

XVII legislatura

A.S. 2344-A:

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

Luglio 2016

n. 56



servizio del bilancio
del Senato



SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – SBilancioCU@senato.it –  @SR_Bilancio

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Servizio del bilancio, (2016). Elementi di documentazione, « A.S. 2344-A: "Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali"». ED56, luglio 2016, Senato della Repubblica, XVII legislatura

INDICE

PREMESSA	1
Articolo 1 (Modifiche all'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243).....	4
Articolo 2 (Modifiche all'articolo 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243).....	8
Articolo 3 (Modifiche all'articolo 11 della legge 24 dicembre 2012, n. 243).....	11
Articolo 4 (Modifiche all'articolo 12 della legge 24 dicembre 2012, n. 243).....	14
TESTO A FRONTE.....	18

PREMESSA

La legge n. 243 del 2012 reca "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione."

L'articolo 81, sesto comma della Costituzione, dopo la modifica intervenuta nel 2012, prevede infatti che il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e 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 sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.

Si rammenta che ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge n. 243 del 2012, la citata legge può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione. Pertanto, per l'approvazione del disegno di legge in esame sarà necessaria la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Oggetto della proposta di modifica sono le disposizioni del Capo IV -Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico, che secondo l'articolo 21, comma 3 della legge n. 243 si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2016¹ (anziché a decorrere dal 1° gennaio 2014 come per i restanti articoli della legge tranne l'articolo 15).

La **legge costituzionale n. 1 del 2012**, all'articolo 5, ha inoltre precisato che la legge di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dall'[articolo 1](#) della presente legge costituzionale, disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, in particolare:

- a) le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica;
- b) l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali;
- c) il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati di cui alla lettera *b*) del presente comma corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione;

¹ A tale proposito, la Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, nel documento conclusivo approvato il 10 febbraio 2016, a conclusione dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, condotta congiuntamente con l'omologa Commissione della Camera dei deputati, ha affermato che l'applicazione delle disposizioni in materia di equilibrio di bilancio delle regioni e degli enti locali nonché di concorso degli stessi alla sostenibilità del debito pubblico, contenute al Capo IV della medesima legge n. 243, dovrebbero riguardare i bilanci approvati nel 2016 per l'anno successivo. Il termine di applicazione andrebbe dunque interpretato nel senso di riferire la nuova normativa alla sessione di bilancio 2017.

La Commissione Bilancio della Camera dei deputati, nel documento conclusivo approvato il 10 novembre 2015, si era espressa in termini analoghi.

- d) la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, ai sensi dell'[articolo 81, secondo comma, della Costituzione](#), come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico e il superamento del limite massimo di cui alla lettera *c)* del presente comma sulla base di un piano di rientro;
- e) l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica;
- f) l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio;
- g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera *d)* del presente comma, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

Inoltre, secondo il comma 2 del medesimo articolo 5, la legge di cui al comma 1 disciplina altresì:

- a) il contenuto della legge di bilancio dello Stato;
- b) la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale;
- c) le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Il pareggio di bilancio in Costituzione

La citata 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, cd. "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 i 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, come detto 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.

La legge costituzionale novella, inoltre, l'articolo 117 della Costituzione, inserendo la materia della "armonizzazione dei bilanci pubblici", tra quelle sulle quali lo Stato ha una competenza legislativa esclusiva.

Infine, ulteriori disposizioni del testo della legge costituzionale dettano i principi cui dovrà attenersi la suddetta legge rinforzata oggetto di approvazione a maggioranza qualificata già riportati sopra; si prevede, inoltre, in via costituzionale, che alle Camere sia affidata la funzione di controllo sulla finanza pubblica - con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese, nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni - da esercitare secondo modalità da definire con i rispettivi regolamenti.

Articolo 1 *(Modifiche all'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243)*

L'articolo 1 modifica in alcuni punti l'articolo 9 della legge n. 243 del 2012 relativo all'**equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali**.

In particolare, la **lettera a)** dell'unico comma sostituisce al **comma 1** i quattro saldi di riferimento dei bilanci delle regioni e degli enti locali - un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali e 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 in termini di competenza tra le entrate finali e le spese finali, sia nella fase di previsione che di rendiconto.

Sono soppressi quindi gli obblighi di pareggio per la cassa e le spese correnti.

Secondo quanto riportato nella Relazione illustrativa l'eliminazione del vincolo di parte corrente che non incide sui saldi di finanza pubblica, ma sulla composizione della spesa, è giustificato dalla circostanza che tale saldo è disciplinato dall'ordinamento contabile (articolo 162, comma 6, del TUEL e articolo 40 del decreto legislativo n. 118 del 2011) che prevede l'obbligo di approvare il bilancio di previsione che garantisca l'equilibrio di parte corrente, compreso l'ammortamento dei prestiti, così come l'equilibrio di cassa per tutti gli enti territoriali. Inoltre, la Relazione illustrativa precisa che il nuovo saldo, basato sulla competenza finanziaria potenziata introdotta dalla riforma della contabilità, appare più vicino al saldo rilevato dall'ISTAT ai fini del computo dell'indebitamento netto nazionale.

Per gli enti locali, i principi e le norme fondamentali in tema di ordinamento finanziario e contabile sono contenuti nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), di cui al D.Lgs. n. 267/2000.

