

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

CIRCOLARE 9 marzo 2020, n. 5

Chiarimenti sulle regole di finanza pubblica per gli enti territoriali, di cui agli articoli 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243. (20A01809)
(GU n.81 del 27-3-2020)

Vigente al: 27-3-2020

Alle Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano;

Alle Province;

Alle Citta' Metropolitane;

Ai Comuni;

Agli Organi di revisione economico-finanziaria;

e, p.c.

Alla Corte dei conti - Sezione riunite in sede di controllo - Sezione delle autonomie - Segretariato generale - Roma;

Alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Segretariato generale - Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie- Roma;

Al Ministero della giustizia -Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi - Roma;

Al Ministero dell'interno - Dipartimento per gli Affari interni e territoriali - Roma;

Al Gabinetto del Ministro - Sede;

All'Ufficio coordinamento legislativo - Sede;

All'Ufficio legislativo-economia - Sede;

All'Ufficio legislativo-finanze - Sede;

All'ISTAT - via Cesare Balbo, n. 16 - Roma;

All'A.N.C.I. - via dei Prefetti, n. 46
- Roma;

All'U.P.I. - piazza Cardelli, n. 4 -
Roma;

Al CINSEDO - via Parigi, n. 11 - Roma;

Alle Ragionerie territoriali dello
Stato - Loro Sedi.

Con la delibera n. 20/SSRRCO/QMIG del 17 dicembre 2019, la Corte dei conti - Sezioni riunite in sede di controllo, ha affermato che:

1) «Gli enti territoriali hanno l'obbligo di rispettare il pareggio di bilancio sancito dall'art. 9, commi 1 e 1-bis, della legge n. 243 del 2012, anche quale presupposto per la legittima contrazione di indebitamento finalizzato a investimenti (art. 10, comma 3, legge n. 243 del 2012)», da interpretare secondo i principi di diritto enucleati dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 247/2017, n. 252/2017 e n. 101/2018, che hanno consentito l'integrale rilevanza del risultato di amministrazione applicato e del Fondo pluriennale vincolato;

2) «I medesimi enti territoriali devono osservare gli equilibri complessivi finanziari di bilancio prescritti dall'ordinamento contabile di riferimento (aventi fonte nei decreto legislativo n. 118 del 2011 e n. 267 del 2000, nonché, da ultimo, dall'art. 1, comma 821, della legge n. 145 del 2018) e le altre norme di finanza pubblica che pongono limiti, qualitativi o quantitativi, all'accensione di mutui o al ricorso ad altre forme di indebitamento».

Tale pronuncia fa sorgere il dubbio se il singolo ente territoriale sia tenuto al rispetto non solo degli equilibri di cui al decreto legislativo n. 118 del 2011 (saldo tra il complesso delle entrate e il complesso delle spese, ivi inclusi le quote del risultato di amministrazione, i fondi pluriennali vincolati e il debito), ma anche di quello di cui all'art. 9 della legge n. 243 del 2012 (saldo tra entrate finali e spese finali, ivi inclusi le quote del risultato di amministrazione, i fondi pluriennali vincolati, ma senza debito).

In merito occorre evidenziare quanto segue.

A seguito delle citate sentenze della Corte costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018 (cui ha fatto riferimento anche la deliberazione n. 19/Sezaut/2019/INPR della Corte dei conti - Sezione autonomie (1) , e' stato stabilito, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 243/2012 e dell'art. 1, commi 820 e seguenti, della legge n. 145/2018, l'obbligo del rispetto:

a) degli equilibri di cui all'art. 9 della citata legge n. 243/2012 (saldo tra il complesso delle entrate e delle spese finali) a livello di comparto;

b) degli equilibri di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (saldo tra il complesso delle entrate e il complesso delle spese, ivi inclusi avanzi di amministrazione, debito e Fondo pluriennale vincolato) a livello di singolo ente.

