

Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti territoriali nel parere della Corte dei conti sulla legge di attuazione del principio di pareggio del bilancio. Annotazione alla delibera della Corte dei Conti n. 30/AUD/12

di Maria Bottiglieri

La deliberazione in esame, in apposito paragrafo rubricato "Enti territoriali", approva elementi per l'audizione alla Camera dei deputati sul disegno di legge AC 5603 relativo alla c.d. legge rafforzata di attuazione della legge costituzionale n. 1/2012, approvato con L. 24 dicembre 2012, n. 243 "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione", entrata in vigore il 30 gennaio 2013:

1. *Destinatari.* Nell'individuazione dei soggetti destinatari di tali disposizioni (art. 9 co. 1 attuale L. 243/2012), sarebbe stato opportuno, secondo la Corte, tenere conto anche delle unioni di comuni ed in generale delle altre forme organizzative (intercomunali) prevedendo un riferimento più ampio agli Enti territoriali anche diversi da quelli di cui all'art. 114 Cost.
2. *Misure correttive in caso di squilibrio nei saldi.* In riferimento all'obbligo di adottare misure correttive in caso di squilibrio nei saldi (art. 9 co. 2 L. 243/2012), che ne prevedano il recupero nel triennio successivo, la Corte osserva che "nel caso dello squilibrio corrente, un "recupero" effettivo dello scostamento porterebbe ad obiettivi particolarmente impegnativi per gli enti. La previsione normativa non è sostenuta tuttavia da un sistema sanzionatorio". Inoltre andrebbe previsto un coordinamento di tali misure con la disciplina dei "piani di riequilibrio" previsti per gli Enti locali "strutturalmente deficitari" per i quali sussistano squilibri strutturali di bilancio in grado di provocarne il dissesto, disciplinati all'art. 243 bis - 243 quater T.U. E.L., come introdotti dall'art. 3 lett. r) del d.l. 174/2012 conv. con modifiche con l. 213/2012. "Il riferimento in quest'ultimo provvedimento a "equilibri strutturali" del bilancio e all'integrale ripiano del disavanzo accertato, senza riferimento a recuperi riferiti al saldo corrente, da raggiungere in un periodo massimo di 5 anni (10 anni sulla base di un emendamento al momento in corso di esame), non trova diretta consonanza nel testo in discussione". Nell' art. 9 co. 2 della L. 243/2012 è mantenuto il termine triennale ma è operato un rinvio legislativo relativo alla definizione del sistema sanzionatorio: l'art. 9 co. 4, infatti, rinvia a una legge statale il compito di stabilire le sanzioni da applicare a Regioni ed Enti locali nel caso di mancato conseguimento dell'equilibrio gestionale sino al ripristino delle condizioni di equilibrio.
3. *Destinazione dei saldi positivi all'estinzione del debito.* In riferimento all'art. 9 co. 3 testo definitivo : («Eventuali saldi positivi sono destinati all'estinzione del debito maturato dall'ente. Nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dell'equilibrio dei bilanci, i saldi positivi di cui al primo periodo possono essere destinati anche al finanziamento di spese di investimento con le modalità previste dall'articolo 10») la Corte osserva : "Si tratta di una scelta opportuna, resa necessaria dal fatto che l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione non costituisce una forma di copertura utilizzabile ai fini del rispetto dei saldi fissati in sede europea".
4. *Indebitamento e spese di investimento.* L'art. 10 co. 1 e co. 2 stabiliscono che "il ricorso all'indebitamento (...) è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento con le modalità e nei limiti previsti dal presente articolo e dalla legge dello Stato. (...) Le operazioni di indebitamento 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 Corte consiglia al riguardo "di rivedere in tale ambito la definizione delle spese da considerare come investimenti. Condividendo l'idea di mantenere una maggiore flessibilità nella determinazione dei limiti del ricorso al debito, valuta positivamente la previsione di piani di

ammortamento perché *“sembra voler limitare definitivamente la possibilità di ricorso a rinegoziazioni di debiti già in essere allungandone la scadenza”*.

