

# CAMERA DEI DEPUTATI

Mercoledì 20 luglio 2016

## XVII LEGISLATURA BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI Bilancio, tesoro e programmazione (V) COMUNICATO

### SEDE REFERENTE

*Mercoledì 20 luglio 2016. — Presidenza del presidente [Francesco BOCCIA](#). — Interviene la sottosegretaria di Stato per l'economia e le finanze Paola De Micheli.*

**La seduta comincia alle 8.50.**

**Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali.**

**C. 3976 Governo, approvato dal Senato.**

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

[Maino MARCHI](#) (PD), *relatore*, ricorda che il disegno di legge in esame interviene sulla legge n. 243 del 2012, mediante la quale sono state dettate le disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, ai sensi del sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione, introdotto dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1. Tale comma 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 (costituita, per l'appunto, dalla legge n. 243 del 2012), 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.

In questa sede viene in rilievo in particolare – in considerazione del contenuto del disegno di legge in esame – il Capo IV (articoli da 9 a 12) della legge n. 243 del 2012. Esso reca le disposizioni per assicurare l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali e il concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico, prevedendo, a tale ultimo fine, che nelle fasi favorevoli del ciclo economico sia determinata, nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, la misura del contributo del complesso dei predetti enti al Fondo per l'ammortamento Pag. 8 dei titoli di Stato, tenendo conto della quota di entrate proprie di tali enti influenzata dall'andamento del ciclo economico.

Per le fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali è invece prevista una specifica disciplina volta ad assicurare il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali, mediante l'istituzione di un Fondo straordinario, alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso dello Stato all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo del saldo del conto consolidato.

Quanto al ricorso all'indebitamento da parte degli enti territoriali, previsto solo per finanziare spese di investimento e con l'obbligo di adozione di piani di ammortamento per il rimborso del

debito, viene stabilita una procedura di intesa a livello regionale per consentire che l'accesso al debito dei singoli enti avvenga nei limiti consentiti dalla necessità di assicurare, per l'anno di riferimento, l'equilibrio complessivo a livello di comparto regionale, misurato in termini di cassa.

Le suddette disposizioni si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2016.

Fa presente quindi che il disegno di legge in esame, come modificato nel corso dell'esame presso il Senato, si struttura secondo cinque linee di intervento, in corrispondenza di ciascuno degli articoli che compongono il Capo IV della legge n. 243.

L'articolo 1 modifica in più punti l'articolo 9 della legge n. 243 del 2012 relativo all'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali, al fine di rendere coerente la disciplina dei vincoli di finanza pubblica che gli enti locali sono tenuti a rispettare, ai sensi della legge n. 243 del 2012, con il nuovo quadro di regole contabili, introdotte dal decreto legislativo n. 118 del 2011 e dal successivo decreto legislativo n. 126 del 2014, recanti la disciplina di armonizzazione dei bilanci regionali e locali.

In particolare, la lettera *a)* dell'unico comma di cui si compone l'articolo in esame modifica il comma 1 dell'articolo 9 della legge n. 243 del 2012, sostituendo i quattro saldi di riferimento ai fini dell'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali ivi previsti – consistenti in un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali e in 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 – con un unico saldo non negativo (sia in fase di previsione che di rendiconto), in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

La sostituzione dei vincoli di competenza e di cassa con un unico saldo di competenza non negativo tra entrate e spese finali è in linea con quanto previsto per l'anno in corso dalla legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016), ai commi da 707 a 734, che hanno introdotto, a far data dal 2016, seppure in via transitoria, il vincolo del pareggio di bilancio per gli enti territoriali ai fini del concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, in luogo del precedente strumento del patto di stabilità interno. In sostanza, con la nuova formulazione del comma risultano soppressi gli obblighi di pareggio in termini di cassa e in termini di saldo corrente.

La lettera *b)*, introducendo il comma 1-*bis*, specifica quali sono le entrate e le spese finali che rientrano nel computo del saldo non negativo indicato al comma 1. In particolare, la norma specifica che, ai fini della determinazione del saldo, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo n. 118 del 2011 e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio.

