

Dal patto di stabilità interno al “pareggio di bilancio” in Costituzione di Onelio Pignatti*

I nuovi vincoli di finanza pubblica per gli enti territoriali sono stati modificati con la legge di stabilità per il 2016 in attesa dell'applicazione della legge di attuazione del “pareggio” di bilancio in Costituzione (L. 243/2012) attualmente in corso di modifica in Parlamento.

La legge di attuazione del pareggio di bilancio prevede due grandezze su cui si misurerà, a partire dal 2017, il rispetto dei vincoli di finanza pubblica: da un lato il saldo finale, ovvero la differenza tra entrate finali e spese finali dell'anno e, dall'altro lato, il limite all'indebitamento.

Nella versione tuttora in vigore della Legge 243/2012 le regioni e gli enti locali devono conseguire un saldo tra entrate finali e spese finali non negativo sia nella gestione di competenza sia in quella di cassa. Il rispetto del saldo non negativo deve essere conseguito sia a preventivo che a consuntivo. Gli enti dovrebbero confrontarsi con una declinazione del saldo finale in quattro distinti vincoli: competenza, cassa, preventivo, consuntivo. I vincoli in realtà salgono a otto in quanto l'articolo 9 della Legge 243/2012 richiede anche il conseguimento di un saldo non negativo tra entrate e spese della sola parte corrente, anch'esso frazionato nelle quattro componenti prima elencate.

Il rispetto dei nuovi e articolati saldi di competenza e di cassa ai fini del “pareggio di bilancio”, sostituisce in pratica i vincoli connessi al vecchio patto di stabilità, il cui saldo obiettivo da conseguire era costruito secondo la logica della cosiddetta “competenza mista” (ovvero in parte basato sulla cassa e in parte basato sulla competenza giuridica) che aveva evidentemente contribuito alla sensibile contrazione del livello di spesa d'investimento degli enti territoriali negli ultimi anni ed al ritardo dei pagamenti della pubblica amministrazione verso le imprese.

Da un punto di vista comunicativo è stata data molta enfasi all'introduzione del “pareggio di bilancio”, presentato come occasione per poter liberare il cumulo di spesa di investimento finora ingessata dai meccanismi del patto di stabilità. Il passaggio dal vecchio al nuovo regime vincolistico sconta però alcuni fattori di incertezza e criticità che rischiano di attenuare, e non di poco, gli sperati effetti positivi indotti dalla normativa. Prendendo in esame solamente la parte più tecnica della Legge 243/2012 relativa alla costruzione dei saldi obiettivo (articolo 9), e tralasciando in questa sede le considerazioni sulla farraginosità di alcuni aspetti più procedurali (articoli dall'11 al 13), emergono due fattori che introducono elementi di incertezza nella programmazione economico-finanziaria, incertezza che si riverbera in primo luogo sulle future scelte di investimento.

Il primo fattore critico è costituito dal troppo elevato numero di saldi non negativi da rispettare, soprattutto tenuto conto che i saldi di cassa sono molto meno governabili rispetto a quelli di competenza da parte degli enti territoriali (si pensi all'esperienza vissuta dagli enti locali col patto di stabilità). A seguito di simulazioni effettuate con dati estratti dai bilanci consuntivi del 2014, si è potuto verificare che una percentuale rilevante di enti potrebbe trovarsi in difficoltà nel rispettare gli obiettivi di cassa delineati dalla legge 243/2012.

Il secondo punto di attenzione invece investe la composizione delle singole voci di entrata e di spesa che concorrono o meno al calcolo del saldo finale netto di competenza. Il concetto di “pareggio” normato dalla Legge 243/2012 differisce dal concetto di “equilibrio” secondo quanto previsto dalle norme sull'armonizzazione contabile (D.Lgs. 118/2011) in quanto ai fini del “pareggio” alcune voci del bilancio non vengono conteggiate. In particolare concorre al “pareggio” il saldo tra le

