modo esplicito la partecipazione degli enti territoriali alla stabilità finanziaria del paese

² punto 8, decimo capoverso del Considerato in diritto della Sentenza 184/2016

Con la successiva **sentenza n.101 del 2018**, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 1, comma 466, della legge n. 232 del 2016 (disposizione per molti aspetti analoga a quella oggetto della precedente sentenza) nella parte in cui:

- a) stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza;
- b) "non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza".

La Corte, richiamando precedenti pronunce, afferma che "ove le norme [...] comunque riconducibili al coordinamento della finanza pubblica, precludessero l'utilizzazione negli esercizi successivi dell'avanzo di amministrazione e dei fondi destinati a spese pluriennali [...] il cosiddetto pareggio verrebbe [...] a configurarsi come "attivo strutturale inertizzato", cioè inutilizzabile per le destinazioni già programmate e, in quanto tale, costituzionalmente non conforme agli artt. 81 e 97 Cost".

Prima di tale sentenza, la Corte era tornata ad occuparsi della questione con la sent. n.252 del 2017, che ha offerto a sua volta un'interpretazione adeguatrice dell'art.1, comma 1, della legge 164/2016. In quell'occasione il focus è posto sull'impiego dell'avanzo di amministrazione per liberare spazi finanziari in ambito regionale.

IL RECEPIMENTO DEL NUOVO PARADIGMA DI EQUILIBRIO DEGLI ENTI TERRITORIALI NELLA LEGGE DI BILANCIO DELLO STATO 2019

La legge di bilancio dello Stato 2019 ha recepito le indicazioni contenute nelle sentenze della Corte costituzionale 247/2017 e 101/2018 che impattano sulla nozione e modalità di raggiungimento degli equilibri di bilancio degli enti territoriali.

L'articolo 1 commi da 819 a 826 dispongono infatti che a decorrere dall'anno 2019 gli enti locali, le regioni a statuto speciale e le province autonome saranno considerate in equilibrio, sia in termini di contabilità finanziaria armonizzata sia ai fini del concorso alla manovra di finanza pubblica, se conseguiranno un risultato di competenza non negativo rilevato secondo le modalità previste dal d.lgs. 118/2011 nell'allegato 10 del rendiconto di gestione. L'equilibrio da considerare è quello derivante dal rispetto delle norme di cui al D.Lgs. 118/2011 e viene quindi soppressa la binaria articolazione dell'equilibrio di bilancio e le regole finanziarie aggiuntive che prevedevano l'osservanza, prima della L. 243/2012 e, precedentemente, del patto di stabilità interno.

Gli enti potranno perciò, per il calcolo del saldo di bilancio in equilibrio includere tra le voci di bilancio computabili sia l'avanzo di amministrazione, sia il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa senza alcuna limitazione quindi anche la componente finanziata con indebitamento, ed anche l'indebitamento, Il nuovo saldo permette di computare in entrata le risorse da indebitamento il quale può anche essere superiore alla quota rimborsata dei prestiti, in quanto ancorato ai soli limiti quantitativi e qualitativi dettati dalla normativa vincolistica specifica vigente.

Gli effetti del superamento del pareggio sono così rinvenibili:

- ampliamento dell'autonomia finanziaria e potenziale aumento della capacità di spesa sia corrente che di investimento:

- non sarà più necessario ritrovare una doppia copertura per finanziare le spese accantonate in bilancio per obblighi legislativi o per fattori prudenziali (fondo accantonamenti per rischi, contenziosi) confluiti a fine anno nell'avanzo di amministrazione.
 - si potrà utilizzare l'avanzo di amministrazione corrente vincolato
 - ampliamento delle fonti di finanziamento per investimenti (avanzo vincolato in conto capitale, fondo pluriennale vincolato da indebitamento, indebitamento)
- semplificazione delle modalità di concorso alla manovra di finanza pubblica
- semplificazione degli adempimenti amministrativi e di monitoraggio. Dall'anno 2019 non si devono più applicare le disposizioni delle leggi di bilancio 2017 e 2018 riferite alla documentazione connessa al saldo finale di competenza e cioè: il prospetto dimostrativo del saldo, il monitoraggio e certificazione, le sanzioni per il mancato rispetto del saldo, la premialità, le norme sull'attribuzione di spazi finanziari nazionali per spese di investimento e le sanzioni previste in caso di totale o parziale utilizzo degli stessi.