La disposizione introdotta dalla lettera *b)* in esame è del tutto analoga a quella già vigente per il 2016, contenuta nel comma 711 della legge n. 208 del 2015. Tale comma 711 prevede inoltre, che, limitatamente all'anno 2016, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza che rientrano nel computo del saldo non negativo sia considerato il fondo pluriennale Pag. 9vincolato di entrata e di spesa al netto della quota rinveniente dal ricorso all'indebitamento.

Relativamente a tale questione dell'inclusione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, nel computo del saldo, con una modifica inserita nel corso dell'esame al Senato, è stata prevista nel comma 1-*bis* in commento una fase transitoria per gli anni 2017-2019, durante la quale spetta alla legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, disporre l'introduzione del fondo pluriennale vincolato nel calcolo del saldo. L'inclusione definitiva nel saldo del citato fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali, è stabilita a decorrere dall'esercizio 2020.

La considerazione del Fondo pluriennale vincolato ai fini della determinazione dell'equilibrio complessivo fra entrate finali e spese finali in termini di competenza determina, in sostanza, una politica espansiva per gli enti che vi fanno ricorso, con oneri in termini di indebitamento netto.

La lettera *c)* sostituisce il comma 2 dell'articolo 9 della legge n. 243 del 2012 il quale prevede, nella versione vigente, che qualora, in sede di rendiconto di gestione, si registri un valore negativo, in termini di competenza, del saldo tra le entrate finali e le spese finali l'ente debba adottare misure di correzione tali da assicurare il recupero entro il triennio successivo. La riformulazione disposta

dalla lettera c) in esame precisa che le misure di correzione devono essere ripartite in quote costanti per ciascun anno. Tuttavia, che 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 del saldo negativo (in luogo di quella in quote costanti).

La lettera d) sopprime il comma 3 dell'articolo 9 della legge n. 243 del 2012 che disciplina la destinazione di eventuali saldi positivi destinandoli all'estinzione del debito maturato dall'ente e al finanziamento di spese di investimento, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dell'equilibrio dei bilanci.

La lettera e) sostituisce il comma 4 dell'articolo 9 della legge n. 243 del 2012 relativo alla definizione, con legge dello Stato, delle sanzioni da applicare alle regioni, ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle province autonome di Trento e di Bolzano nel caso di mancato conseguimento dell'equilibrio gestionale. La norma vigente prevede che le sanzioni si applichino sino al ripristino delle condizioni di equilibrio di cui al comma 1, da promuovere anche attraverso la previsione di specifici piani di rientro. La nuova formulazione del comma reca, invece, il rinvio alla legge dello Stato per la definizione oltre che delle sanzioni anche dei premi, in attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo, senza la previsione di specifici piani di rientro.

L'articolo 2 modifica in alcuni punti l'articolo 10 della legge n. 243 del 2012 concernente il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali.

La lettera a) dell'articolo 2 sostituisce il comma 3 dell'articolo 10 della legge n. 243 del 2012, il quale prevede, nel testo vigente, che le operazioni di indebitamento sono effettuate sulla base di una procedura di intesa a livello regionale, per garantire, nell'anno di riferimento, che l'accesso al debito dei singoli enti territoriali avvenga nel rispetto dell'equilibrio complessivo a livello di comparto regionale (comprensivo cioè di tutti degli enti della regione interessata, compresa la medesima regione), misurato in termini di «gestione di cassa finale» del saldo complessivo.

La nuova formulazione del comma 3 recata dalla lettera a) precisa che anche le operazioni di investimento realizzate mediante l'utilizzo dell'avanzo degli esercizi precedenti sono subordinate all'acquisizione delle suddette intese concluse in ambito regionale, le quali – nella nuova formulazione – devono garantire, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo non negativo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la regione Pag. 10stessa. Dunque, in coerenza con le modifiche apportate all'articolo 9 che hanno stabilito come unico saldo di equilibrio quello non negativo di competenza tra entrate e spese finali, scompare il riferimento al saldo di cassa finale.