Il principio del pareggio finanziario è riportato all'articolo 162 relativo ai principi di bilancio, in cui è precisato che "gli enti locali deliberano annualmente il bilancio di previsione finanziario riferito ad almeno un triennio, comprendente le previsioni di competenza e di cassa del primo esercizio del periodo considerato e le previsioni di competenza degli esercizi successivi, osservando i principi contabili generali e applicati allegati al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni". Il comma 6 dispone che il "bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo per la competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e garantendo un fondo di cassa finale non negativo. Inoltre, le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative ai trasferimenti in c/capitale, al saldo negativo delle partite finanziarie e alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata, ai contributi destinati al rimborso dei prestiti e all'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni tassativamente indicate nel principio applicato alla contabilità finanziaria necessarie a garantire elementi di flessibilità degli equilibri di bilancio ai fini del rispetto del principio dell'integrità".

Il medesimo principio è ribadito per le Regioni all'articolo 40 del decreto legislativo n. 118 del 2011.

Il principio della competenza finanziaria "potenziata" costituisce il criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive (accertamenti e

impegni). Tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive, che danno luogo a entrate e spese per l'ente, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza. Pertanto, tale principio avvicina il criterio della competenza a quello della cassa.

La **lettera b)**, introducendo il **comma 1-bis**, specifica che ai fini della determinazione del saldo non negativo così come indicato al comma 1, 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, mentre le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio.

I primi cinque titoli delle entrate dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo n. 118 del 2011 sono i seguenti:

- Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa;
- Titolo 2: Trasferimenti correnti;
- Titolo 3: Entrate extratributarie;
- Titolo 4: Entrate in conto capitale;
- Titolo 5: Entrate da riduzione di attività finanziarie.

I primi tre titoli delle spese dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo n. 118 del 2011 sono i seguenti:

- Titolo 1: Spese correnti;
- Titolo 2: Spese in conto capitale;
- Titolo 3: Spese per incremento di attività finanziarie.

La somma dei primi 5 titoli delle entrate rappresenta il totale delle entrate finali mentre la somma dei primi 3 titoli delle spese rappresenta il totale delle spese finali.

Con una modifica inserita in sede referente, si dispone che per gli anni 2017-2019 sia la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, a prevedere l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa. A decorrere dall'esercizio 2020, è prevista l'inclusione definitiva del citato fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali.

Il fondo pluriennale vincolato è un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata.

Trattasi di un saldo finanziario che garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso, che nasce dall'esigenza di applicare il principio della competenza finanziaria potenziata di cui all'allegato 1 del decreto legislativo n. 118 del 2011, e rendere evidente la distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse.

Il fondo pluriennale vincolato è formato solo da entrate correnti vincolate e da entrate destinate al finanziamento di investimenti, accertate e imputate agli esercizi precedenti a quelli di imputazione delle relative spese.

Prescinde dalla natura vincolata o destinata delle entrate che lo alimentano, il fondo pluriennale vincolato costituito:

- a) in occasione del riaccertamento ordinario dei residui al fine di consentire la reimputazione di un impegno che, a seguito di eventi verificatisi successivamente alla registrazione, risulta non più esigibile nell'esercizio cui il rendiconto si riferisce;

- b) in occasione del riaccertamento straordinario dei residui, effettuato per adeguare lo stock dei residui attivi e passivi degli esercizi precedenti alla nuova configurazione del principio contabile generale della competenza finanziaria.

Il fondo pluriennale vincolato riguarda prevalentemente le spese in conto capitale ma può essere destinato a garantire la copertura di spese correnti, ad esempio per quelle impegnate a fronte di entrate derivanti da trasferimenti correnti vincolati, esigibili in esercizi precedenti a quelli in cui è esigibile la corrispondente spesa.

L'ammontare complessivo del fondo iscritto in entrata, distinto in parte corrente e in c/capitale, è pari alla sommatoria degli accantonamenti riguardanti il fondo stanziati nella spesa del bilancio dell'esercizio precedente, nei singoli programmi di bilancio cui si riferiscono le spese, dell'esercizio precedente².

Sugli stanziamenti di spesa intestati ai singoli fondi pluriennali vincolati non è possibile assumere impegni ed effettuare pagamenti.

Il fondo pluriennale risulta immediatamente utilizzabile, a seguito dell'accertamento delle entrate che lo finanziano, ed è possibile procedere all'impegno delle spese esigibili nell'esercizio in corso (la cui copertura è costituita dalle entrate accertate nel medesimo esercizio finanziario), e all'impegno delle spese esigibili negli esercizi successivi (la cui copertura è effettuata dal fondo).

In altre parole, il principio della competenza potenziata prevede che il "fondo pluriennale vincolato" sia uno strumento di rappresentazione della programmazione e previsione delle spese pubbliche territoriali, sia correnti sia di investimento, che evidenzia con trasparenza e attendibilità il procedimento di impiego delle risorse acquisite dall'ente che richiedono un periodo di tempo ultrannuale per il loro effettivo impiego ed utilizzo per le finalità programmate e previste. In particolare, la programmazione e la previsione delle opere pubbliche è fondata sul Programma triennale delle opere pubbliche e relativo elenco annuale di cui alla vigente normativa che prevedono, tra l'altro, la formulazione del cronoprogramma (previsione dei SAL) relativo agli interventi di investimento programmati.