In particolare, la Suprema Corte, con sentenza n. 247/2017, affermando che «l'iscrizione o meno nei titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dell'entrata e nei titoli 1, 2 e 3 della spesa deve essere intesa in senso meramente tecnico-contabile, quale criterio matematico armonizzato per il consolidamento dei conti nazionali "riportando la lettura delle disposizioni alla loro finalita' macroeconomica", mentre devono ritenersi inalterate e intangibili le risorse legittimamente accantonate per la copertura di programmi, impegni, ecc.», ha formulato un'interpretazione dell'art. 9 della legge n.

243 del 2012, in base alla quale l'avanzo di amministrazione e il Fondo pluriennale vincolato non possono essere limitati nel loro utilizzo.

Con la successiva sentenza n. 101/2018, la medesima Corte, nel dichiarare, altresì, l'illegittimità del comma 466 dell'art. 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, ha sottolineato che «per quel che riguarda i tecnicismi contabili inerenti alle rilevazioni statistiche in ambito nazionale ed europeo, questa Corte ha affermato che essi possono essere elaborati liberamente dal legislatore, purché la loro concatenazione non alteri concetti base dell'economia finanziaria quali "risultato di amministrazione" e "fondo pluriennale vincolato" e, più in generale, non violi i principi costituzionali della copertura delle spese, dell'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e della "chiamata" degli enti territoriali ad assicurare la sostenibilità del debito (art. 97, primo comma, secondo periodo, Cost.)».

In altri termini, la Corte costituzionale sembra abbia voluto distinguere tra obblighi di fonte comunitaria a carico dell'intero comparto e gli obblighi a carico del singolo ente, portando a ritenere, in sostanza, che il saldo, come formalmente definito dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012 (saldo tra entrate e spese finali), è valido solo per il comparto degli enti nel suo complesso, mentre gli equilibri del singolo ente territoriale devono tenere conto anche dell'utilizzo del risultato di amministrazione e del Fondo pluriennale vincolato anche alimentato da debito.

Ove così non fosse, sotto il profilo sostanziale, risulterebbe poco sistematica una linea interpretativa che richiedesse al singolo ente il rispetto del saldo di cui all'art. 9 della legge n. 243/2012, con esclusione dalle entrate da debito solo per il primo anno, considerato che, a decorrere dall'anno successivo, al contrario, l'utilizzo del debito verrebbe incluso nel saldo ai sensi delle citate sentenze della Corte costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018, che hanno sancito il pieno utilizzo del Fondo pluriennale vincolato, anche quello alimentato dal debito.

Nella citata delibera n. 20 del 2019, la stessa Corte dei conti ritiene che «(...) le norme fondamentali ed i criteri delineati dalla citata legge rinforzata n. 243 non esauriscono il quadro delle regole contabili e di finanza pubblica tese a garantire gli equilibri di bilancio degli enti territoriali, permanendo, accanto a quelle funzionali al conseguimento degli obiettivi posti in sede europea (fra cui, gli articoli 2,3,9 e 10 della legge n. 243), anche quelle strumentali, e necessarie, al mantenimento degli equilibri finanziari, di competenza e di cassa, del singolo ente, come si rileva dalla copiosa giurisprudenza costituzionale successiva all'introduzione della legge costituzionale n. 1 del 2012 (...)».

I magistrati contabili, inoltre, precisano che «per raggiungere gli impegni assunti in sede europea, lo Stato deve garantire che, annualmente, i bilanci degli enti compresi nel settore "pubblico" (fra cui le "amministrazioni locali"), previo consolidamento da effettuare secondo i criteri di stampo economico propri del SEC 2010, non presentino disavanzi eccessivi.», sottolineando, altresì, che «la Corte costituzionale (sentenza n. 6/2019) ha chiarito che l'art. 97, primo comma, Cost., nella vigente formulazione, si compone di due precetti distinti: "quello contenuto nel primo periodo riguarda l'equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata, mentre quello del secondo periodo riguarda l'equilibrio complessivo di quest'ultima, in quanto finalizzato ad assicurare la sostenibilità del debito nazionale" (in termini, le citate sentenze della Corte costituzionale n. 88/2014 e n. 252/2017). Di conseguenza, le norme statali di finanza pubblica possono mirare sia al pareggio di bilancio del singolo ente che ad obiettivi nazionali di carattere consolidato o anche, come espressamente precisato dalla norma costituzionale, di matrice europea.».