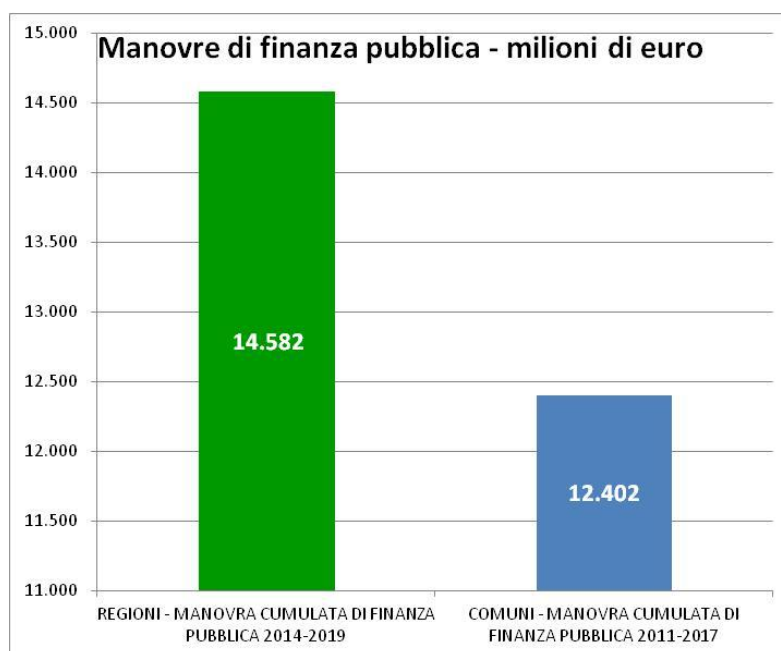
Per quanto attiene il saldo finale di competenza 2018 restano in vigore solo gli obblighi di invio del monitoraggio e della certificazione, con valore conoscitivo, mentre non sono più presenti le sanzioni in caso di sfornamento del vincolo di pareggio nello stesso anno e di mancato utilizzo degli spazi finanziari acquisiti nel corso dell'anno. Restano valide invece le sanzioni sulla mancata osservanza del saldo finale di pareggio nell'anno 2017.

Diventa quindi non più utile la procedura di cui all'art. 10 della L. 243/2012 che prevede la conclusione dell'Intesa regionale al fine dell'utilizzo degli avanzi e dell'indebitamento mediante lo scambio di spazi finanziari tra enti cedenti ed enti acquirenti nel rispetto dell'equilibrio complessivo a livello di territorio regionale e quelle dell'art. 6bis del decreto-legge 91/2017 finalizzate all'incentivazione del ricorso alle intese regionali per investimenti.

Per le Regioni a statuto ordinario tale disposizione è valida solo a partire dal 2021 dovendo le stesse concorrere con le regole vigenti negli anni 2019 e 2020, in virtù di dell'accordo Stato-Regioni del 15 ottobre 2018. Tuttavia nell'accordo citato è previsto che le parti verifichino, con la legge di bilancio dello Stato del 2020, la possibilità di anticipare la decorrenza dell'utilizzo, senza vincoli, dell'avanzo e del Fpv.

APPENDICE 2: analisi quantitativa sull'evoluzione degli equilibri di finanza territoriale negli ultimi anni

1. Il tema dell'equilibrio di bilancio, della sostenibilità del debito, del coordinamento finanziario e della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni ha interessato in maniera sempre più estesa il sistema delle relazioni finanziarie Stato-Autonomie territoriali, per effetto dell'ampliamento dei compiti pubblici affidati a queste ultime. Il fenomeno dello squilibrio strutturale di bilancio tende ad assumere contorni preoccupanti in varie parti del Paese. La crisi economica ha accentuato i problemi delle amministrazioni che hanno spesso convissuto più o meno consapevolmente con equilibri instabili. L'introduzione della contabilità armonizzata, con le sue regole di veridicità, maggiore aderenza all'esigibilità dell'entrata e della spesa, con i prudenziali accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità, ha impresso indubbiamente una sterzata alla responsabilità sul modo di compilare i bilanci pubblici.
2. Alle Regioni ed agli Enti locali il Governo ha richiesto un rilevante sforzo di concorso agli equilibri di bilancio della PA, con una vistosa accelerazione nell'ultimo decennio, con effetti sostanziali sulla qualità dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa.
3. In termini quantitativi, dal 2014 al 2019 alle Regioni è stato chiesto di farsi carico di una manovra cumulata di finanza pubblica pari a 14,6 miliardi, con tagli ai trasferimenti statali extra-sanitari, alle risorse sanità e ai livelli tendenziali di spesa; anche i Comuni hanno dovuto partecipare al controllo dei risultati di finanza pubblica con una manovra cumulata 2011-2017 di 12,4 miliardi. In definitiva le manovre hanno penalizzato eccessivamente le Autonomie, le quali hanno più che concorso in questi anni a "tenere in piedi" gli obiettivi programmatici annuali di indebitamento netto della PA.

