



CONSIGLIO NAZIONALE DEI
DOTTORI COMMERCIALISTI E
DEGLI ESPERTI CONTABILI

Osservatorio Enti Locali

Gennaio 2013

a cura
DELL' ISTITUTO DI RICERCA DEI DOTTORI
COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI



Stefano Ranucci

Roma, 27 febbraio 2013

Indice

NORMATIVA

3

LA LEGGE 243 DEL 2012 DI ATTUAZIONE DEL PRINCIPIO DEL PAREGGIO DI BILANCIO (FISCAL COMPACT) DI CUI ALL'ART. 81 DELLA COSTITUZIONE	3
La Legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012	3
La Legge 243 del 24 dicembre 2012 di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio	4
Alcune definizioni contenute nella Legge 243/2012	5
Il principio dell'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico	6
Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali e concorso alla sostenibilità del debito pubblico.	7
Il ricorso all'indebitamento per Regioni ed enti locali	8
Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo economico e al verificarsi di eventi eccezionali	9
Concorso delle Regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico	10
Il controllo esercitato dalla Corte dei conti	10

NORMATIVA

La Legge 243 del 2012 di attuazione del principio del pareggio di bilancio (fiscal compact) di cui all'art. 81 della Costituzione

Lo scorso 2 marzo 2012, venticinque dei ventisette Paesi membri¹ dell'Unione europea hanno sottoscritto un accordo contenente una serie di principi in tema di equilibri di finanza pubblica che prevede il raggiungimento e il mantenimento del pareggio di bilancio.

Il trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* economica e monetaria, altrimenti noto come Fiscal Compact, stabilisce, per i Paesi che lo hanno sottoscritto, l'inserimento nella legge Costituzionale dell'obbligo di perseguire i seguenti obiettivi di finanza pubblica:

- raggiungimento del pareggio di bilancio;
- obbligo di non superare la soglia di deficit strutturale superiore allo 0,5% ovvero all'1% per i Paesi con debito pubblico inferiore al 60% del Pil;
- riduzione del debito al ritmo di un ventesimo (5%) all'anno fino al rapporto del 60% sul Pil in 20 anni;
- coordinamento dei piani di emissione del debito con il Consiglio dell'Unione e con la Commissione europea.

La Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 ha recepito nell'ordinamento nazionale le disposizioni contenute nell'accordo comunitario, riscrivendo l'art. 81 della Costituzione e modificando, in accordo con il nuovo contenuto di tale articolo, altre disposizioni della Carta Costituzionale.

La Legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012

Il modificato articolo 81 della Costituzione dispone il perseguimento dell'equilibrio di bilancio dello Stato, come equilibrio tendenziale tra le entrate e le spese.

L'equilibrio di bilancio deve essere perseguito tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. In tal senso il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e previa autorizzazione delle Camere² al verificarsi di eventi eccezionali.

Per garantire l'equilibrio tra entrate e spese sia nella fase di previsione che nella fase di gestione, il terzo comma dell'art. 81 dispone che ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri deve individuare i mezzi per farvi fronte.

¹ I due Stati membri dell'Unione che non hanno firmato il trattato sono la Gran Bretagna e la Repubblica Ceca.

² Con votazione a maggioranza assoluta.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

In ultimo, il sesto comma dell'art. 81 dispone che il contenuto della legge di bilancio, 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 stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con apposita legge costituzionale.

L'art. 4 della Legge costituzionale n.1/2012 ha modificato l'art. 119 della Costituzione al comma 1, prevedendo che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni, nell'ambito della propria autonomia finanziaria, devono garantire il rispetto dell'equilibrio di bilancio e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Il successivo comma 6 dell'art. 119, anch'esso modificato dalla Legge costituzionale 1/2012 dispone che il ricorso all'indebitamento sia consentito solo per finanziare spese di investimento e con la contestuale definizione di piani di ammortamento. Prevede, inoltre, che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

L'art.5 disciplina il contenuto della legge di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio, individuando gli elementi che sono stati successivamente definiti con la Legge 243 del 24 dicembre 2012.

In ultimo l'art. 6 della Legge costituzione 1/ 2012 stabilisce che il principio del pareggio di bilancio si applica a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014 per lo Stato e le amministrazioni pubbliche centrali e a decorrere dal 2016 per gli enti territoriali.