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

Si ricorda che nella legge di stabilità 2016 (legge 208/2015), nel prevedere il pareggio di bilancio per le regioni e gli enti locali, come saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, il comma 711 ha previsto per il solo 2016, che nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa al netto della quota rinveniente dal ricorso all'indebitamento. Nella medesima direzione rileva per il 2016 l'esclusione dal saldo (nel limite massimo di 480 milioni) delle spese sostenute dagli enti locali per interventi di edilizia scolastica effettuati a valere sull'avanzo di amministrazione e su risorse rivenienti dal ricorso al debito.

Al riguardo, la relazione tecnica affermava che "la considerazione del Fondo pluriennale vincolato fra le poste utili al conseguimento del pareggio di bilancio determina un'ulteriore politica espansiva per gli enti locali, con oneri in termini di indebitamento netto per l'anno 2016 pari a 666 milioni di euro. Gli oneri derivano dal differenziale fra la maggiore spesa determinata dall'inclusione del Fondo pluriennale vincolato fra le entrate valide ai fini del pareggio e la minore spesa indotta dall'obbligo di accantonare nel Fondo pluriennale vincolato di spesa gli accertamenti che prevedono impegni

² Solo con riferimento al primo esercizio, l'importo complessivo del fondo pluriennale, iscritto tra le entrate, può risultare inferiore all'importo dei fondi pluriennali di spesa dell'esercizio precedente, nel caso in cui sia possibile stimare o far riferimento, sulla base di dati di preconsuntivo all'importo, riferito al 31 dicembre dell'anno precedente al periodo di riferimento del bilancio di previsione, degli impegni imputati agli esercizi precedenti finanziati dal fondo pluriennale vincolato.

pluriennali; differenziale influenzato anche da una probabile accelerazione degli Stati avanzamento lavori (SAL). Tale differenziale è stato stimato ipotizzando un incremento di realizzo degli Stati avanzamento lavori nei primi due anni pari al 13%."

La **lettera c)** modifica il **comma 2** 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.

Il provvedimento in esame aggiunge che le misure di correzione devono essere ripartite in quote costanti per ciascun anno.

Inoltre, dispone che per assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'Unione europea, la legge dello Stato possa prevedere differenti modalità di recupero del saldo negativo (dunque non in quote costanti ma ad esempio con un recupero concentrato maggiormente nella prima parte del triennio).

La **lettera d)** sopprime il **comma 3** vigente che vincola la destinazione di eventuali saldi positivi all'estinzione del debito maturato dell'ente e al finanziamento di spese di investimento, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dell'equilibrio dei bilanci.

Secondo la relazione illustrativa se ne propone la soppressione in quanto, restando fermo l'obbligo di garantire, a preventivo e a consuntivo, l'equilibrio tra entrate finali e spese finali, gli enti territoriali possono comunque destinare i propri avanzi solo a copertura del proprio debito, ovvero a spese di investimento.

La **lettera e)** modifica il **comma 4** il quale, nella versione vigente, dispone che con legge dello Stato siano definite le 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, sino al ripristino delle condizioni di equilibrio di cui al comma 1, da promuovere anche attraverso la previsione di specifici piani di rientro.

La modifica proposta prevede che con legge dello Stato siano definiti, oltre alle sanzioni, anche i premi, in attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo.

Una integrazione, aggiunta in sede referente, specifica che la citata legge dello Stato nel disciplinare i premi e le sanzioni, si attenga ai 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.

Al riguardo al fine di chiarire la portata finanziaria dell'introduzione con legge dello Stato di un sistema di premi e sanzioni in attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo, andrebbe chiarito se l'attribuzione dei premi avvenga nel limite

delle entrate rivenienti dall'applicazione delle sanzioni in modo tale da garantire una perfetta neutralità finanziaria. Andrebbe quindi valutata l'opportunità di indicare l'equivalenza tra gli importi rivenienti dalle sanzioni inflitte agli enti inadempienti e quelli relativi ai premi assegnati agli enti meritevoli.

L'attuale sistema sanzionatorio per il rispetto dell'equilibrio di bilancio

A legislazione vigente, la disciplina dell'equilibrio di bilancio, in vigore dal 2016 di cui ai commi da 707 a 713 e da 719 a 734 della legge di stabilità per il 2016, è accompagnata da una serie di sanzioni per il caso di mancato conseguimento del saldo di equilibrio. Queste, per alcuni profili analoghe a quelle già previste per il mancato rispetto del patto di stabilità, comportano per gli enti inadempienti:

- il taglio delle risorse del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo di solidarietà comunale per gli enti locali, in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato, ovvero, per le province di Sicilia e Sardegna, nella riduzione dei trasferimenti erariali e, per gli enti locali delle restanti autonomie speciali, dei trasferimenti regionali. In caso di incapienza gli enti locali sono tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue, ed in caso di mancato versamento delle stesse, si prevedono apposite procedure di acquisizione da parte dell'erario degli importi dovuti;
- il versamento all'entrata del bilancio statale, nel caso delle regioni inadempienti, entro sessanta giorni dal termine stabilito per certificare il rispetto del saldo, dell'importo corrispondente allo scostamento registrato, disponendosi anche per esse procedure per consentire comunque l'acquisizione degli importi in questione da parte dell'erario;
- il divieto di impegnare spese correnti in misura superiore all'importo dei corrispondenti impegni effettuati nell'anno precedente a quello di riferimento, nonché il divieto di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti;
- il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, nonché di stipulare (qualora abbiano finalità elusiva della sanzione in esame) contratti di servizio con soggetti privati;
- l'obbligo di rideterminare in riduzione del 30 per cento le indennità di funzione ed i gettoni di presenza del presidente, del sindaco e dei componenti della giunta in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione.