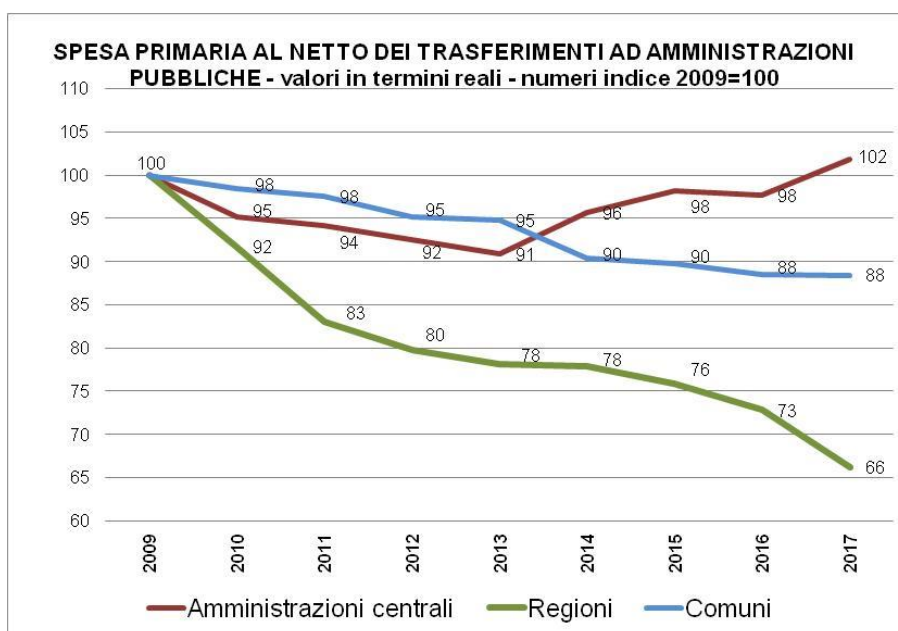


Fonte: Conferenza Presidenti Regioni e Anci

4. L'effetto delle manovre sulle finanze delle Autonomie territoriali lo si può desumere anche dai dati puntuali delle entrate e delle spese.

Le spese primarie, cioè le spese finali al netto degli interessi passivi e dei trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche, che identificano la spesa direttamente governabile dall'Ente, in termini reali, dal 2009 al 2017:

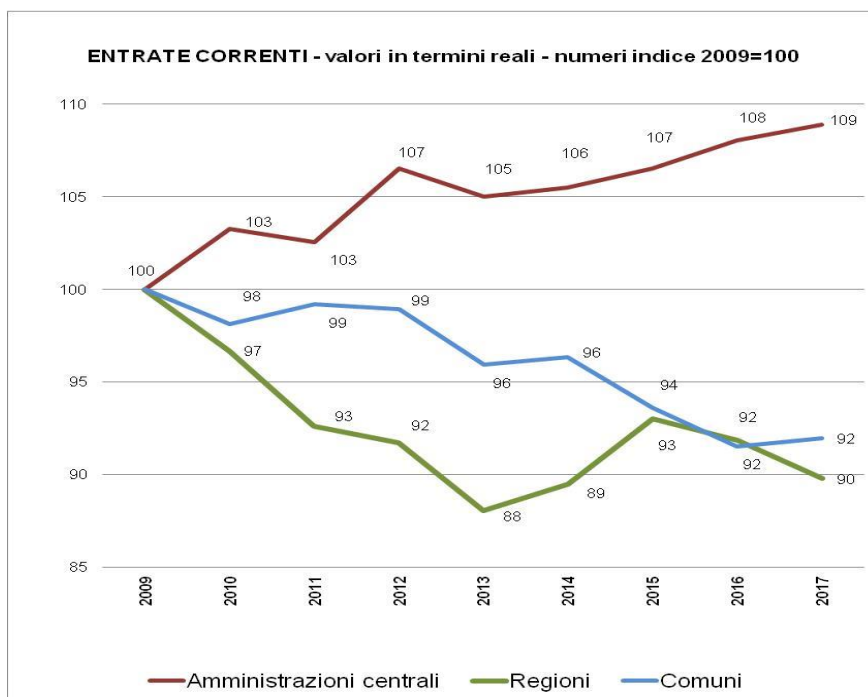
- sono scese del 12% per i Comuni
- si sono ridotte del 34% per le Regioni.



