

## EQUILIBRIO DEI BILANCI DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI

*Le modifiche approvate dal Parlamento in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali intervengono sulla legge 24 dicembre 2012, n. 243, attuativa del principio del pareggio di bilancio, ai sensi del sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione<sup>1</sup>.*

*Il provvedimento prevede innovazioni importanti particolarmente attese dagli enti territoriali, superando diverse rigidità e difficoltà applicative delle norme vigenti in materia, al fine di rendere coerente la disciplina dei vincoli di finanza pubblica che gli enti locali sono tenuti a rispettare, con il nuovo quadro di regole contabili, introdotte dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e dal successivo decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, recanti la disciplina di armonizzazione dei bilanci regionali e locali.*

*Questo testo – ha osservato il relatore Marchi – incrocia due percorsi di riforme sulla finanza pubblica. Un primo percorso riguarda gli strumenti di finanza pubblica: dopo due recenti decreti legislativi intervenuti sulla legge n. 196 del 2009, il Senato ha approvato definitivamente la nuova legge di bilancio<sup>2</sup>. Il secondo percorso riguarda, più nello specifico, la finanza locale. Con la legge di stabilità 2016 abbiamo superato il Patto di stabilità interno nella forma fin qui sperimentata e siamo passati al pareggio di bilancio. “Da un obbligo, in particolare per gli enti più virtuosi, di fare avanzi sempre più consistenti al pareggio, con spazi in più soprattutto per gli investimenti”. È stato fatto con una norma-ponte, valevole solo per quest'anno, cioè prevedendo il saldo non negativo di competenza tra entrate finali e spese finali. Le modifiche approvate ora alla legge n. 243 permettono di riportare coerenza e continuità tra quanto previsto per il 2016 e quanto si prevederà per i prossimi anni.*

*Per quanto riguarda, sinteticamente, il contenuto preciso dei cinque articoli: l'articolo 1 sostituisce i quattro saldi di riferimento dei bilanci delle regioni e degli enti locali introdotti dalla legge n. 243 del 2012 con un unico saldo non negativo in termini di competenza tra*

---

<sup>1</sup> Il sesto comma dell'art. 81 della Costituzione, introdotto dalla [legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1](#), prevede che il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali ed 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 siano stabiliti da una apposita legge “rinforzata” (costituita, per l'appunto, dalla l. n. 243), che dovrà essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale. Il requisito della maggioranza assoluta risulta altresì necessario anche per l'introduzione di modifiche alla legge n. 243 medesima, come prevede espressamente l'articolo 1, comma 2, della stessa.

<sup>2</sup> V. [dossier n. 155, “La nuova legge di bilancio”](#) dell'Ufficio Documentazione e Studi del Gruppo PD della Camera dei deputati: «Modifiche alla legge n. 196 del 2009, concernente il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge n. 243 del 2012».

*le entrate finali e le spese finali, sia nella fase di previsione che di rendiconto. Questo significa ridurre fortemente i vincoli. L'articolo 2, prevede modifiche alle norme, per lo più procedurali, che consentono agli enti territoriali di ricorrere all'indebitamento per finanziare le spese di investimento. Gli articoli 3 e 4, infine, semplificano le disposizioni vigenti in tema di concorso di questi al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, nonché in tema di concorso dei medesimi alla sostenibilità del debito pubblico. L'articolo 5, infine, equipara, per talune attività, l'Ufficio parlamentare di bilancio agli enti ed uffici del Sistema statistico nazionale.*

*In poche parole, si intende semplificare la vita ai comuni e alle regioni, chiarendo il quadro normativo entro il quale sono chiamati ad operare, allo stesso tempo, soprattutto, garantire e agevolare la possibilità per gli enti locali di programmare le spese pubbliche territoriali, facilitando una politica espansiva.*

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai [lavori parlamentari](#) del disegno di legge del Governo "Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali" AC 3976 (già approvato dal Senato) – relatore per la maggioranza Maino Marchi (PD) – e ai [relativi dossier](#) del Servizio studi della Camera dei deputati.

## SINTESI DEL CONTENUTO

Il testo in esame, come modificato nel corso dell'iter presso il Senato, interviene in corrispondenza di ciascuno degli quattro articoli che compongono il Capo IV (artt. da 9 a 12) della [legge 24 dicembre 2012, n. 243](#) e aggiunge un periodo all'articolo 18 del Capo VII.

## UN SOLO SALDO DI BILANCIO

L'articolo 1 del provvedimento modifica l'articolo 9 della legge n. 243, sostituendo i quattro saldi di riferimento ai fini dell'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali ivi previsti con **un unico saldo non negativo in termini di competenza tra le entrate finali e le spese finali, sia nella fase di previsione che di rendiconto**<sup>3</sup>. In sostanza, con la nuova formulazione risultano soppressi gli obblighi di pareggio in termini di cassa e in termini di saldo corrente<sup>4</sup>. Una disposizione specifica quali sono le entrate e le spese finali che rientrano nel computo del saldo non negativo<sup>5</sup>. **Nel computo del saldo di bilancio viene**

<sup>3</sup> In linea con quanto previsto per l'anno in corso dalla legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016).