In coerenza con quanto sopra, l'art. 1, commi 820 e seguenti, della richiamata legge n. 145 del 2018, prevede che «A decorrere dall'anno 2019, in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 29 novembre 2017 e n. 101 del 17 maggio 2018, le regioni a statuto speciale, le Province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni utilizzano il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118» (2). Detti enti, come anzidetto, ai sensi del comma 821 del medesimo art. 1, si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo. L'informazione è desunta, in ciascun anno, dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo n. 118 del 2011.

In proposito, si ricorda che il decreto 1° agosto 2019, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 196 del 22 agosto 2019, ha individuato i tre saldi che consentono di determinare gradualmente l'equilibrio di bilancio a consuntivo, ovvero:

W1 Risultato di competenza;

W2 Equilibrio di bilancio;

W3 Equilibrio complessivo.

La commissione ARCONET, nella riunione dell'11 dicembre 2019 ha precisato che il Risultato di competenza (W1) e l'Equilibrio di bilancio (W2) sono indicatori che rappresentano gli equilibri che dipendono dalla gestione del bilancio, mentre l'Equilibrio complessivo (W3) svolge la funzione di rappresentare gli effetti della gestione complessiva dell'esercizio e la relazione con il risultato di amministrazione.

Pertanto, fermo restando l'obbligo di conseguire un Risultato di competenza (W1) non negativo, ai fini della verifica del rispetto degli equilibri di cui al comma 821 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, gli enti devono tendere al rispetto dell'Equilibrio di bilancio (W2), che rappresenta l'effettiva capacità dell'ente di garantire, a consuntivo, la copertura integrale degli impegni, del ripiano del disavanzo, dei vincoli di destinazione e degli accantonamenti di bilancio.

Per quanto attiene, poi, nello specifico, all'indebitamento degli enti territoriali, si ricorda quanto prescritto dal sesto comma dell'art. 119 della Costituzione, in base al quale gli enti «possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio». In particolare, l'ultimo periodo di tale disposizione ha trovato attuazione con l'art. 10 della legge n. 243 del 2012, che prevede, tra l'altro, che le operazioni di indebitamento - effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale (comma 3) o sulla base dei patti di solidarietà nazionale (comma 4) - garantiscono, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'art. 9, comma 1, della medesima legge n. 243 del 2012, per il complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione (comma 3) o per il complesso degli enti territoriali dell'intero territorio nazionale (comma 4).

La stessa Corte dei conti - Sezioni riunite in sede di controllo, con la citata delibera n. 20 del 2019, ha precisato che «gli ultimi tre commi dell'art. 10 della citata legge n. 243 prevedono che le operazioni di indebitamento (necessariamente finalizzate a investimenti, ex art. 119, sesto comma, Cost.), nonché quelle di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, siano effettuate sulla base di apposite intese, concluse in ambito regionale, che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo non

negativo di competenza (di cui all'art. 9, comma 1) tra le entrate finali e le spese finali del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la regione medesima. Le operazioni non soddisfatte dalle intese regionali possono essere effettuate sulla base dei patti di solidarieta' nazionali.».

In attuazione di tale quadro normativo, la Ragioneria generale dello Stato - al fine di verificare ex ante, a livello di comparto, quale presupposto per la legittima contrazione di debito ex art. 10 della legge 243 del 2012, il rispetto degli equilibri di cui all'art. 9 della medesima legge, cosi' come declinato al primo periodo del comma 1-bis (saldo tra il complesso delle entrate e delle spese finali) e, di conseguenza, il rispetto della sostenibilita' del debito (in caso di accensione prestiti da parte del singolo ente) a livello regionale e nazionale - ha provveduto, a decorrere dall'esercizio 2018, a consolidare i dati di previsione triennali degli enti territoriali per regione e a livello nazionale trasmessi alla BDAP (Banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni) (3).

