

Risultati di finanza pubblica

# I risultati di bilancio alla luce del rapporto di coordinamento della finanza pubblica

di Francesco Petronio - Presidente di Sezione Corte dei conti

Le regole per assicurare il contributo degli enti territoriali ai risultati di finanza pubblica hanno subito modifiche anche per dare seguito a decisioni della Corte costituzionale sul tema; tuttavia, sono emersi dubbi sulla conciliabilità di tali regole con le norme sul pareggio di bilancio stabilite dalla Legge n. 232/2016. Le Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo hanno affrontato il tema delle possibili discrasie tra i diversi plessi normativi con la deliberazione n. 20/2019, fornendo indirizzi interpretativi sulle regole applicabili. In seguito, le stesse SS.RR., nel rapporto di coordinamento della finanza pubblica, nell'intento di dare una lettura sistematica del complesso quadro regolatorio in atto, hanno fornito ulteriori chiarimenti. Ai fini del calcolo dell'equilibrio di bilancio del singolo ente è possibile utilizzare senza limitazioni tutte le fonti di entrata, comprese le risorse derivanti dal risultato di amministrazione e dal FPV anche per la parte costituita da indebitamento e a tale equilibrio individuale si affianca, ma su un diverso piano, il vincolo dettato dalla legge rinforzata rispondente a criteri ed esigenze derivanti dagli impegni assunti dallo Stato in sede europea. Tale vincolo riveste una valenza sistemica che trascende il singolo ente.

## Le regole di finanza pubblica

Le regole per assicurare il contributo degli enti territoriali ai risultati di finanza pubblica hanno seguito negli ultimi anni un percorso che non è apparso rigorosamente allineato alle norme sul pareggio di bilancio stabilite dalla Legge n. 232/2016; in tale contesto sono venuti meno gli obblighi di monitoraggio e di certificazione (ivi incluse le relative sanzioni), nonché il sistema delle intese regionali e dei patti di solidarietà per l'acquisizione o la cessione di spazi finanziari pluriennali.

L'equilibrio di finanza pubblica, in sostanza, è stato fatto coincidere con l'equilibrio di bilancio e cioè con un saldo non negativo che, dal lato delle entrate, considera non solo le entrate finali di competenza, come in passato, ma anche l'avanzo di amministrazione realizzato negli esercizi pregressi, il fondo pluriennale vincolato senza alcuna limitazione e l'indebitamento.

Le Sezioni Riunite in sede di controllo hanno affrontato il tema delle possibili discrasie tra i diversi plessi normativi con la deliberazione n. 20/2019, fornendo indirizzi interpretativi sulle regole applicabili per le

Regioni a statuto speciale (e per le ordinarie dal 2021) e gli Enti locali in tema di pareggio di bilancio. La competente Sezione regionale aveva rimesso alla sede centrale la questione posta dal Presidente di una Provincia autonoma concernente la perdurante vigenza dell'obbligo di conseguire l'equilibrio di bilancio secondo la regola stabilita dalla Legge 24 dicembre 2012, n. 243 rispetto al nuovo criterio di verifica dell'equilibrio a rendiconto introdotto dall'art. 1, comma 821, della Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Legge di bilancio statale per il 2019) al fine di ottenere un univoco indirizzo interpretativo.

Si trattava di conciliare le regole in tema di indebitamento poste dalla legge rinforzata, rispetto a quelle della legge di bilancio ai sensi della quale gli enti interessati "*si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo*". Il tema in discussione concerne in particolare l'analisi dell'impatto sulla richiamata disciplina delle operazioni di indebitamento secondo le disposizioni di cui all'art. 10 della Legge n. 243/2012, tenendo conto del percorso giurisprudenziale e legislativo che ha ammesso l'utilizzo del risultato di amministrazione

e del fondo pluriennale vincolato ai fini dell'equilibrio di bilancio.

Al riguardo è necessario considerare che le due normative in esame perseguono finalità convergenti, ma con diverse impostazioni, entrambe rivolte a stabilire i termini dell'equilibrio che deve essere assicurato da parte degli enti per consentire il rispetto degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica.

La Legge n. 243/2012 è stata approvata con procedimento aggravato per determinare puntualmente le modalità per conseguire pareggio di bilancio introdotto dalla Legge costituzionale n. 1/2012, quindi si tratta di una norma dotata di particolare resistenza passiva per cui sul piano delle fonti risulta evidente la prevalenza delle sue disposizioni rispetto a quanto stabilito dalla legge annuale di bilancio.