<sup>4</sup> Il nuovo saldo, basato sulla competenza finanziaria c.d. "potenziata" introdotta dalla riforma della contabilità (D.Lgs n. 118/2011, e successive modificazioni), appare il più vicino al saldo rilevato dall'ISTAT ai fini del computo dell'indebitamento netto nazionale.

<sup>5</sup> Sono quelle ascrivibili ai titoli dello schema di bilancio previsto dal D.Lgs n. 118/2011

**incluso il fondo pluriennale vincolato**, le cui risorse sono destinate prevalentemente a spese in conto capitale, tale misura dovrebbe avere effetti positivi sugli investimenti degli enti, determinando, in sostanza, una politica espansiva per gli enti che vi fanno ricorso, con oneri in termini di indebitamento netto. Per un primo triennio, 2017-2019, il fondo sarà previsto con la legge di bilancio. Dal 2020, quindi a regime, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali. Per assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'Unione europea, è previsto che con la legge dello Stato si possano prevedere differenti modalità di recupero dell'eventuale saldo negativo dell'ente (in luogo di quella in quote costanti). L'articolo interviene anche sui **premi** e sulle **sanzioni**, per il mancato conseguimento dell'equilibrio gestionale, da applicare alle regioni, ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle province autonome di Trento e di Bolzano, affidando la relativa disciplina alla legge dello Stato. La legge dovrà 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.

## IL RICORSO ALL'INDEBITAMENTO

Confermata la regola generale che prevede **il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali solo per finanziare spese di investimento e con l'obbligo di adozione di piani di ammortamento per il rimborso del debito**. L'articolo 2 interviene su tre commi dell'articolo 10 della legge n. 243 in coerenza con le modifiche apportate all'articolo 9 che hanno stabilito, come abbiamo visto sopra, quale unico saldo di equilibrio quello non negativo di competenza tra entrate e spese finali, essendo venuto meno il riferimento al saldo di cassa finale. La nuova disciplina stabilisce inoltre che **anche le operazioni di investimento realizzate mediante l'utilizzo dell'avanzo degli esercizi precedenti siano subordinate all'acquisizione delle intese concluse in ambito regionale**, intese già previste dalla normativa vigente per consentire l'accesso al debito dei singoli enti, nel rispetto ovviamente dell'equilibrio complessivo a livello di comparto regionale. Si intende così attribuire all'intesa conclusa in ambito regionale una funzione essenziale, nel senso che l'ente non può ricorrere ad indebitamento in assenza dell'intesa medesima. **L'obiettivo è favorire**, mediante un rafforzamento dei "patti regionalizzati", **gli investimenti sul territorio sia attraverso il debito che mediante l'utilizzo di avanzi, rafforzando il ruolo delle regioni quale cabina di regia** nell'ambito del territorio di competenza<sup>6</sup>.

Qualora in sede regionale non siano possibili per gli enti locali interessati operazioni di indebitamento o di investimento, viene **introdotto un ulteriore livello** mediante cui inserire a favore dell'ente locale eventuali spazi finanziari a tal fine, stabilendosi che **le operazioni di indebitamento e di investimento non soddisfatte dalle intese regionali sono effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali**. Con ciò la norma viene ad introdurre il riferimento all'utilizzo, anche a livello nazionale, dello strumento del patto di solidarietà, che consente di attivare meccanismi di compensazione degli obiettivi finanziari assegnati agli enti territoriali, anche in tal caso con possibili riflessi positivi sulle spese di investimento degli enti locali.

Il testo vigente della l. n. 243, prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con la Conferenza Unificata, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione dell'articolo 10 medesimo. Una nuova formulazione del testo è volta a precisare

---

<sup>6</sup> Analisi tecnico normativa (ATN) nel testo del ddl presentato al Senato della Repubblica (AS 2344), pag. 6.

che il suddetto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri<sup>7</sup> disciplina altresì le modalità attuative del **potere sostitutivo dello Stato**, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano.

## IL CONCORSO DELLO STATO NELLE FASI AVVERSE DEL CICLO ECONOMICO

L'articolo 3 sopprime il Fondo straordinario, ora previsto dall'articolo 11 della legge n. 243 del 2012 ridisegnando completamente la complessa disciplina attraverso la quale avviene il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali.

La nuova normativa rimette alla **legge dello Stato, in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, le modalità del concorso statale al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali**, nel rispetto dei principi stabiliti dalla l. n. 243.

## IL CONCORSO DEGLI ENTI ALLA SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO

L'articolo 4 provvede alla modifica dell'articolo 12 della legge n. 243 del 2012, relativo al concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico.