entrate e le spese correnti e in conto capitale. Purtroppo sono escluse dalle entrate valide al conseguimento del saldo due tipologie di entrate spesso di notevole entità come il fondo pluriennale vincolato (entrate già accertate la cui spesa sarà effettuata in anni futuri) e l'avanzo di amministrazione. Anche dal lato della spesa non sono considerate, ai fini del calcolo del “pareggio”, le spese per rimborso del capitale preso a prestito e alcuni fondi accantonati (fondo crediti dubbia esigibilità, fondi rischi). La differenza però tra voci di entrata e voci di spesa escluse potrebbe non essere sufficiente al fine di conseguire un saldo finale netto non negativo, costringendo gli enti territoriali a contenere la propria capacità di spesa dell'anno pur in presenza di un equilibrio complessivo di bilancio.

Per fare fronte a queste e ad altre criticità il Governo ha approvato il 25 marzo scorso un disegno di legge di modifica della Legge 243/2012, attualmente all'esame del parlamento. Il disegno di legge in effetti incide positivamente su due dei fattori di preoccupazione descritti in precedenza. Innanzitutto i vincoli da rispettare ai fini del “pareggio” passano da otto a due, in quanto oltre ad eliminare il vincolo di competenza tra entrate e spese correnti è prevista l'abolizione del controllo dei saldi di cassa. Inoltre tra le entrate finali e spese finali viene finalmente ricompreso il fondo pluriennale vincolato (di entrata e di spesa).

Il disegno di legge introduce novità attese e molto importanti. Particolarmente positiva è sicuramente la semplificazione derivante di un unico saldo non negativo da conseguire anche se, lo vedremo in seguito, l'obbligo del rispetto non solo a consuntivo ma anche a preventivo può creare alcune situazioni di difficoltà.

La stima degli effetti prodotti dalle novità contenute nel disegno di legge in merito alle voci rilevanti ai fini del saldo è invece di lettura più controversa. Da un lato, rispetto alla L. 243/2012 in vigore, il nuovo testo consente di valorizzare ai fini del pareggio la quota di fondo pluriennale vincolato in entrata utilizzata per finanziare la quota dei relativi impegni esigibili dell'esercizio. In altre parole la modifica apportata consentirebbe una maggiore programmazione della spesa soprattutto d'investimento di natura pluriennale. La portata della novità è però alquanto depotenziata; l'attuale disegno di legge prevede sì l'inserimento del fondo pluriennale tra le voci rilevanti ma “compatibilmente con gli obiettivi della finanza pubblica” per gli anni 2017-2019 e solo stabilmente dal 2020. È di tutta evidenza che a queste condizioni le spese per la realizzazione di un'opera pubblica finanziata dal fondo pluriennale vincolato non potranno essere considerate neutrali a fini del “pareggio” se non dopo l'emanazione delle necessarie leggi statali dotate di adeguata copertura. A questo proposito nel corso dell'iter parlamentare sono stati proposti emendamenti volti ad estendere ad un periodo pari a quello del prossimo bilancio triennale la vigenza del fondo pluriennale tra le entrate e le spese finali. Anche questa modifica rappresenta un fattore molto positivo, utile alla programmazione degli enti che tuttavia non elimina l'incertezza ingenerata dalla locuzione “compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica”, che rimane saldamente iscritta nel disegno di legge governativo.

In ogni caso, anche dopo l'approvazione delle modifiche alla Legge 243/2012, permarranno elementi di forte criticità:

- l'inserimento del fondo pluriennale vincolato tra le poste che concorrono al “pareggio” alle attuali condizioni potrebbe rivelarsi insufficiente;