Viene inoltre affidata alla Corte dei conti, in sede di accertamento circa l'osservanza delle nuove regole sul bilancio, il potere di irrogare sanzioni agli amministratori qualora emerga l'artificioso rispetto della nuova disciplina dettata dai commi da 707 a 734, conseguito mediante una non corretta applicazione delle regole contabili.

Articolo 2

(Modifiche all'articolo 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243)

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**.

Si ricorda che l'articolo 119, ultimo comma della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale n. 1/2012, dispone, quale condizione per il ricorso all'indebitamento, la destinazione a spese di investimento, la contestuale predisposizione del piano di ammortamento, il rispetto dell'equilibrio di bilancio per il complesso degli enti di ciascuna regione. È disposta infine l'esclusione della garanzia dello Stato sui prestiti contratti dagli enti territoriali.

Non sono oggetto di modifica i primi due commi dell'articolo 10, i quali prevedono che:

1. il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento con le modalità e nei limiti previsti dal presente articolo e dalla legge dello Stato;
2. 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 **lettera a)** dell'unico comma modifica il **comma 3** il quale, nella versione vigente, dispone che le operazioni di indebitamento siano effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione.

La modifica proposta subordina all'acquisizione di un'intesa regionale anche l'utilizzo dell'avanzo degli esercizi precedenti per operazioni di investimento.

Le operazioni di indebitamento e di investimento 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 stessa. Dunque, in coerenza con le modifiche apportate all'articolo 9, scompare il riferimento al saldo di cassa finale.

Sono soppressi inoltre gli ultimi due periodi del testo vigente i quali prevedono che:

- ogni anno i comuni, le province e le città metropolitane comunicano alla regione di appartenenza ovvero alla provincia autonoma di appartenenza, secondo modalità stabilite con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 5 del presente articolo, 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;
- ciascun ente territoriale può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilanci di previsione.

La **lettera b)**, per effetto di una modifica introdotta in sede referente, propone di sostituire il **comma 4**.

Tale disposizione, nella formulazione vigente prevede, in presenza del mancato rispetto dell'equilibrio della gestione di cassa finale in sede di rendiconto, il concorso del saldo negativo alla determinazione dell'equilibrio della gestione di cassa finale

dell'anno successivo del complesso degli enti della regione interessata, ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto.

La modifica proposta dispone invece che le operazioni di indebitamento effettuate contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non soddisfatte dalle intese concluse in ambito regionale di cui al comma 3 dell'articolo 10, siano effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali. Rimane fermo il rispetto del saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, del complesso degli enti territoriali.

Si ricorda che il comma 732 dell'articolo 1 della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) per sostenere impegni di spesa in conto capitale, prevede che gli enti locali possano ricorrere al patto orizzontale nazionale al fine di cedere o acquisire spazi finanziari in base al differenziale che prevedono di conseguire, nell'anno di riferimento, rispetto al saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Gli enti locali interessati comunicano entro un termine perentorio al MEF - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato gli spazi finanziari di cui necessitano o intendono cedere. All'ente che acquisisce spazi finanziari è peggiorato, nel biennio successivo, l'obiettivo per un importo annuale pari alla metà della quota acquisita; all'ente che cede spazi finanziari, invece, l'obiettivo è migliorato in misura pari alla metà del valore degli spazi finanziari ceduti.

La somma degli spazi finanziari ceduti e di quelli attribuiti, per ogni anno di riferimento, è pari a zero.

Il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato procede ad aggiornare gli obiettivi di saldo degli enti interessati con riferimento all'anno in corso e al biennio successivo.

La **lettera c)** sostituisce il **comma 5** il quale nella versione 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 tecnica del presente articolo.

La modifica proposta precisa che nella disciplina dei criteri e delle modalità di attuazione del presente articolo, demandata al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con la Conferenza unificata, sono incluse anche 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.

In sede referente è stato specificato che lo schema di decreto sia 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.

È da valutare, a tale proposito, se nell'inerzia e nel ritardo rientri anche il caso di mancata intesa regionale.

Si ricorda che la Corte costituzionale con la sentenza n. 88 del 2014 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 5 ora sostituito nella parte in cui non prevede la parola "tecnica", dopo le parole "criteri e modalità di attuazione" e prima delle parole "del presente articolo". Secondo la Corte, l'individuazione con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di «criteri e modalità di attuazione» potrebbe qui comportare l'esercizio di un potere tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale. Per evitare tale ultima evenienza e quindi per ricondurre a legittimità costituzionale la norma impugnata, per la Corte deve essere riservato al decreto un compito attuativo meramente tecnico. La Corte prosegue affermando che naturalmente, qualora il decreto dovesse esorbitare dai limiti tracciati, incidendo così sulle prerogative delle autonomie speciali, resta ferma la possibilità «di esperire i rimedi consentiti dall'ordinamento, ivi compreso, se del caso, il conflitto di attribuzione davanti a questa Corte» (sentenze n. 121 del 2007 e n. 376 del 2003).