La Legge 243 del 24 dicembre 2012 di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio

La Legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio prevista dall'art.1 della Legge costituzionale n. 1/2012 è stata approvata il 24 dicembre 2012. Tale norma si compone di 20 articoli organizzati in 8 Capi.

La norma in oggetto illustra le modalità attraverso le quali è possibile perseguire l'obiettivo del pareggio di bilancio dello Stato mediante il contributo delle amministrazioni centrali, del comparto degli enti territoriali e delle altre amministrazioni pubbliche.

Il perseguimento del pareggio di bilancio si realizza attraverso un costante monitoraggio e controllo dei livelli di entrata e di spesa di tutte le amministrazioni pubbliche su base consolidata. La norma definisce inoltre le ipotesi in cui è possibile discostarsi, temporaneamente, dal saldo obiettivo programmatico in considerazione di eventi eccezionali.

La disciplina dettata dalla Legge 243/2012 prevede alcuni meccanismi di correzione degli andamenti dei parametri di finanza pubblica al fine di intervenire tempestivamente qualora si rilevassero scostamenti significativi dall'obiettivo programmatico. A tal fine, la norma prevede una costante attività di monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica ed individua gli interventi correttivi che dovranno essere attuati dal Governo.

Il Capo IV della Legge illustra le modalità di partecipazione degli enti territoriali al raggiungimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio ed alla sostenibilità del debito pubblico. Tali disposizioni: definiscono il concetto di pareggio di bilancio per Regioni ed enti locali; illustrano il contributo degli enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e individuano le modalità di correzione in ipotesi di scostamento dal saldo obiettivo.

Sempre nell'ambito delle disposizioni indirizzate agli enti territoriali, la Norma dispone limiti al ricorso all'indebitamento e individua le ipotesi di concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali.

Il Capo V e il Capo VI della L. 243/2012 contengono, rispettivamente, disposizioni indirizzate alle amministrazioni pubbliche non territoriali e alla formazione del bilancio dello Stato.

Al Capo VII è istituito l'organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio ed è dettata la disciplina del suo funzionamento.

Il Capo VIII, contenente le disposizioni finali, prevede l'attribuzione di funzioni di controllo alla Corte dei conti e dispone la sperimentazione del bilancio dello Stato a "base zero" ovvero di un bilancio in cui la spesa non è determinata su base storica ma definita ciascun anno in funzione delle missioni e dei programmi perseguiti e dei progetti di investimento previsti.

Nel seguito del documento sono approfonditi gli elementi della normativa che si indirizzano agli enti territoriali.

Alcune definizioni contenute nella Legge 243/2012

L'art. 2 della Legge 243/2012 chiarisce il significato di alcuni concetti più volte richiamati nella Norma. Tali definizioni consentono la corretta individuazione degli enti cui si applicano le disposizioni e sono strumentali alla loro corretta applicazione.

In relazione all'ambito di applicazione, l'art. 2 chiarisce che per amministrazioni pubbliche si intendono gli enti individuati con le procedure e gli atti previsti dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, articolati nei sotto-settori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale. In altri termini

le disposizioni della legge 243/2012 si applicano a tutti gli enti e alle amministrazioni pubbliche iscritti nell'elenco redatto periodicamente dall'Istat e che rappresentano l'insieme degli enti della pubblica amministrazione cui si riferiscono le grandezze macroeconomiche e di finanza pubblica nazionale elaborate dall'Istituto di statistica italiano.

Altro elemento definito dall'art. 2 è rappresentato dal conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche. In base alla definizione dell'art. 2 il conto economico consolidato è formato dagli aggregati contabili delle entrate e delle spese delle amministrazioni pubbliche classificati in conformità alle modalità stabilite dall'ordinamento dell'Unione europea. Da tale definizione deriva che il saldo del conto consolidato è pari all'indebitamento netto o all'accreditamento netto come definiti ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi dal Trattato dell'Unione europea. Tale saldo, corretto per tenere conto degli effetti del ciclo economico, prende il nome di saldo strutturale.