Inoltre, per il medesimo motivo, la nuova formulazione non riporta più la disposizione, contenuta nel secondo periodo del testo vigente del comma 3, la quale prevede che ogni anno i comuni, le province e le città metropolitane comunicano alla regione (o alla provincia autonoma) di appartenenza il saldo di cassa 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.

La nuova formulazione del comma 3 non riporta, altresì, la disposizione, ora contenuta nell'ultimo periodo di tale comma, che prevede che ciascun ente territoriale possa in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione. Il venir meno di tale disposizione, che rappresentava una misura di flessibilità aggiuntiva in favore degli enti locali, sembrerebbe volere 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.

Qualora in sede regionale non siano possibili per gli enti locali interessati operazioni di indebitamento o di investimento, viene tuttavia introdotto un ulteriore livello mediante cui inserire a favore dell'ente locale eventuali spazi finanziari a tal fine. La nuova formulazione del comma 4, come sostituito dalla lettera b) dell'articolo in esame, prevede infatti che le operazioni di indebitamento e di investimento non soddisfatte dalle intese regionali sono effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali, fermo restando il rispetto del saldo non negativo, in termini di

competenza, tra le entrate finali e le spese finali, del complesso degli enti territoriali. La norma introduce, dunque, a tal fine, il riferimento all'utilizzo dello strumento del patto di solidarietà, che consente di attivare meccanismi di compensazione degli obiettivi finanziari assegnati agli enti territoriali, in questo caso a livello nazionale, finalizzati, in particolare, ad incentivare le spese di investimento degli enti locali.

La lettera c), infine, sostituisce il comma 5 dell'articolo 10 della legge n. 243 del 2012, il quale, nel testo vigente, 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. La nuova formulazione del comma è volta a precisare che il suddetto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 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.

L'articolo 3 interviene sull'articolo 11 della legge n. 243 del 2012 inerente il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali. A seguito dell'intervento operato dalla norma in esame la disciplina di tale concorso viene completamente ridisegnata, mediante la soppressione del secondo e terzo comma del vigente articolo 11 nonché con una nuova – e sostanzialmente diversa – formulazione del primo comma dell'articolo medesimo dell'articolo 11.

L'articolo 11, com'è noto, disciplina il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali.

Nel testo ora vigente esso prevede, al comma 1, l'istituzione di un Fondo straordinario nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento da parte dello Stato consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato. Il Fondo è finalizzato al concorso dello Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico ovvero al verificarsi di eventi eccezionali, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali. La dotazione del fondo è determinata nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, sulla base della stima degli effetti dell'andamento del ciclo economico e tenendo conto della quota di entrate proprie degli enti territoriali, influenzata dall'andamento del ciclo economico.

Il comma 2 specifica che qualora le Camere autorizzino (ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012) scostamenti temporanei del saldo strutturale rispetto all'obiettivo programmatico, l'ammontare del Fondo viene determinato anche tenendo conto delle conseguenze degli eventi eccezionali sulla finanza degli enti territoriali.

Il comma 3 infine stabilisce che il riparto del Fondo tra gli enti territoriali che fanno ricorso all'indebitamento ai sensi dell'articolo precedente è demandato ad un D.P.C.M., da adottare sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e previo parere parlamentare da esprimere entro giorni dalla trasmissione alle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dal ciclo economico e degli effetti degli eventi di cui al comma 2 sulla finanza dei singoli enti.

La nuova disciplina dell'articolo 11 disposta dall'articolo 3 in esame è incentrata sulla soppressione del Fondo straordinario ora previsto dal comma 1, in luogo del quale la lettera a) dell'unico comma dell'articolo demanda alla legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla medesima legge n. 243 del 2012, le modalità del concorso statale al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali. Nella lettera a) medesima si precisa che resta fermo quanto previsto dall'articolo 9, comma 5, della legge n. 243 del 2012, ovvero la possibilità per la legge statale di determinare ulteriori obblighi al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'Unione europea e dall'articolo 12, comma 1 della medesima legge, ovvero il concorso degli enti territoriali ad assicurare, secondo modalità stabilite con legge dello Stato, la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche.