Fonte: elaborazioni su dati Istat

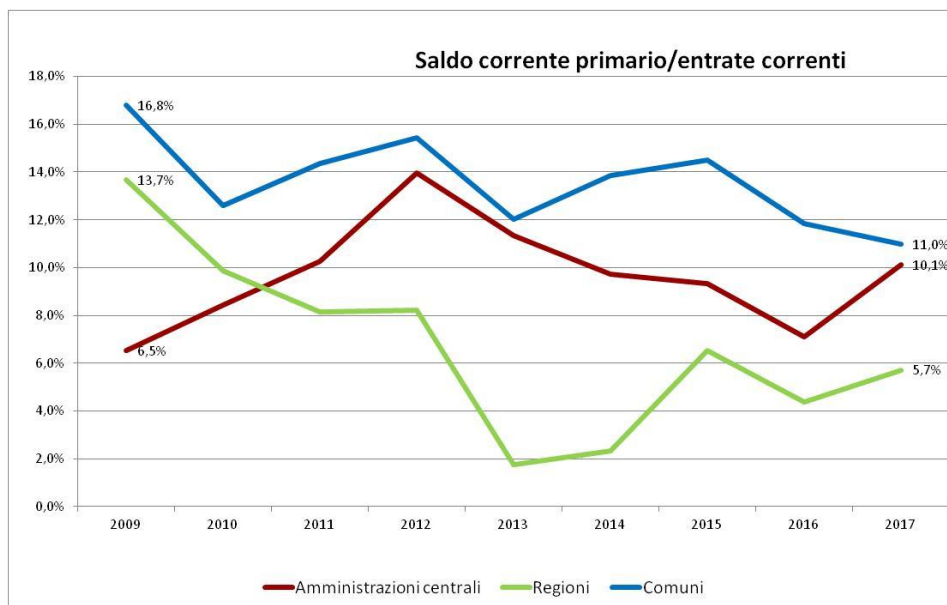
5. Da parte loro le entrate correnti hanno risentito della crisi economica e dei tagli di bilancio. In termini reali, dal 2009 al 2017:

- le entrate correnti dei Comuni sono scese dell'8%
- mentre quelle delle Regioni si sono ridotte del 10%.