L'obiettivo di medio termine del saldo strutturale che l'Italia deve perseguire è individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea. Ciascuna amministrazione pubblica contribuisce al raggiungimento del saldo strutturale obiettivo di medio termine; le modalità di determinazione dell'obiettivo perseguito da ciascuna amministrazione variano in ragione del sotto-settore di appartenenza: amministrazioni centrali; amministrazioni territoriali ed enti previdenziali e assicurativi.

Nei successivi paragrafi saranno illustrate le modalità di determinazione del contributo delle amministrazioni territoriali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale.

Il principio dell'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico

L'art.3 della Legge 243/2012 disciplina le modalità attraverso le quali gli obiettivi di finanza pubblica dello Stato sono coordinati con gli obiettivi dei sotto-settori in cui si articolano le amministrazioni pubbliche. Il primo comma dell'art 3, richiamando l'art. 97 primo comma della Costituzione, chiarisce che le amministrazioni pubbliche concorrono ad assicurare l'equilibrio dei bilanci che corrisponde al raggiungimento dell'obiettivo di medio termine.

A tal fine, i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscono, per ciascuna annualità del periodo di programmazione, obiettivi del saldo del conto consolidato, articolati per sotto-settori, tali da assicurare almeno il conseguimento dell'obiettivo di medio termine ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento.

Inoltre, nei documenti di programmazione finanziaria sono indicate le misure da adottare per conseguire gli obiettivi del saldo del conto consolidato.

Definisce infine l'art. 3 comma 5, che l'equilibrio dei bilanci si considera conseguito quando il saldo strutturale, calcolato nel primo semestre dell'esercizio successivo a quello al quale si riferisce, soddisfa almeno una delle seguenti condizioni:

a) risulta almeno pari all'obiettivo di medio termine ovvero evidenzia uno scostamento negativo del saldo strutturale, con riferimento al risultato dell'esercizio precedente (ovvero, in termini cumulati, ai risultati dei due esercizi precedenti) inferiore allo scostamento considerato significativo dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli accordi internazionali in materia;

b) assicura il rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine nei casi di eventi eccezionali (gravi periodi di crisi economica, periodi di crisi finanziaria o gravi calamità naturali) ovvero evidenzia uno scostamento dal medesimo percorso, con riferimento al risultato dell'esercizio precedente (ovvero, in termini cumulati, ai risultati dei due esercizi precedenti) inferiore a quello considerato significativo dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli accordi internazionali in materia.

Per quanto attiene alla sostenibilità del debito pubblico, l'art. 4 dispone che i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscono obiettivi relativi al rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo coerenti con quanto disposto dall'ordinamento dell'Unione europea.

Qualora il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo superi il valore di riferimento definito dall'ordinamento dell'Unione europea, in sede di definizione degli obiettivi per i sotto-settori della pubblica amministrazione, si tiene conto della necessità di garantire una riduzione dell'eccedenza rispetto a tale valore.

Precisa inoltre il comma 4 dell'art.4, che non è consentito il ricorso all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie. Unica eccezione prevista dalla Norma, riguarda il verificarsi di eventi straordinari al di fuori del controllo dello Stato, quali ad esempio le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali che determinano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese

Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali e concorso alla sostenibilità del debito pubblico.

Come anticipato in precedenza, il Capo IV della Legge contiene la disciplina del perseguimento dell'equilibrio di bilancio e del contributo degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico.

In base all'art. 9 della Legge 243/2012 i bilanci delle Regioni, dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano:

- a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali;
- b) 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.

Precisa il comma 2 che qualora, in sede di rendiconto di gestione, un ente registri un valore negativo dei saldi descritti al punto precedente, è tenuto ad adottare misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo.

In caso di saldi positivi, l'ente deve destinare tali saldi all'estinzione del debito maturato; tuttavia, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dell'equilibrio dei bilanci, i saldi positivi possono essere destinati anche al finanziamento di spese di investimento secondo la modalità previste dall'art 10 della Legge 243/2012.

Con apposita Legge dello Stato saranno definite le sanzioni da applicare a quegli enti che non hanno conseguito l'obiettivo dell'equilibrio gestionale e che dovranno essere applicate sino al ripristino delle condizioni di equilibrio.