In conseguenza della soppressione del Fondo sopra illustrato, la lettera *b*) dell'articolo 3 procede all'abrogazione dei commi 2 e 3 dell'articolo 11, nei quali:

si specifica che qualora le Camere autorizzino scostamenti temporanei del saldo strutturale rispetto all'obiettivo programmatico, l'ammontare del Fondo viene determinato anche tenendo conto delle conseguenze degli eventi eccezionali sulla finanza degli enti territoriali (comma 2);

si dispone che il riparto del Fondo tra gli enti territoriali che fanno ricorso all'indebitamento è demandato ad un D.P.C.M., da adottare sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e previo parere parlamentare, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dal ciclo economico e degli effetti degli eventi di cui al comma 2 sulla finanza dei singoli enti (comma 3).

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.

In particolare, la lettera *a*), reca una modifica – di natura prevalentemente formale – al comma 1 dell'articolo, che nella versione vigente demanda alla legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge n. 243 del 2012, il concorso delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano alla sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche. La lettera *a*) in esame elimina la precisazione che il concorso Pag. 12suddetto avvenga ai sensi dell'articolo 12, in quanto nella nuova formulazione dello stesso risultante dalle modifiche apportate dalle successive lettere *b*) e *c*) dell'articolo 4 in commento le modalità di tale concorso verranno stabilite con legge dello Stato.

Quanto alla lettera *b*), essa, nel modificare il comma 2 dell'articolo 12, demanda alla legge dello Stato la disciplina del concorso dei medesimi enti alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, da operare mediante versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, tenuto conto dell'andamento del ciclo economico. Precisa che resta fermo quanto previsto dall'articolo 9, comma 5, ovvero la possibilità per la legge statale di determinare ulteriori obblighi al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'Unione europea.

La lettera *c*) dispone l'abrogazione del comma 3, che disciplina il riparto del contributo degli enti territoriali al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato tramite decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

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.

In particolare il comma 7 dell'articolo 18, sul quale interviene l'articolo 5 in commento, stabilisce che al fine di consentire all'Ufficio lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, le pubbliche amministrazioni – vale a dire, a norma del precedente comma 6, tutte le amministrazioni pubbliche, gli enti di diritto pubblico e gli enti partecipati da soggetti pubblici assicurano all'Ufficio parlamentare di bilancio l'accesso a tutte le banche di dati in materia di economia o di finanza pubblica da loro costituite o alimentate.

L'articolo in esame aggiunge un periodo a tale comma, stabilendo che ai fini dell'accesso ai dati raccolti per fini statistici ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, l'Ufficio parlamentare di bilancio è equiparato agli enti ed uffici facenti parte del Sistema statistico nazionale.

A conclusione dell'illustrazione della relazione, si sofferma in particolare su due aspetti, uno di merito e l'altro di carattere procedurale. Quanto al primo aspetto, ricorda che in sede di audizioni con i colleghi del Senato tutti i soggetti auditi, compreso l'Ufficio parlamentare di bilancio, hanno evidenziato come la formulazione in materia di fondo pluriennale vincolato adottata nella versione originale del testo del Governo non fosse soddisfacente e, in particolare, non facilitasse la programmazione degli investimenti. Rileva che, nel corso dell'esame, il Senato è intervenuto a modificare il testo del provvedimento su diversi aspetti ma soprattutto su questo, individuando una soluzione soddisfacente sia per quanto riguarda la certezza delle risorse per la fase transitoria del triennio 2017-2019 sia, a regime, per l'inclusione definitiva del fondo pluriennale vincolato nel

saldo a partire dal 2020. Evidenzia quindi come la considerazione del fondo pluriennale vincolato ai fini della determinazione dell'equilibrio complessivo fra entrate finali e spese finali in termini di competenza determina, in sostanza, una possibilità per gli enti locali di avere una maggiore disponibilità di risorse per investimenti nei propri bilanci.