5. *Meccanismo di accesso all'indebitamento (art. 10 co. 3)*. La Corte considera il *“meccanismo di accesso all'indebitamento mediante intesa a livello regionale particolarmente complesso, soprattutto guardando ai tempi di effettiva esecuzione degli investimenti. Per rendere il meccanismo più efficace dovrebbe essere valutata la considerazione di un piano dei pagamenti delle spese per investimenti che tenga conto della necessità di garantire il rispetto dei tempi di esecuzione della spesa. Di qui la difficoltà di prevedere intese di validità limitata ad un solo anno di riferimento. La garanzia che ciascun ente possa ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal bilancio di previsione, seppur comprensibile, sembra cristallizzare in maniera rilevante le possibilità di ricorso all'indebitamento. Risultano avvantaggiate le realtà territoriali di maggiori dimensioni, mentre più difficile è l'accesso per quelle a minore capacità fiscale. La riduzione delle posizioni debitorie per i singoli enti è in tal modo legata alla sola sostenibilità finanziaria del debito. La scelta di non attribuire alla Regione la funzione di organo decisore, ma di prevedere che sia raggiunta un'intesa, in assenza della quale ciascun ente potrà indebitarsi nei limiti del rimborso dei propri prestiti, rende ancora di maggior rilievo tale previsione normativa. Non è prevista, peraltro, una disciplina nel caso di mancato raggiungimento dell'intesa. Determinante per il funzionamento del sistema sarà, poi, la previsione di un meccanismo di restituzione delle “quote” di indebitamento di cui si è beneficiato. Come ha dimostrato la seppur breve esperienza dei Patti regionali, meccanismi sanzionatori e incentivi specifici a livello regionale rivestono un ruolo di rilievo per la gestione di un sistema di accesso all'indebitamento con caratteristiche simili a quello prefigurato all'articolo 10. Va poi osservato come il meccanismo sanzionatorio, di cui si prevede l'attivazione solo in caso di squilibrio complessivo degli enti regionali, possa agevolare comportamenti opportunistici. Su entrambi gli aspetti sarà necessario intervenire con il decreto previsto al comma 5, destinato a disciplinare criteri e modalità di attuazione”*.
6. *Fondo straordinario per il concorso dello Stato al finanziamento dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni) e FF (funzioni fondamentali)*. Con riguardo al *Fondo straordinario* per il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, disciplinato dall'art. 11 L. n. 243/2012, la Corte osserva come manchino *“indicazioni circa le modalità e i criteri di funzionamento del Fondo. Pur essendo definito il legame delle risorse ad esso destinate alla quota di entrate proprie degli enti, il riparto è affidato ad un decreto del Presidente del Consiglio sentita la Conferenza permanente, mentre l'intervento delle Camere è limitato ai profili di carattere finanziario”*.
7. *Concorso delle Regioni e degli Enti locali alla sostenibilità del debito pubblico*. In riferimento alla previsione normativa che regola il concorso delle Regioni e degli Enti locali alla sostenibilità del debito pubblico (art. 12 L. 243/2012), in particolare il possibile contributo degli enti medesimi al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, la Corte osserva: *“Anche in questo caso il solo riferimento è quello alle maggiori entrate locali derivanti dal ciclo, che tuttavia possono essere ricondotte a fenomeni diversi: legate all'esercizio dello sforzo fiscale, all'attivazione delle aliquote oltre i limiti per la copertura di deficit sanitari o essere frutto di regimi agevolativi differenziati a livello territoriale. La previsione di un provvedimento che definisca criteri di funzionamento del contributo al fondo può rappresentare un elemento di chiarezza che agevola la gestione dell'intervento e quella delle amministrazioni territoriali”*.
8. *Mancata via di accesso diretto alla Corte costituzionale*. La Corte dei Conti esprime infine alcuni dubbi sulla effettiva tenuta del sistema, che avrebbe avuto maggiori garanzie se la legge avesse affrontato la questione del controllo di conformità costituzionale delle leggi in relazione al nuovo art. 81 Cost. nonché alla disciplina della legge rinforzata, recependo in particolare la proposta già

avanzata in dottrina e da una proposta Barbera/Andreatta avanzata nel 1984 all'interno della Commissione Bozzi, consistente nel *"riconoscere in Costituzione alla Corte dei Conti il potere di sollevare in via diretta, davanti alla Consulta, le questioni di legittimità costituzionale della legge di bilancio e delle leggi di spesa in relazione al rispetto del principio del pareggio o comunque del principio di copertura dei nuovi o maggiori oneri introdotti dalla nuova legislazione."* La Corte ricorda che il Governo era stato impegnato ad assumere apposite iniziative atte a disciplinare le modalità e le condizioni per consentire alla Corte dei Conti di promuovere il giudizio di legittimità costituzionale per violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di cui all'art. 81, co. 3 Cost., come novellato. *"Le sollecitazioni nascevano dalla consapevolezza della difficoltà, per la natura stessa della legge di bilancio e dell'operare del vincolo in termini strutturali (al netto del ciclo) di sottoporre la stessa a giudizio di legittimità costituzionale incidentale e, dunque, dell'opportunità di prevedere una via d'accesso diretto alla Consulta da parte di un giudice specializzato nella materia contabile, al fine di consentirne il necessario vaglio di conformità costituzionale. La legge organica in esame non affronta tale questione. La norma risulta pertanto priva, quanto meno con riferimento agli snodi più problematici, di momenti di controllo e verifica a posteriori del rispetto del vincolo, pur essendo apprezzabile l'introduzione dei giudizi di parificazione sui rendiconti delle regioni a statuto ordinario"*.

M.B.