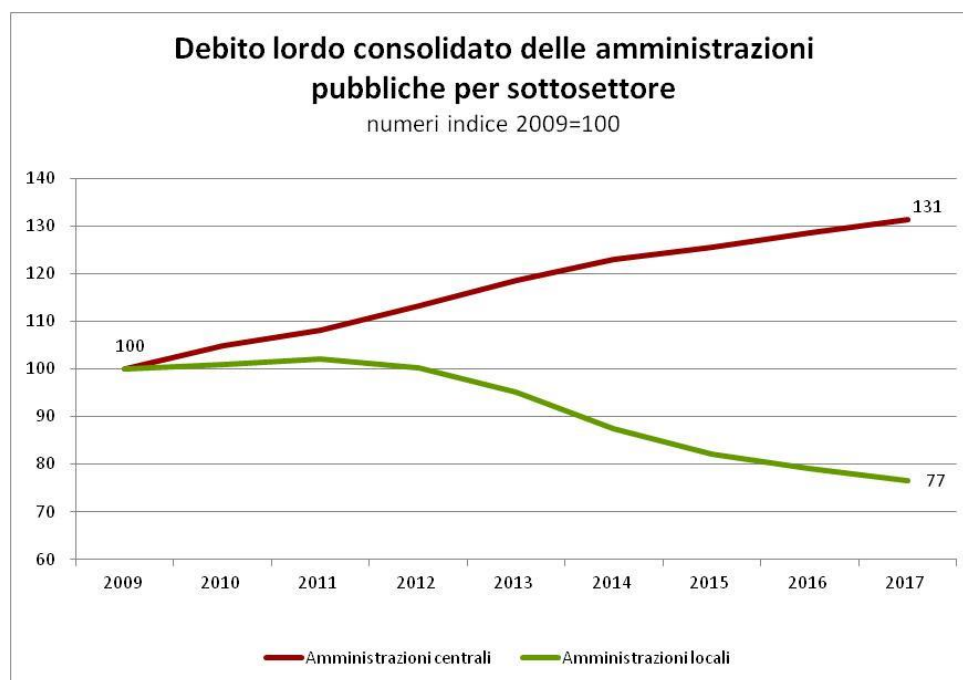
6. E' oggettivo il fatto che invece le Amministrazioni Centrali abbiano registrato andamenti in controtendenza rispetto a Regioni ed Enti locali. Le spese primarie tra il 2009 ed il 2017 sono cresciute del 2% e le entrate correnti del 9%. L'Italia è spesso un Paese dove si individualizzano i benefici e si socializzano le perdite. Occorre allontanarsi da tale atteggiamento. In tal senso la Corte costituzionale ha lucidamente riaffermato un principio cardine: la responsabilità di ogni singolo Ente e di ogni comparto della PA sui risultati di bilancio, come premessa affinché l'obiettivo programmatico di sostenibilità dei conti pubblici nei confronti dei parametri europei sia conseguito; nella sentenza n. 247/2017 essa dice testualmente: *"l'equilibrio dei rispettivi bilanci [costituisce] una sorta di garanzia reciproca che tutti i livelli di governo mutualmente si prestano"*. Quindi equilibrio di bilancio di ogni ente come premessa per il buon andamento della pubblica amministrazione. Ma non basta. Al risultato economico positivo o nullo deve accompagnarsi l'efficacia e l'efficienza della gestione. La Corte costituzionale, nella citata sentenza, ha affermato che *"al positivo risultato finanziario faccia riscontro una corretta e ottimale erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali rese alla collettività"*, cui deve corrispondere *"il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale; in sostanza, un ottimale rapporto tra efficienza ed equità."* In tal senso le Autonomie territoriali del Veneto sono caratterizzate, al contempo, da un basso livello di pressione tributaria e dall'erogazione di prestazioni caratterizzate da elevati livelli di servizio e da una buona qualità.

7. La “sofferenza” dei bilanci comunali e regionali nel periodo considerato è confermata dall’andamento del margine di parte corrente primario (differenza tra entrate correnti e spese correnti al netto degli interessi passivi) in rapporto alle entrate correnti. Esso misura la percentuale delle entrate correnti destinabile agli investimenti. Mentre per le AC l’indice sale dal 2009 al 2017 dal 6,5 al 10,1%, per le Regioni esso cala dal 13,7 al 5,7%, mentre per i Comuni scende dal 16,8 all’11%.