Quanto alla valutazione procedurale, ricorda che si tratta di una legge essenziale per consentire ai comuni di predisporre i prossimi bilanci previsionali e che è stato necessario introdurre nella legge di stabilità 2016 una misura-ponte per l'anno 2016. Inoltre, ricorda che si tratta di una legge rinforzata, per la cui approvazione si richiede la maggioranza assoluta dei componenti sia alla Camera sia al Senato. Sulla base di tali premesse, anticipa, per dissipare il campo da ogni equivoco, che intende esprimersi in senso contrario su tutte le proposte emendative che verranno presentate e sollecita tempi molto brevi per la presentazione degli emendamenti e quindi per l'esame del provvedimento, al fine di giungere alla sua approvazione Pag. 13 definitiva entro la pausa estiva dei lavori parlamentari, in vista della dell'avvio della prossima sessione di bilancio.

La sottosegretaria [Paola DE MICHELI](#) si riserva di intervenire nel prosieguo dell'esame.

[Francesco BOCCIA](#), *presidente*, in risposta alle sollecitazioni del relatore, preannuncia che intende proporre un termine molto ravvicinato per la presentazione delle proposte emendative. Ricorda che sarà comunque l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, convocato nella giornata di domani a decidere al riguardo.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 8.55.**

*Omissis*

**La seduta termina alle 10.50.**

# CAMERA DEI DEPUTATI

XVII LEGISLATURA

**V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione)**

Martedì 26 luglio 2016

*Interviene il viceministro dell'economia e delle finanze Enrico Morando.*

**Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali. C. 3976 Governo, approvato dal Senato. (Seguito dell'esame e rinvio).**

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 20 luglio 2016.

Alberto GIORGETTI (FI-PdL) condivide sostanzialmente il contenuto del provvedimento in oggetto, che interviene sulla legge n. 243 del 2012 – mediante la quale sono state dettate le disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, ai sensi del sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione – al fine di introdurre alcune modifiche in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali. Pone in rilievo che tali modifiche possono contribuire a fornire agli enti locali una disciplina più organica per una gestione efficiente dei propri bilanci. In particolare, evidenzia che l'inclusione del fondo pluriennale vincolato fra entrate finali e spese finali in termini di competenza, ai fini della determinazione dell'equilibrio complessivo di bilancio, determina, in sostanza, una possibilità per gli enti locali di avere una maggiore disponibilità di risorse per investimenti nei propri bilanci.

Seppur consapevole che la maggioranza ed il Governo saranno contrari a modificare il testo approvato dal Senato, preannuncia tuttavia la presentazione di una serie di proposte emendative volte quanto meno a porre nuovamente in rilievo una serie di questioni urgenti relative alla finanza degli enti territoriali, rimaste irrisolte anche a seguito dell'esame parlamentare del decreto-legge n. 113 del 2016, recante misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio, e che comunque non trovano risposta immediata neanche nelle misure di razionalizzazione relative all'equilibrio dei bilanci degli enti territoriali contenute nel disegno di legge in oggetto. Pur riconoscendo che l'esame del medesimo disegno di legge non sia la sede più appropriata per la discussione di tali proposte emendative, tuttavia ritiene che temi rilevanti quali la gestione finanziaria delle province e la mobilità del relativo personale, l'uscita dal precedente sistema sanzionatorio o la possibilità di rinegoziazione dei mutui da parte degli enti locali vadano comunque affrontati compiutamente quanto prima, individuando le risorse all'uopo necessarie.

Auspica quindi che il Governo provveda a dare adeguata soluzione a tali problematiche, con apposito provvedimento, prima della presentazione della prossima legge di bilancio o, in subordine, qualora ciò non fosse possibile, ad introdurre apposite disposizioni al riguardo proprio nella medesima legge di bilancio.