In particolare, la Ragioneria generale dello Stato:

nel mese di settembre 2018 ha effettuato la verifica dei dati di previsione relativi al triennio 2018-2020, riscontrando, in ciascun esercizio di riferimento, il rispetto, a livello di comparto, dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, cosi' come declinato al primo periodo del comma 1-bis (saldo tra il complesso delle entrate e delle spese finali);

nel mese di giugno 2019, una volta acquisiti i dati di previsione relativi al triennio 2019-2021, ha aggiornato l'analisi dei dati riferiti all'esercizio 2019 ed al biennio successivo, riscontrando, in ciascun esercizio di riferimento, il rispetto, a livello di comparto, dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, cosi' come declinato al primo periodo del comma 1-bis (saldo tra il complesso delle entrate e delle spese finali).

L'obiettivo e' quello di monitorare il rispetto ex ante degli equilibri di cui all'art. 9 della legge n. 243 del 2012, che in ragione del successivo art. 10 vanno osservati nell'esercizio di riferimento dell'operazione di indebitamento, e, di conseguenza, della sostenibilita' del debito a livello di ciascun comparto regionale; sostenibilita' che, peraltro, puo' essere assicurata non solo attraverso il rispetto a livello di singolo territorio regionale, ma anche, ai sensi dell'art. 10, comma 4, della legge n. 243 del 2012, a livello nazionale. Va evidenziato, in proposito, che il legislatore della legge rinforzata ha instaurato un collegamento qualificato fra la legittima contrazione di debito ed il saldo fra entrate e spese finali sia nell'art. 10, che richiede, quale presupposto per la legittima contrazione di debito, il rispetto del ridotto saldo da parte del complesso degli enti della regione interessata, che nell'art. 9, che impone l'osservanza del saldo indicato, «come eventualmente modificato ai sensi dell'art. 10». I due articoli esposti, in aderenza alla formulazione dell'art. 119, comma sesto, palesano la necessita' dell'osservanza del saldo fra entrate finali e spese finali, in caso di contrazione di indebitamento, a livello di comparto, regionale o statale, in aderenza alla ratio normativa, tesa a garantire, con le norme in parola, gli obiettivi annuali posti, in sede europea, al «conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche».

Al riguardo, giova precisare che questa Ragioneria generale dello Stato non e' intervenuta sino ad oggi con specifici provvedimenti, in quanto l'analisi dei dati trasmessi dagli enti territoriali alla BDAP ha dato riscontri positivi circa la presenza di margini che permettono di assorbire la potenziale assunzione di nuovo debito da parte degli stessi enti.

In altri termini, l'analisi dei dati a livello di comparto ha evidenziato un eccesso di entrate finali (senza utilizzo avanzi, senza Fondo pluriennale vincolato e senza debito) rispetto alle spese

finali.

Nel caso in cui, al contrario, dall'analisi dei dati trasmessi alla BDAP fosse emerso il mancato rispetto dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012 e, cioè, un eccesso di spese finali rispetto alle entrate finali (senza utilizzo avanzi, senza Fondo pluriennale vincolato e senza debito), questa Ragioneria generale dello Stato avrebbe provveduto a segnalare alla regione interessata, in via preventiva, il mancato rispetto degli equilibri di cui al citato art. 9 degli enti ricadenti nel suo territorio, ivi inclusa la stessa regione, al fine di permetterle di intervenire con gli strumenti di cui al richiamato art. 10 della medesima legge n. 243 e favorire così il riallineamento delle previsioni di bilancio dei singoli enti.

In analogia a quanto fatto per l'anno 2018, la verifica del rispetto ex post, a livello regionale e nazionale, degli equilibri di cui all'art. 9 della legge n. 243 del 2012, verrà effettuata da parte di questa Ragioneria generale dello Stato sulla base dei dati relativi ai rendiconti 2019 e successivi trasmessi alla BDAP.