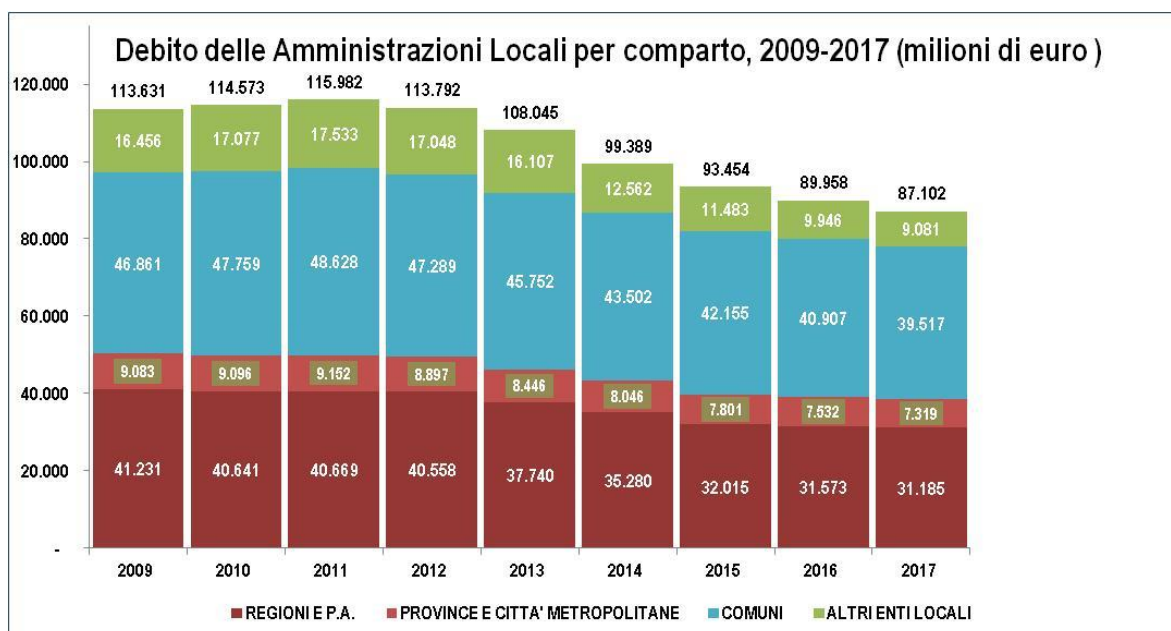
Fonte: elaborazioni su dati Istat

8. Inoltre il debito delle Amministrazioni locali (comprese Regioni) si è ridotto del 23% rispetto al 2009 (passando da 113,6 a 87 miliardi), mentre per le AC è cresciuto del 31%.



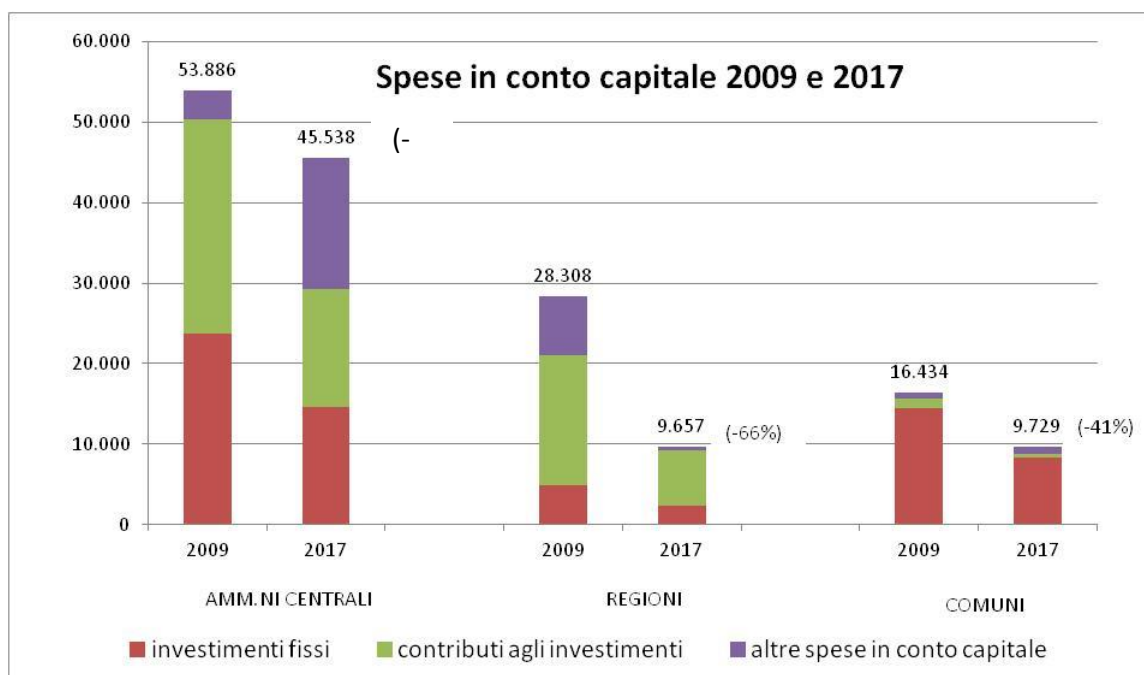
Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia

9. Il debito delle Regioni e dei Comuni è sceso rispettivamente del 24% (da 41,2 a 31,2 miliardi) e del 16% (da 46,9 a 39,5 miliardi).