Alla luce della citata sentenza della Corte costituzionale, potrebbe essere valutata l'opportunità di precisare nella modifica normativa che si tratta di criteri e modalità di attuazione tecnica.

Articolo 3

(Modifiche all'articolo 11 della legge 24 dicembre 2012, n. 243)

L'articolo 3 provvede alla modifica dell'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**.

In particolare, la **lettera a)**, nel modificare il **comma 1**, demanda alla legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla medesima legge n. 243 del 2012, il concorso al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali da parte dello Stato, in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali.

Si 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 e dall'articolo 12, comma 1 della medesima legge, ovvero il concorso degli enti territoriali ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche.

Rispetto al testo vigente dell'articolo 11, comma 1, viene soppressa l'istituzione del Fondo straordinario per il concorso dello Stato 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 del saldo del conto consolidato. La dotazione del fondo doveva essere 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.

Si ricorda che secondo l'articolo 5, comma 1, lettera *d*) della legge costituzionale n. 1 del 2012 sono definiti quali eventi eccezionali: le gravi recessioni economiche, le crisi finanziarie e le gravi calamità naturali.

L'articolo 6 della legge n. 243 del 2012 ha precisato che per eventi eccezionali, da individuare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, si intendono:

- a) periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea;
- b) eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese.

Il Governo, qualora, al fine di fronteggiare gli eventi eccezionali, ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea, presenta alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, nonché una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi. Il piano di rientro è attuato a decorrere dall'esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento per gli eventi eccezionali, tenendo conto dell'andamento del ciclo economico. La deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento e approva il piano di rientro è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

Le risorse eventualmente reperite sul mercato possono essere utilizzate esclusivamente per le finalità indicate nella richiesta di cui al medesimo comma.

Il piano di rientro può essere aggiornato con le stesse modalità al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali ovvero qualora, in relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche.

Tali procedure si applicano altresì qualora il Governo intenda ricorrere all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie al fine di fronteggiare gli eventi straordinari di cui alla precedente lettera *b*).

Dall'entrata in vigore di tali disposizioni (1° gennaio 2014), il Governo ha attivato la procedura di cui all'articolo 6 sia nel 2014, sia nel 2015, sia nel 2016³.

La **lettera b)** propone di abrogare i commi 2 e 3 dell'articolo 11.

Il **comma 2 vigente** 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.

In base al **comma 3 vigente** 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.

³ Per il 2014 cfr. [Doc. LVII n. 2](#), pagg. 20 e ss.; per il 2015 cfr. [Doc. LVII, n. 3-bis, allegato III](#); per il 2016 cfr. [Doc. LVII, n. 4, annesso](#).

In relazione al concorso al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, si ricorda che si tratta di materie su cui lo Stato ha competenza esclusiva in base alle lettere *m*) e *p*) dell'articolo 117 della Costituzione.

Il principio enunciato dal Legislatore costituzionale non ha avuto attuazione se non in materia di sanità, con il D.Lgs. n. 68 del 2011 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario).

Con tale decreto legislativo si è provveduto a regolare l'autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario (Capo I), delle Province (Capo II) e delle Città metropolitane (Capo III), nonché i fabbisogni e costi standard per il settore sanitario (Capo IV); prevedendo, inoltre, l'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (Capo V). Per quanto riguarda i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), ed in ordine alla individuazione delle spese relative ai livelli medesimi, che concernono i settori della sanità, dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale (quest'ultimo limitatamente alle spese in conto capitale), viene precisato che per stabilire i LEP vanno considerate, per ciascuna materia, macro-aree di intervento, operando secondo una progressiva convergenza degli obiettivi di servizio verso i LEP medesimi. È, peraltro, previsto a tal fine, come necessario presupposto (articolo 13), un D.P.C.M. per la ricognizione dei LEP nei settori dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale che, tuttavia, ancora non è stato emanato.

Il D.Lgs. n. 216 del 2010 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province) indica gli elementi da utilizzare per giungere ad una metodologia estimativa della quantità e della qualità della spesa pubblica degli enti locali, limitatamente alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni. La stima dei fabbisogni deve tenere conto di una serie di variabili legate alle diverse specificità territoriali e sociali, della spesa storica sostenuta e dei costi pro capite di un determinato servizio (anche con riferimento a quelli esternalizzati o svolti in forma associata).

Secondo la giurisprudenza costituzionale, i livelli strutturali e qualitativi delle prestazioni che concernono il soddisfacimento di diritti civili e sociali devono essere garantiti, con carattere di generalità a tutti gli aventi diritto (*ex plurimis*, sentenze n. 322 del 2009; n. 168, n. 50 del 2008 e n. 10 del 2010); la stessa giurisprudenza, perciò, ritiene legittima anche la normativa statale di diretta erogazione di provvidenze, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, a garanzia del compiuto soddisfacimento dell'interesse ritenuto meritevole di tutela (sentenze n. 248 del 2006 e n. 383 e n. 285 del 2005), se necessario in “peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa” (sent. 10/2010 cit.). Ne consegue che la tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana richiede garanzia dei diritti fondamentali “su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo (sentenze n. 166 del 2008 e n. 94 del 2007). Ciò posto, la discrezionalità riconosciuta al legislatore nella individuazione delle misure necessarie a tutela di diritti costituzionalmente garantiti, (...), non ha carattere assoluto, ma trova un limite nel rispetto di un “nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati” (sentenza n. 251 del 2008 che richiama sentenza n. 226 del 2000 e sentenza n. 80 del 2010).