Mauro GUERRA (PD) osserva preliminarmente che il provvedimento in esame corrisponde all'esigenza, da più parti avvertita, di apportare al quadro normativo relativo alla finanza locale le modifiche necessarie ad introdurre in esso un parziale alleggerimento di vincoli oramai ritenuti eccessivi, dall'applicazione dei quali, come peraltro dimostrato dalla recente esperienza storica, sono derivate notevoli complicazioni sul piano del concreto funzionamento degli enti territoriali. Anche in vista delle soluzioni che potranno eventualmente essere individuate al riguardo in occasione della prossima sessione di bilancio, desidera comunque richiamare l'attenzione dei colleghi e del rappresentante del Governo su alcuni aspetti problematici, a suo giudizio meritevoli

di un supplemento di riflessione e non pienamente affrontati dal disegno di legge in esame. Intende più specificamente fare riferimento al delicato capitolo concernente la questione degli investimenti realizzabili da parte degli enti territoriali, la cui cifra ammonta a ben oltre la metà del volume complessivo degli investimenti nel nostro Paese. A tale proposito, evidenzia in primo luogo la questione relativa all'inclusione o meno – ed in quale misura – del Fondo pluriennale vincolato ai fini del computo del saldo del pareggio di bilancio, sia sul fronte delle entrate sia su quello delle spese, osservando come, qualora il citato Fondo non dovesse essere ricompreso nel computo del saldo, ne deriverebbero rilevanti conseguenze a danno dei medesimi enti territoriali. In secondo luogo, richiama la questione concernente l'utilizzo da parte degli enti territoriali degli avanzi di amministrazione per operazioni di investimento, che alla luce del provvedimento in esame potranno essere impiegati solo in subordine all'acquisizione di precise intese in ambito regionale volte a compensarne gli effetti, in una sorta di rinnovata versione del patto orizzontale, circostanza questa che potrebbe produrre una ulteriore compressione delle spese per investimento, con ricadute negative nella vita delle singole comunità locali. Osserva come nel quadro testé descritto, e con particolare riferimento alla questione degli investimenti, possano risultare maggiormente penalizzati proprio gli enti territoriali più virtuosi dal punto di vista della gestione finanziaria e con una percentuale di indebitamento inferiore alla media. Rammenta, infine, che l'impossibilità di computare tra le entrate anche le somme derivanti da indebitamento, scontando viceversa sul fronte delle uscite l'ammontare delle spese per gli investimenti realizzati, penalizza in modo particolare gli enti locali di piccole e medie dimensioni.

Il Viceministro Enrico MORANDO evidenzia preliminarmente che il provvedimento in titolo, nel recare talune modifiche alla legge n. 243 del 2012, compie – come peraltro unanimemente riconosciuto nel corso dell'esame parlamentare sin qui svolto – un rilevante passo in avanti in materia di equilibrio di bilancio degli enti territoriali. Esso, in particolare, interviene sul quadro della legislazione vigente al fine di sostituire agli attuali obblighi di pareggio in termini di cassa e in termini di saldo corrente il rispetto del solo saldo non negativo in termini di competenza, tra le entrate e le spese finali. Fa inoltre presente che il provvedimento in esame, in quanto attuativo dell'articolo 81 della Costituzione, richiederà per la sua approvazione una maggioranza parlamentare qualificata, al fine prioritario di sottrarre le scelte compiute in tale delicata materia dagli orientamenti della maggioranza politica del momento, anche in considerazione del carattere sistemico delle norme in esso contenute. Osserva altresì che il provvedimento medesimo consente di superare definitivamente la precedente disciplina del patto di stabilità interno, più volte modificata nel corso degli ultimi due decenni, al fine di definire nuove modalità del concorso degli enti territoriali al conseguimento dei complessivi obiettivi di finanza pubblica, al tempo stesso sanando le problematiche connesse agli obblighi di avanzo, anche in condizioni di ciclo economico favorevole, previsti in capo agli enti territoriali dalla normativa vigente.