In realtà la questione presenta aspetti particolari che hanno richiesto un attento vaglio ermeneutico.

## La deliberazione n. 20 del 2019

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo con la delibera n. 20/SSRRCO/QMIG/2019, intervenendo su una questione concernente i limiti delle operazioni di indebitamento, hanno rilevato che la disciplina dell'equilibrio finanziario complessivo degli enti territoriali, che trova contenuto nelle disposizioni del D.Lgs. n. 118/2011, si affianca alla normativa in tema di "pareggio di bilancio" o "saldo di finanza pubblica", funzionale all'osservanza degli obiettivi posti in sede europea, sancita dagli artt. 9 e 10 della Legge rinforzata n. 243/2012. Nella motivazione viene precisato che l'obbligo di rispettare il "pareggio di bilancio" deve essere attuato tenendo conto anche dei principi di diritto enunciati dalla Corte costituzionale che hanno consentito l'integrale rilevanza del risultato di amministrazione applicato e del fondo pluriennale vincolato.

Tale lettura del sistema complessivo è fondata sul presupposto della contemporanea vigenza delle due fonti e d'altra parte la legge di bilancio non avrebbe certamente potuto superare il quadro di riferimento tracciato dalla legge rinforzata per cui è necessario soffermarsi sui diversi ambiti applicativi e finalità perseguite dalle normative.

Questi enunciati restano su un piano generale e non si spingono a stabilire regole precise per guidare i comportamenti degli enti che, dovendo tenere conto anche dei limiti di cui alla Legge n. 243/2012, si potrebbero trovare nella necessità di individuare

ulteriori forme di copertura per rispettare anche le regole del pareggio stabilite nella legge rinforzata.

È anche da considerare che la norma inserita nella legge di bilancio dello Stato è rivolta a stabilire specifici precetti per l'equilibrio degli enti e le stesse misure - una volta compendiate nella disciplina del patto di stabilità interno, ora in quella del pareggio - dovrebbero anche avere l'effetto di assicurare il rispetto delle regole europee. In questo complesso contesto normativo non risulta agevole conciliare i due piani e la lettura complessiva non si presenta chiara.

Per indirizzare i comportamenti degli enti la circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 5 del 9 marzo 2020, ha distinto, a livello sistematico, tra "obblighi di fonte comunitaria a carico dell'intero comparto" degli enti territoriali, come formalmente definiti dall'art. 9 della Legge n. 243/2012 in un saldo di competenza non negativo tra entrate e spese finali, e "obblighi a carico del singolo ente", come previsti, da ultimo, dall'art. 1, comma 821, della Legge n. 145/2018 in conformità al prospetto di verifica degli equilibri di cui all'allegato 10 del D.Lgs. n. 118/2011 (saldo non negativo tra il complesso delle entrate e delle spese, con utilizzo degli avanzi, del fondo pluriennale vincolato e del debito).

In sostanza è stato messo in evidenza che la indubitabile contemporanea vigenza dei due plessi normativi andava intesa nel senso che alcuni obblighi si rivolgono al complesso degli enti territoriali (pareggio della legge rinforzata) e altri riguardano l'equilibrio del singolo ente.

## Una lettura conciliativa

La questione è tornata all'attenzione delle stesse Sezioni Riunite di controllo nell'ambito del Rapporto di coordinamento della finanza pubblica 2020 (1); in questo caso la deliberazione assunta ha lo scopo di riferire al Parlamento sulla situazione complessiva della finanza pubblica, mentre la deliberazione n. 20 è stata emanata per dirimere una questione di massima di particolare rilevanza. In tale sede si è perseguito l'intento di fornire chiarimenti sulla portata delle diverse disposizioni ordinarie vigenti, al fine di dare una lettura sistematica del quadro regolatorio in atto che nella formulazione delle norme non si presenta semplice.

Da una lettura non approfondita della delibera n. 20 delle SS.RR. si potrebbe giungere alla conclusione

(1) Corte dei conti, SS.RR. in sede di controllo, deliberazione n. 6/2020/RCFP approvata nell'adunanza del 15 maggio 2020, cfr. pag. 401 ss.

che la Legge di bilancio per il 2019 si ponga in contrasto con una fonte di rango superiore attuativa di principi costituzionali e quindi risulterebbe non conforme a Costituzione. In realtà tale norma è tuttora vigente ed ha guidato i comportamenti degli enti sin dal momento della programmazione di bilancio.