Mentre alla luce della giurisprudenza illustrata, la previsione di meccanismi idonei a garantire l'integrale finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali in specifiche congiunture risulta necessaria per assicurare il godimento di diritti costituzionalmente garantiti, le disposizioni dettate dall'articolo 5, comma 1, lettera *g*) della legge costituzionale 1/2012, riprodotte dall'articolo 11 in esame sembrano demandare a legge dello Stato il perseguimento della finalità di tutela dei LEP solo per le fasi avverse del ciclo o per il verificarsi di eventi eccezionali.

Va peraltro rammentato che dopo la riforma costituzionale del Titolo V, la materia riguardante il sistema di protezione sociale è stata assegnata alle Regioni, che hanno competenza esclusiva e

concorrente, rispettivamente, per le prestazioni di assistenza sociale e le prestazioni sanitarie, di cui i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) devono essere garantiti rispettando i principi fondamentali stabiliti dallo Stato su tutto il territorio nazionale.

Infine, si evidenzia che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 65 del 2016, ha posto l'attenzione sulla "utilità della determinazione, da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (in tal senso, già sentenza n. 273 del 2013). Un tale intervento, che deve svolgersi «attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione» (sentenza n. 297 del 2012), offrirebbe, infatti, alle Regioni un significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa – sempreché resa efficiente – non sarebbe ulteriormente comprimibile.”.

Articolo 4

(Modifiche all'articolo 12 della legge 24 dicembre 2012, n. 243)

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**.

Si ricorda che l'articolo 97, primo comma della Costituzione, per effetto delle modifiche introdotte nel 2012 prevede che le amministrazioni pubbliche concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito pubblico ai sensi dell'articolo 97, primo comma, della Costituzione.

L'articolo 4 della legge n. 243 del 2012 è dedicato alla sostenibilità del debito pubblico, Dopo aver ribadito al comma 1 la disposizione costituzionale citata, al comma 2 prevede che siano i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio a stabilire obiettivi relativi al rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo coerenti con quanto disposto dall'ordinamento dell'Unione europea.

Al comma 3 si precisa che qualora il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo superi il valore di riferimento definito dall'ordinamento dell'Unione europea, in sede di definizione degli obiettivi del saldo del conto consolidato, articolati per sottosettori, si tiene conto della necessità di garantire una riduzione dell'eccedenza rispetto a tale valore in coerenza con il criterio e la disciplina in materia di fattori rilevanti previsti dal medesimo ordinamento.

Fatto salvo quanto previsto per gli eventi eccezionali, non è consentito il ricorso all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie.

In particolare, la **lettera a)**, reca solo una modifica formale **al comma 1**, 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.

In particolare, si elimina la precisazione che il concorso suddetto avviene ai sensi del presente articolo, in quanto la disciplina è rinviata a legge dello Stato.

La **lettera b)**, nel modificare il **comma 2**, demanda alla legge dello Stato la disciplina del concorso dei medesimi enti alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, tenuto conto dell'andamento del ciclo economico.

Si 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.

Il testo vigente del comma 2 prevede che nelle fasi favorevoli del ciclo economico, i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, tenendo conto della quota di entrate proprie degli enti di cui al comma 1 influenzata dall'andamento del ciclo economico, determinano la misura del contributo del complesso dei medesimi enti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Tale contributo è incluso tra le spese di cui all'articolo 9, comma 1, lettera *a*).

Quindi rispetto al testo vigente non vi è più la precisazione che si tiene conto della quota di entrate proprie degli enti territoriali influenzata dall'andamento del ciclo economico, inoltre il concorso degli enti territoriali non è più legato alle fasi favorevoli del ciclo economico di cui si tiene comunque conto ma in modo più generico facendosi riferimento all'andamento. Tuttavia, si ricorda che l'articolo 5, comma 1, lettera *g*) della legge costituzionale 1/2012 già precisa che si tratta delle fasi avverse, per cui la modifica andrebbe comunque interpretata in senso costituzionalmente orientato.

Comunque, posto che si demanda alla legge dello Stato la determinazione del concorso degli enti territoriali alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, si rileva che la nuova formulazione appare meno precisa nel determinare i presupposti del concorso (vedi oltre).

La **lettera c)** propone l'abrogazione del comma 3, che dispone il riparto del contributo degli enti territoriali con D.P.C.M.

Il **comma 3 vigente** in particolare precisa che il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con la Conferenza unificata, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro trenta giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato.

Si ricorda che la Corte costituzionale con la sentenza n. 88 del 2014 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge n. 243 del 2012, nella parte in cui prevede che «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica», anziché «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni».

La stessa sentenza ha evidenziato come la previsione di garantire, anche a costo di sacrifici non indifferenti, il rigore finanziario (art. 12) non possa essere disgiunta da quella, non meno rilevante, di tutelare i livelli essenziali delle prestazioni e l'esercizio delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali e che entrambe le previsioni, nella loro complementarità, trovano, dunque, la ragion d'essere in quel complesso di principi costituzionali già richiamati, ed in particolare in quelli di

solidarietà e di eguaglianza, alla cui stregua tutte le autonomie territoriali, e in definitiva tutti i cittadini, devono, anche nell'ottica di equità intergenerazionale, essere coinvolti nei sacrifici necessari per garantire la sostenibilità del debito pubblico.