Per quanto dunque le proposte di modifica della legge n. 243 del 2012 rappresentano da più punti di vista, come detto, un indubbio progresso nella definizione del quadro normativo relativo alla finanza locale, evidenzia come nel corso dell'esame presso il Senato le maggiori attenzioni si siano concentrate sulla questione relativa alla inclusione del Fondo pluriennale vincolato nel computo del saldo non negativo in termini di competenza. Nel premettere come l'inclusione del citato Fondo è già stata prevista per il 2016 dall'ultima legge di stabilità, che ha provveduto contestualmente alla copertura del relativo onere, rileva come la questione essenziale concerne le modalità attraverso le quali rendere permanente tale inclusione, definendone al contempo i termini sia dal punto di vista quantitativo sia dal punto di vista qualitativo. In proposito, rammenta che l'intenzione originaria del Governo era quella di attribuire ad una legge dello Stato, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica, la scelta in merito alla inclusione nel saldo del predetto Fondo, stante il carattere sistematico delle norme contenute nel provvedimento in esame. Rammenta inoltre che, a fronte delle richieste in tal senso pervenute dalle forze parlamentari, tanto di maggioranza quanto di opposizione, il testo ora in discussione prevede, in



virtù di uno specifico emendamento approvato nel corso dell'esame al Senato, che l'inclusione del Fondo pluriennale vincolato nel computo del saldo, è rimessa per gli anni 2017-2019 alla legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica, stabilendo al contempo l'inclusione a regime del Fondo medesimo nel computo del saldo a decorrere dall'esercizio 2020. Chiarisce, al riguardo, che non è stato invece ritenuto opportuno procedere ad una definitiva inclusione del Fondo pluriennale vincolato nel computo del saldo sin dall'esercizio finanziario 2017, posto che ciò avrebbe richiesto da subito l'individuazione di una apposita copertura finanziaria ed avrebbe contraddetto al richiamato carattere sistemico delle norme recate dal provvedimento in titolo. Osserva tuttavia come, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera b), del testo licenziato dal Senato, risulta ora valorizzato il carattere triennale dell'inserimento del Fondo pluriennale vincolato nel computo del saldo, così come operato attraverso la legge di bilancio, la quale dovrà limitarsi a definire in concreto i termini qualitativi e quantitativi del predetto inserimento.

In riferimento alle delicate questioni richiamate dall'onorevole Guerra, ricorda che la problematica relativa all'utilizzo degli avanzi di amministrazione risulta in qualche modo collegata alla tematica del Fondo pluriennale vincolato, osservando in proposito come l'ingente ammontare degli avanzi di amministrazione che si sono accumulati nel corso del tempo, anche per effetto dell'applicazione delle norme in materia di patto di stabilità interno, potrà essere progressivamente ridotto proprio in conseguenza dell'avvenuta inclusione del Fondo pluriennale vincolato nel computo del saldo, in tal modo liberando risorse aggiuntive in favore degli enti territoriali maggiormente virtuosi da destinare a spese per investimento, fermi restando gli ulteriori vincoli per il ricorso all'indebitamento da parte dei medesimi enti.

Maino MARCHI (PD), relatore, nel ricordare che il provvedimento in esame, in quanto attuativo dell'articolo 81 della Costituzione, esige per la sua approvazione una maggioranza parlamentare qualificata, ritiene che talune delle questioni richiamate, in particolare, dal deputato Alberto Giorgetti, quali ad esempio quelle relative alla gestione del personale ed alla rinegoziazione dei mutui esistenti, potranno più adeguatamente essere affrontate nell'ambito di futuri interventi legislativi. In proposito, auspica possa in tempi rapidi procedersi ad una complessiva riforma del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, anche al fine di prevedere per i comuni che rispettano il pareggio di bilancio maggiori spazi di manovra, tenendo conto per quanto possibile anche delle singole specificità territoriali.

Ritiene altresì che, una volta entrate in vigore le modifiche alla legge n. 243 del 2012 oggetto del presente esame, sarà necessario compiere una approfondita riflessione in merito alla complessiva materia delle sanzioni applicabili agli enti territoriali in caso di mancato rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, non potendosi più tollerare, nel rinnovato quadro normativo, le deroghe verificatesi negli anni passati, per quanto di volta in volta giustificate da particolari esigenze o situazioni.

Francesco BOCCIA, presidente, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.