A tal proposito, si segnala che, in caso di mancato rispetto dei richiamati equilibri, le disposizioni vigenti prevedono l'immediata adozione di adeguate misure di rientro, ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Conclusivamente, alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene utile precisare quanto segue:

l'art. 9 della legge n. 243 del 2012 (saldo tra il complesso delle entrate e delle spese finali, senza utilizzo avanzi, senza Fondo pluriennale vincolato e senza debito), in coerenza con le sentenze della Corte costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018, deve essere rispettato dall'intero comparto a livello regionale e nazionale, anche quale presupposto per la legittima contrazione del debito;

sempre ai sensi delle citate sentenze della Corte costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018, i singoli enti sono tenuti a rispettare esclusivamente gli equilibri di cui al decreto legislativo n. 118 del 2011, così come previsto dall'art. 1, comma 821, della legge n. 145 del 2018 (saldo tra il complesso delle entrate e delle spese, con utilizzo avanzi, Fondo pluriennale vincolato e debito);

il rispetto dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012 (saldo tra il complesso delle entrate e delle spese finali, senza utilizzo avanzi, senza Fondo pluriennale vincolato e senza debito), anche quale presupposto per la legittima contrazione del debito, come prescritto dall'art. 1 della medesima legge, è verificato ex ante, a livello di comparto, da questa amministrazione, per ogni «esercizio di riferimento» e per tutto il triennio, sulla base delle informazioni dei bilanci di previsione, trasmesse dagli enti territoriali alla banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche (BDAP);

nel caso di mancato rispetto, ex ante, a livello di comparto, dell'art. 9, comma 1-bis, della legge n. 243 del 2012 (saldo tra il complesso delle entrate e delle spese finali, senza utilizzo avanzi, senza Fondo pluriennale vincolato e senza debito), gli enti appartenenti ai singoli territori responsabili del mancato rispetto sono tenuti, previa comunicazione della Ragioneria generale dello Stato alla Regione interessata, a rivedere le previsioni di bilancio degli enti «del territorio» al fine di assicurarne il rispetto;

nel caso di mancato rispetto ex post, a livello di comparto, dell'art. 9, comma 1-bis, della legge n. 243 del 2012 (saldo tra il complesso delle entrate e delle spese finali, senza utilizzo avanzi, senza Fondo pluriennale vincolato e senza debito), gli enti territoriali della regione interessata, compresa la regione medesima, devono adottare misure atte a consentirne il rientro nel triennio successivo.

Cio' premesso, tenendo conto del rispetto, in base ai dati dei bilanci di previsione 2019-2021, a livello di comparto, dell'equilibrio di cui al richiamato art. 9, comma 1-bis, della legge n. 243 del 2012 (saldo tra il complesso delle entrate e delle spese

finali, senza utilizzo avanzi, senza Fondo pluriennale vincolato e senza debito), si ritiene che gli enti territoriali osservino il presupposto richiesto dall'art. 10 della legge n. 243 per la legittima contrazione di operazioni di indebitamento nel biennio 2020-2021. Analogo monitoraggio preventivo sarà effettuato per gli anni successivi, a decorrere dai prossimi bilanci di previsione 2021-2023. Restano, comunque, ferme, per ciascun ente, le disposizioni specifiche che pongono limitati qualitativi o quantitativi all'accensione di mutui o al ricorso ad altre forme di indebitamento, nonché l'obbligo del rispetto degli equilibri di cui ai decreti legislativi n. 118 del 2011 e n. 267 del 2000 (anche a consuntivo, come prescritto dall'art. 1, comma 821, legge n. 145 del 2018).

Roma, 9 marzo 2020

Il Ragioniere generale dello Stato: Mazzotta

- (1) «Linee guida per la Relazione dei revisori dei conti dei comuni, delle città metropolitane e delle province sui bilanci di previsione 2019-2021 per l'attuazione dell'art. 1, comma 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005 n. 266».
- (2) L'art. 1, comma 541, della legge n. 160 del 2019, estende l'applicazione delle disposizioni dell'art. 1, comma 820, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, anche alle regioni a statuto ordinario a decorrere dall'anno 2020.
- (3) Gli enti territoriali sono tenuti, ai sensi dell'art. 4 del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 12 maggio 2016, all'invio dei bilanci di previsione e dei rendiconti di gestione entro 30 giorni dalla loro approvazione.