Come ricordato in premessa, l'articolo 81, comma 6 della Costituzione prevede che le norme fondamentali e 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 con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Inoltre, altre disposizioni di rango costituzionale, contenute nell'articolo 5 della legge costituzionale n.1 del 2012 prevedono che tale legge stabilisca:

- le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera *d*) del presente comma, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali (attuate con l'articolo 11 della legge n. 243);
- la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale (attuate con l'articolo 10 della legge n. 243);
- le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni (attuate con l'articolo 12 della legge n. 243).

Andrebbe pertanto valutata la compatibilità delle proposte di modifica in esame che in particolare agli articoli 11 e 12 sopprimono alcuni commi e si limitano sostanzialmente a riprodurre le disposizioni costituzionali demandando ad una legge dello Stato da approvare con procedura ordinaria la disciplina di tali materie. In altri termini, andrebbe valutato se gli articoli 11 e 12, per effetto delle modifiche in esame, siano sufficienti a dettare "le norme fondamentali e i criteri" che la Costituzione dispone siano previsti dalla legge da approvare con la maggioranza assoluta dei componenti.

Peraltro si segnala, che in occasione della sentenza n. 88 del 2014, la Corte costituzionale, a fronte delle censure proposte dalle ricorrenti (regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e provincia autonoma di Trento) su un eccesso di dettaglio di alcune norme della legge n. 243 che avrebbe ecceduto dai limiti propri dell'intervento statale in materia di coordinamento della finanza pubblica che è materia concorrente, ha precisato che:

"Viene in rilievo, al riguardo, l'art. 5, comma 2, lettera *b*), della legge cost. n. 1 del 2012, secondo cui la legge rinforzata disciplina «la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4

della presente legge costituzionale». La disposizione, dunque, prevede l'adozione di una disciplina statale attuativa che non appare in alcun modo limitata ai principi generali e che deve avere un contenuto eguale per tutte le autonomie. Pertanto, la circostanza che la normativa censurata abbia un contenuto dettagliato e il fatto che sia più rigorosa di quella contenuta negli statuti delle ricorrenti non comportano violazione del parametro costituzionale."

In un altro passaggio (punto 8.1), la Corte afferma che "se è indubbiamente corretto il rilievo delle ricorrenti, secondo cui la disciplina della materia è affidata dalla legge cost. n. 1 del 2012 alla legge rinforzata, è anche vero che la natura stessa dell'atto legislativo esclude che esso debba farsi carico di aspetti della disciplina che richiedono solo apporti tecnici". Per tale ragione giunge a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 5 (vedi sopra).

TESTO A FRONTE

L. 24/12/2012, n. 243

Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione

L. 24/12/2012, n. 243

Come modificata dall'A.S. 2344-A

Art. 9

(Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali)

1. I bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, ~~registrano:~~

a) un saldo non negativo, in termini di competenza ~~e di cassa~~, tra le entrate finali e le spese finali;

~~b) 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.~~

~~2. Salvo quanto previsto dall'articolo 10, comma 4, qualora, in sede di rendiconto di gestione, un ente di cui al comma 1 del presente articolo registri un valore negativo dei saldi di cui al medesimo comma 1, lettere a) e b), adotta misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo.~~

~~3. 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~~

Art. 9

(Identica)

1. I bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, **conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dell'articolo 10.**

1-bis. Ai fini dell'applicazione del comma 1, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Per gli anni 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali.

2. Qualora, in sede di rendiconto di gestione, un ente di cui al comma 1 del presente articolo registri un valore negativo del saldo di cui al medesimo comma 1, adotta misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo, **in quote costanti. Per le finalità di cui al comma 5 la legge dello Stato può prevedere differenti modalità di recupero.**

Soppresso

~~investimento con le modalità previste dall'articolo 10.~~

4. Con legge dello Stato sono definite le sanzioni da applicare agli enti di cui al comma 1 nel caso di mancato conseguimento dell'equilibrio gestionale sino al ripristino delle condizioni di equilibrio di cui al medesimo comma 1, lettere a) e b), da promuovere anche attraverso la previsione di specifici piani di rientro.

4. Con legge dello Stato sono definiti i premi e le sanzioni da applicare alle regioni, ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle province autonome di Trento e di Bolzano in attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo. La legge di cui al periodo precedente si attiene ai 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.

5. Nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge, al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, la legge dello Stato, sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali e tenendo conto di parametri di virtuosità, può prevedere ulteriori obblighi a carico degli enti di cui al comma 1 in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche.

Identico

6. Le disposizioni di cui al comma 5 si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione.

Identico

Art. 10

(Ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali)

Art. 10

(Identica)

1. Il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento con le modalità e nei limiti previsti dal presente articolo e dalla legge dello Stato.

Identico

2. In attuazione del comma 1, 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

Identico

copertura degli oneri corrispondenti.

3. Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2—sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, ~~l'equilibrio della gestione di cassa finale~~ del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione, ~~come definito dall'articolo 9, comma 1, lettera a)~~. A tal fine, ogni anno i comuni, le province e le città metropolitane comunicano alla regione di appartenenza ovvero alla provincia autonoma di appartenenza, secondo modalità stabilite con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 5 del presente articolo, il saldo di cassa di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a), 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. Ciascun ente territoriale può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione.

4. ~~Qualora, in sede di rendiconto, non sia rispettato l'equilibrio di cui al comma 3, primo periodo, il saldo negativo concorre alla determinazione dell'equilibrio della gestione di cassa finale dell'anno successivo del complesso degli enti della regione interessata, compresa la medesima regione, ed è ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto.~~

5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con ~~la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica,~~ sono disciplinati criteri e modalità di attuazione ~~tecnica~~ del presente articolo⁴.

3. Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, **il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1**, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione.

4. Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non soddisfatte dalle intese di cui al comma 3, sono effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali. Resta fermo il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali.

5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con **la Conferenza unificata**, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo, **ivi incluse 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. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro quindici giorni dalla**

⁴ Si riporta il testo risultante dalla sentenza della Corte costituzionale, sentenza 7-10 aprile 2014, n. 88 (Gazz. Uff. 16 aprile 2014, n. 17 – Prima serie speciale), la quale ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale del presente comma, nella parte in cui non prevede la parola «tecnica», dopo le parole «criteri e modalità di attuazione» e prima delle parole «del presente articolo».

trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato.

Art. 11

(Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali)

~~1. È istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze il Fondo straordinario per il concorso dello Stato, nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato. L'ammontare della dotazione del Fondo di cui al presente comma è determinato nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, sulla base della stima degli effetti dell'andamento del ciclo economico, tenendo conto della quota di entrate proprie degli enti di cui all'articolo 10, comma 1, influenzata dall'andamento del ciclo economico.~~

~~2. Qualora le Camere autorizzino scostamenti temporanei del saldo strutturale rispetto all'obiettivo programmatico ai sensi dell'articolo 6, l'ammontare del Fondo di cui al comma 1 del presente articolo è determinato anche tenendo conto delle conseguenze degli eventi di cui al medesimo articolo 6 sulla finanza degli enti di cui all'articolo 10, comma 1.~~

~~3. Il Fondo di cui al comma 1 è ripartito tra gli enti di cui all'articolo 10, comma 1, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico e degli effetti degli eventi di cui al comma 2 del presente articolo sulla finanza dei singoli enti. Lo schema di decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro trenta giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato.~~

Art. 11

(Identica)

I. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9, comma 5, e dall'articolo 12, comma 1, lo Stato in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, secondo modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge.

Soppresso

Soppresso

Art. 12*(Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico)*

1. Le regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche **–ai sensi del presente articolo, nonché**, secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge.

2. Nelle fasi favorevoli del ciclo economico, i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, tenendo conto della quota di entrate proprie degli enti di cui al comma 1 influenzata dall'andamento del ciclo economico, determinano la misura del contributo del complesso dei medesimi enti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Tale contributo è incluso tra le spese di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a).

~~3 Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro trenta giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato⁵.~~

Art. 12*(Identica)*

1. Le regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge.

2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9, comma 5, gli enti di cui al comma 1, tenuto conto dell'andamento del ciclo economico, concorrono alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge.

Soppresso

⁵ Si riporta il testo risultante dalla sentenza della Corte costituzionale, 7-10 aprile 2014, n. 88 (Gazz. Uff. 16 aprile 2014, n. 17 – Prima serie speciale), la quale ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale del presente comma, nella parte in cui prevede che «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica», anziché «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del [decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281](#), e successive modificazioni».

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Mag 2016 [Nota breve n. 18](#)
Le raccomandazioni europee sul Programma nazionale di riforma e sul Programma di stabilità 2016 dell'Italia
- " [Nota di lettura n. 132](#)
A.S. 2271: "Istituzione del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione e deleghe al Governo per la ridefinizione della disciplina del sostegno pubblico per il settore dell'editoria, della disciplina di profili pensionistici dei giornalisti e della composizione e delle competenze del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 133](#)
A.S. 2345: " Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2015" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 134](#)
Schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (**Atto del Governo n. 297**)
- " [Nota di lettura n. 135](#)
A.S. 2389: "Conversione in legge del decreto-legge 16 maggio 2016, n. 67, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché misure urgenti per la sicurezza"
- " Documentazione di finanza pubblica n. [13/I](#) e [13/II](#)
Legge di stabilità 2016 (L. 208/2015) - profili finanziari
- Giu 2016 [Elementi di documentazione n. 45/1](#)
D.Lgs. 21 aprile 2016, n. 72 (Attuazione della direttiva 2014/17/UE in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali) - Esito pareri
- " [Nota di lettura n. 136](#)
Schema di decreto legislativo recante razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato (**Atto del Governo n. 306**)
- " [Elementi di documentazione n. 54](#)
A.S. 2451: "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Elementi di documentazione n. 55](#)
A.C. 3926 (Conversione in legge del D.L. n. 113/2016: Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio). Parte I - Schede di lettura
- Lug 2016 [Nota di lettura n. 137](#)
Schema di decreto legislativo recante testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale (**Atto del Governo n. 308**)
- " [Nota di lettura n. 138](#)
Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento concernente norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi (**Atto del Governo n. 309**)