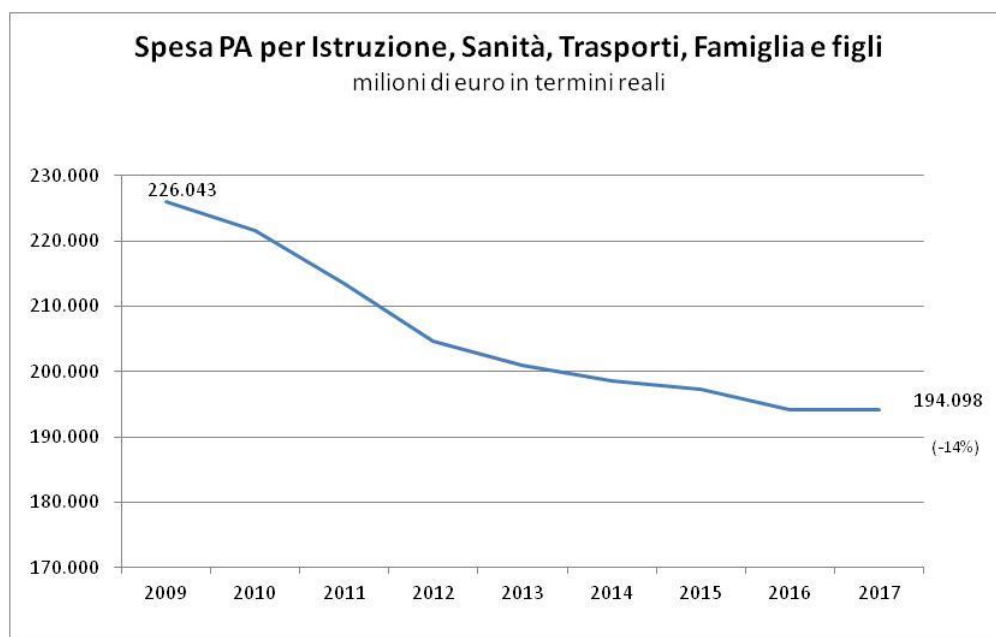
Fonte: Banca d'Italia

10. Il primo effetto della contrazione del saldo corrente è la riduzione della spesa di parte capitale con la componente inclusa degli investimenti fissi: nelle Regioni essa si riduce del 66%, nei Comuni del 41%.