Con le nuove disposizioni **spetta ora alla legge dello Stato la disciplina di tale concorso**, limitandosi a stabilire, a tal fine, che esso, tenuto conto dell'andamento del ciclo economico, opererà **mediante versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato**. Rimane la possibilità per la legge statale di determinare ulteriori obblighi al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'Unione europea.

Il nuovo testo innova significativamente l'attuale disciplina, in quanto:

- **la misura del concorso** alla riduzione del debito da parte degli enti territoriali non viene più determinata dai documenti di programmazione, bensì **demandata alla legge dello Stato**;
- ai fini di tale concorso viene eliminata la previsione che debba tenersi conto della quota di entrate proprie degli enti influenzata dall'andamento favorevole del ciclo economico, facendosi ora **riferimento all'andamento, in termini generali, del ciclo**.

## L'UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO

L'articolo 5 interviene sull'articolo 18 della legge n. 243 del 2012, al fine di **equiparare l'Ufficio parlamentare di bilancio, per talune attività, agli enti ed uffici del Sistema statistico nazionale**.

L'Ufficio parlamentare di bilancio (Upb) è un organismo indipendente costituito nel 2014 con il compito di svolgere analisi e verifiche sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo e di valutare il rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee. L'Upb contribuisce ad assicurare la trasparenza e l'affidabilità dei conti pubblici, al servizio del Parlamento e dei cittadini. L'Upb, costituito secondo quanto previsto dalla legge rinforzata sul principio del pareggio di bilancio e in attuazione delle normative europee

---

<sup>7</sup> Il relativo schema di decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri devono essere espressi entro quindici giorni dalla trasmissione. Trascorso tale periodo il decreto può essere comunque adottato.

sulla nuova *governance* economica, è una delle istituzioni di bilancio indipendenti create, nei tempi più recenti, in numerosi paesi dell'OCSE.

## ALLEGATO N. 1

### Il pareggio di bilancio in Costituzione

La legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, novellando gli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost., ha introdotto il **principio dell'equilibrio tra entrate e spese** del bilancio, c.d. "pareggio di bilancio", correlandolo a un vincolo di **sostenibilità del debito** di tutte le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo.

In particolare, il principio del pareggio è contenuto nel novellato **articolo 81**, il quale stabilisce, **al primo comma**, che lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle diverse fasi – avverse o favorevoli – del ciclo economico. Ai sensi del **secondo comma** dell'articolo 81, alla regola generale dell'equilibrio di bilancio è possibile derogare, facendo **ricorso all'indebitamento**, solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e al verificarsi di eventi eccezionali, che ai sensi dell'articolo 5 della legge costituzionale possono consistere in gravi recessioni economiche; crisi finanziarie e gravi calamità naturali. Per circoscrivere e rendere effettivamente straordinario il ricorso all'indebitamento connesso a eventi eccezionali, il secondo comma dell'articolo 81 prevede che esso **sia autorizzato con deliberazioni conformi delle due Camere** sulla base di una procedura aggravata, che prevede un voto a **maggioranza assoluta** dei rispettivi componenti. A corredo del principio del pareggio di bilancio, il nuovo **terzo comma** dell'articolo 81 prevede che ogni legge – ivi inclusa la **legge di bilancio** che in virtù della riforma acquista un **carattere sostanziale** – che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. Il **quarto comma** dell'articolo 81 conferma il principio dell'annualità del bilancio e del rendiconto consuntivo, che devono essere presentati dal Governo e approvati dalle Camere. Il **quinto comma** conferma la possibilità dell'esercizio provvisorio per un periodo non superiore complessivamente a quattro mesi. Ai sensi del nuovo **sesto comma** dell'articolo 81 della Costituzione, la definizione del contenuto della legge di bilancio, delle norme fondamentali e dei 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 demandati a una apposita legge che dovrà essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Con apposita novella **all'articolo 97** della Costituzione, l'obbligo di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico viene esteso a tutte le amministrazioni pubbliche, in conformità con l'ordinamento dell'Unione europea, cui la norma costituzionale espressamente rinvia.

Per quanto concerne la **disciplina di bilancio degli enti decentrati**, la legge costituzionale apporta modifiche **all'articolo 119** della Costituzione, al fine di specificare che l'**autonomia** finanziaria degli enti territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni), è assicurata **nel rispetto dell'equilibrio** dei relativi bilanci, prevedendo al contempo che tali enti sono tenuti a concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Con una modifica al sesto comma dell'articolo 119 viene inoltre precisato che il ricorso all'indebitamento – che la vigente disciplina costituzionale consente esclusivamente per finanziare spese di investimento – è subordinato alla contestuale definizione di piani di ammortamento e alla condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

*Fonte: dossier n. 472/1, 29 luglio 2016, Servizio studi della Camera dei deputati, XVII legislatura.*