Nel ricostruire il quadro complessivo le SS.RR. rilevano che il riferimento ad un unico saldo di bilancio contenuto nella legge di bilancio è stato stabilito per dare attuazione alle sentenze della Corte costituzionale (in particolare la n. 247/2017 e 101/2018) in tema di equilibrio/pareggio e ha consentito di includere, pienamente e senza limitazioni, tra le entrate finali rilevanti nel saldo, oltre all'avanzo di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato, anche le entrate da indebitamento. Il nuovo quadro regolatorio ha attuato un processo di semplificazione, consentendo alle amministrazioni di abbandonare comportamenti di eccessiva prudenza indotti non solo da effettive esigenze finanziarie, ma anche dalla particolare complessità degli adempimenti richiesti dalla disciplina previgente; ciò ha concorso a determinare un effetto positivo sulla spesa per investimenti.

Viene, quindi, precisato che il nuovo quadro normativo non ha superato l'impianto dettato dalla Legge n. 243/2012, legge organica in materia di equilibri di finanza pubblica e non modificabile da una successiva legge ordinaria. Le due discipline, ispirate a criteri ed esigenze contabili differenti, coesistono anche se non appaiono perfettamente armonizzate. Infatti, la delibera n. 20, emessa nella sede c.d. nomofilattica non ha inteso reintrodurre limiti o restrizioni alle modalità di finanziamento della spesa in conto capitale, ma ha cercato una interpretazione che riportasse coerenza in un quadro regolatorio disorganico. In tale sede si afferma che il vincolo dettato dalla legge rinforzata, posto su un diverso livello, si affianca all'equilibrio individuale, ma, in quanto rispondente a criteri ed esigenze derivanti dagli impegni assunti dallo Stato in sede europea, riveste una valenza sistemica che supera la dimensione del singolo ente. Il rispetto di tale saldo complessivo costituisce il presupposto per le procedure individuali di accensione di nuovi prestiti.

In base a tali orientamenti, gli enti sono tenuti singolarmente a rispettare esclusivamente gli equilibri di cui al D.Lgs. n. 118/2011, mentre il rispetto

dell'art. 9 della Legge n. 243 sarà verificato *ex ante* ed *ex post*, a livello di comparto regionale e nazionale, dal Ministero dell'economia e delle finanze per ogni esercizio di riferimento (e per tutto il triennio) anche ai fini della sostenibilità del debito, come previsto dall'art. 10 della Legge n. 243/2012.

## Conclusioni

Ai fini del calcolo dell'equilibrio di bilancio del singolo ente è possibile utilizzare senza limitazioni tutte le fonti di entrata, comprese le risorse derivanti dal risultato di amministrazione e dal FPV anche per la parte costituita da indebitamento, in tal modo si evita di esporre risultati economico-finanziari positivi non adoperabili in quanto derivanti da entrate non contabilizzate per i saldi di finanza pubblica.

A tale equilibrio individuale si affianca, ma su un diverso piano, il vincolo dettato dalla legge rinforzata rispondente a criteri ed esigenze derivanti dagli impegni assunti dallo Stato in sede europea. Tale vincolo riveste una valenza sistemica che trascende il singolo ente e che rappresenta un'aggregazione macroeconomica riferita all'ambito territoriale dell'intera regione. Nel rispetto del principio costituzionale di cui all'art. 119, confermato dall'art. 10 della Legge n. 243/2012, è richiesto per le procedure individuali di accensione di nuovi prestiti il rispetto di tale saldo complessivo. In tal modo tutti i livelli di governo devono interagire per assicurare che possa essere rispettato l'obiettivo complessivo di finanza pubblica.

Il punto di contatto tra i due vincoli, che agiscono su livelli differenti, si ritrova nelle operazioni di indebitamento per gli investimenti, che nell'aggregato non possono eccedere lo spazio finanziario stabilito cumulativamente a livello regionale. Pertanto, per verificare in un'ottica dinamica gli equilibri di comparto è necessario proseguire l'attività di monitoraggio e coordinamento, sia centrale che regionale, per verificare la misura delle compensazioni tra enti.

I dati aggregati concernenti i recenti risultati di bilancio dei Comuni confermano che il nuovo quadro normativo introdotto dal 2019, oltre liberare l'utilizzo delle risorse confluite nell'avanzo di amministrazione, ha avviato la ripresa del finanziamento degli investimenti locali mediante accensione prestiti.