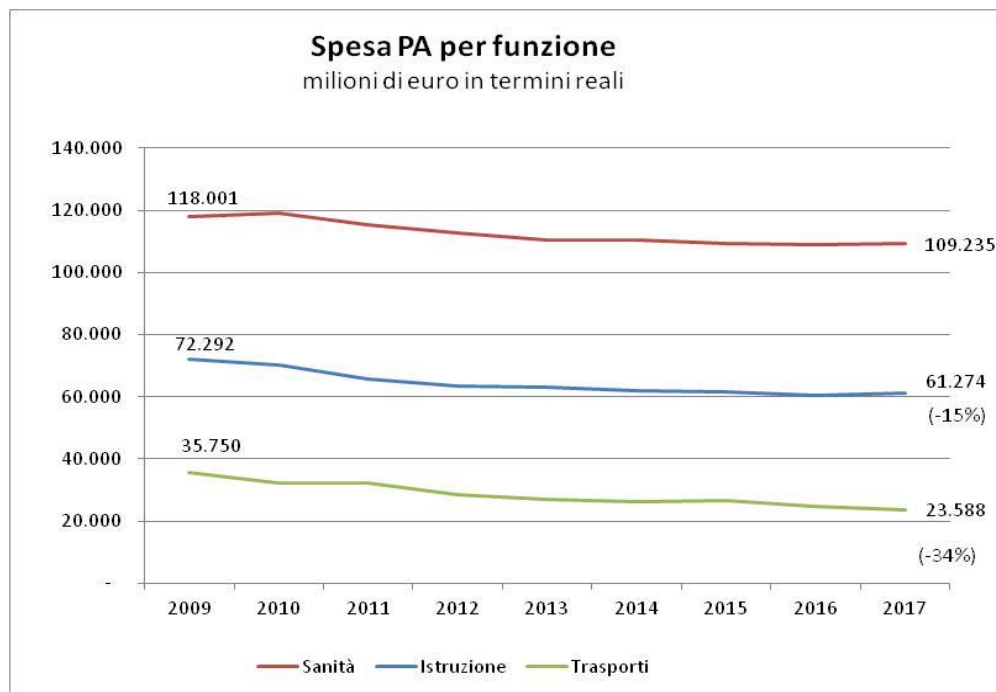
Fonte: elaborazioni su dati Istat

11. Il secondo effetto del contributo richiesto alle Autonomie territoriali per il miglioramento dei saldi di finanza pubblica è la criticità di assicurare il livello essenziale di prestazioni nelle funzioni di competenza regionale e locale, quali Sanità, Trasporti e Assistenza Sociale. Inoltre la crisi economica ha avuto un impatto negativo anche sulle funzioni statali che perseguono diritti sociali di primaria rilevanza come l'Istruzione, che in futuro potrebbe essere interessata dalla devoluzione per effetto dell'Autonomia differenziata. In effetti il livello complessivo della spesa della pubblica amministrazione nelle funzioni essenziali sopra richiamate è passato in termini reali da 226 miliardi del 2009 a 194 miliardi nel 2017.

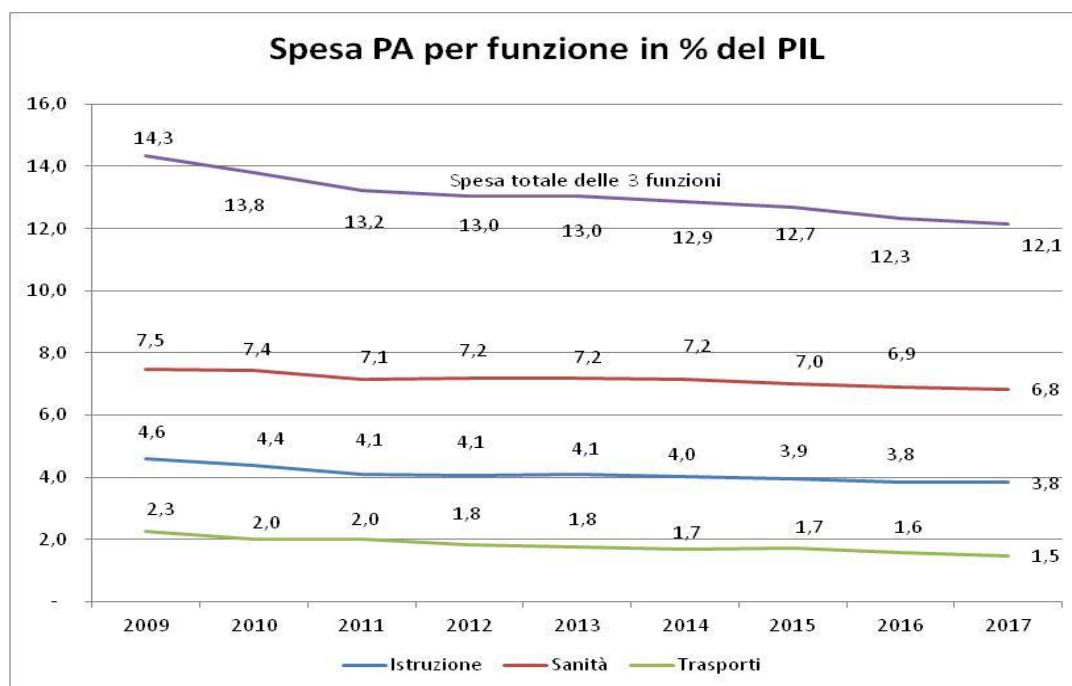


Fonte: elaborazioni su dati Istat

12. Il calo maggiore si riscontra nella funzione dei trasporti, -34%, seguita dall'Istruzione con -15%. La sanità è calata del 7%. Anche in rapporto al PIL la spesa complessiva nei settori analizzati scende dal 14,3% al 12,1%. La sanità presenta un profilo lontano dalla richiesta regionale di stabilizzazione pluriennale del rapporto finanziamento/PIL.



Fonte: elaborazioni su dati Istat



Fonte: elaborazioni su dati Istat