Il calcolo del saldo prevede, sia in fase preventiva sia a rendiconto, il monitoraggio della dinamica dei flussi di cassa. Tale elemento rappresenta una novità per gli enti territoriali la cui contabilità è tradizionalmente improntata al principio della competenza finanziaria che rileva il momento giuridico dell'assunzione dell'impegno di spesa e dell'accertamento dell'entrata. La rilevazione e la rendicontazione secondo la competenza per cassa nei sistemi contabili degli enti locali è prevista per le spese in conto capitale ai fini della determinazione del saldo obiettivo del patto di stabilità.

Stabilisce inoltre il comma 5 dell'art.9, che al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, la Legge dello Stato può prevedere ulteriori obblighi a carico degli enti che non raggiungessero l'equilibrio di bilancio, in base a criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali e tenendo conto dei parametri di virtuosità.

Il ricorso all'indebitamento per Regioni ed enti locali

L'art 10 della Legge 234/2012 disciplina il ricorso all'indebitamento da parte di Regioni ed enti locali. In base al primo comma il ricorso all'indebitamento da parte degli enti territoriali è consentito esclusivamente per finanziare le spese di investimento.

La Norma stabilisce le modalità e i limiti per il ricorso all'indebitamento.

Le operazioni di indebitamento per finanziare spese di investimento sono effettuate solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti.

La normativa prevede la possibilità di gestire su scala regionale l'equilibrio complessivo di cassa di tutti gli enti locali del territorio di una Regione. I Comuni, le Province le Città metropolitane e la Regione di appartenenza possono sottoscrivere apposite intese che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali. A tal fine, ogni anno gli enti locali comunicano alla Regione di appartenenza ovvero alla Provincia autonoma di appartenenza, secondo modalità stabilite con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, il saldo di cassa come differenza tra le entrate finali e le spese finali che l'ente locale prevede di conseguire, nonché gli investimenti che intende realizzare attraverso il ricorso all'indebitamento o con i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti.

Ciascun ente territoriale può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione.

Qualora, in sede di rendiconto, l'equilibrio di bilancio complessivo degli enti territoriali che hanno sottoscritto intese su base regionale per la gestione dell'indebitamento presenti saldo negativo, tale saldo concorre alla determinazione dell'equilibrio della gestione di cassa finale dell'anno successivo del complesso degli enti della Regione interessata, compresa la Regione, ed è ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto.

I criteri e le modalità di attuazione delle disposizioni relative al ricorso all'indebitamento degli enti territoriali saranno disciplinati con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo economico e al verificarsi di eventi eccezionali

La legge 234/2012 prevede all'art. 11 misure finalizzate al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali degli enti territoriali in ipotesi di fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali. A tal fine è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze un Fondo straordinario per il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali.

Tale fondo è alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato.

L'ammontare della dotazione del Fondo è determinato nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, sulla base della stima degli effetti dell'andamento del ciclo economico. Il Fondo è ripartito tra gli enti territoriali con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico e degli effetti degli eventi eccezionali sulla finanza dei singoli enti.

Concorso delle Regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico

L'art. 13 della Legge 234/2012 individua le modalità di determinazione del concorso delle amministrazioni territoriali alla sostenibilità del debito pubblico. In base al comma 1 dell'art. 13, le Regioni, i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche.

Il contributo è calcolato nelle fasi favorevoli del ciclo economico. A tal fine, nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, sulla base della quota di entrate proprie degli enti influenzata dall'andamento del ciclo economico, è definita la misura del contributo degli enti territoriali al fondo per l'ammortamento sui titoli di Stato, da includere tra le spese finali utilizzate per la verifica dell'equilibrio.

Il contributo è ripartito tra gli enti territoriali con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico.

Il controllo esercitato dalla Corte dei conti

La Legge 234/2012 prevede all'art. 20 l'attribuzione alla Corte dei Conti del potere di controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti territoriali. Il controllo della Corte contabile è finalizzato a verificare il coordinamento della finanza pubblica e il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio.

Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono a dare attuazione alle disposizioni relative al controllo della Corte adeguando i rispettivi statuti alle disposizioni della legge 234/2012 ed alle relative norme di attuazione.