- non è previsto alcun inserimento tra le entrate finali dell'avanzo di amministrazione. Si tratta di rilevanti somme che gli enti hanno accumulato negli anni, spesso non spendibili per via dei vincoli del patto di stabilità. L'applicazione dell'avanzo di amministrazione di qualsivoglia natura rappresenta una penalizzazione assoluta in termini di conseguimento del "pareggio". Ciò è molto grave specie in riferimento all'avanzo vincolato, che non può essere utilizzato per nessuna altra finalità, neppure per un eventuale concorso al miglioramento del livello di indebitamento dello stato. Tra l'altro le regioni, spesso per motivi tecnici e dipendenti dalle modalità di erogazione dei fondi da parte dei ministeri, producono un elevatissimo avanzo vincolato che con le regole attuali non è prontamente utilizzabile ai fini per cui quelle voci sono state programmate.
- il complesso di regole di calcolo del saldo utile ai fini del "pareggio", anche dopo le modifiche apportate dal disegno di legge, sembrano paradossalmente favorire alcune tipologie di enti per due differenti motivi. Innanzitutto, gli enti che dichiarano di possedere maggiori entrate di incerto incasso potrebbero essere avvantaggiati in quanto la costituzione di elevati fondi crediti di dubbia esigibilità o fondi rischiosi, esclusi dal calcolo potrebbero consentire minori difficoltà nel raggiungere l'obiettivo del "pareggio". Infine gli enti in crisi di liquidità potranno trovare maggiore sollievo dalla eliminazione della gestione della cassa dai vincoli posti dalla nuova normativa.

Nel disegno del legislatore dovrebbe essere rilanciato il ruolo delle regioni per poter riequilibrare gli effetti distortivi che si potrebbero creare dall'applicazione delle nuove regole di finanza pubblica. In particolare sarà compito delle regioni, ed eventualmente in seconda istanza dallo Stato, adottare apposite intese in ambito territoriale che garantiscano il raggiungimento del complesso degli obiettivi degli enti locali per quanto attiene sia il ricorso all'indebitamento sia l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

Un ruolo effettivamente strategico e che metterà alla prova le regioni nell'applicazione di criteri, che in prima lettura non appaiono semplici, per l'attribuzione delle quote d'indebitamento o dell'utilizzo dell'avanzo degli enti afferenti al proprio territorio. Da questo punto di vista le regioni che si sono maggiormente cimentate nell'applicazione dei cosiddetti patti di solidarietà territoriale potranno giovare di effettivi vantaggi competitivi. Infatti il rilancio delle spese d'investimento degli enti territoriali troverà un punto essenziale nella capacità di produrre velocemente e in condivisione con gli enti locali le intese regionali per quanto attiene alle modalità di finanziamento di tali spese con la contrazione di nuovo indebitamento oppure tramite l'utilizzo degli avanzi di amministrazione pregressi.

**Regione Emilia-Romagna*

Federalismo in Toscana

Redazione

IRPET:

Claudia Ferretti (Responsabile)
Patrizia Lattarulo

Regione Toscana:

Luigi Idili
Giovanni Morandini
Agnese Parrini

<http://www.regione.toscana.it/-/il-bollettino-federalismo-in-toscana->

Sede di redazione:

IRPET - Villa La Quiete alle Montalve
Via Pietro Dazzi, 1
50141 FIRENZE
Tel. 055/4591222
Fax 055/4591240
e-mail: redazione@irpet.it
www.irpet.it

Attività e Notizie

Iniziativa

Obiettivi di finanza pubblica e riforme
IRPET - Regione Toscana - Corte dei
Conti Sezione Regionale
Firenze, 10 giugno 2016

*La riforma dei Contratti pubblici. Il nuovo
Codice e la disciplina attuativa*
Conferenza delle Regioni - ITACA -
Osservatorio regionale per i Contratti
pubblici - Regione Toscana
Firenze, 11 luglio 2016

Pubblicazioni

Toscana Notizie - Flash LAVORO n. 28/2016
IRPET - Settore Lavoro Regione Toscana
Marzo 2016

*La situazione economica
della Toscana. Consuntivo anno 2015*

Previsioni 2016 - 2018

IRPET - UnionCamere Toscana
Giugno 2016

Rapporto sul mercato del lavoro. Anno 2015

IRPET - Regione Toscana-Area
Formazione, orientamento e lavoro
Giugno 2016

Rapporto sul turismo in Toscana.

La congiuntura 2015

IRPET - Regione Toscana, Settore Sistemi
informativi e servizi - Ufficio Regionale di
Statistica
Luglio 2016

Per informazioni o chiarimenti sui tributi
della Regione Toscana scrivere a:
tributi@regione.toscana.it