

ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
COMUNI
ITALIANI

Roma, 7 giugno 2016

IL PRESIDENTE

Prot. n. 25/SG/VN/ml

Egregi,

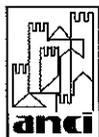
la modifica della legge n. 243 del 2012 proposta dal Governo migliora significativamente l'attuale disciplina. In particolare, va apprezzata la previsione di un unico saldo finale di competenza non negativo, facendo quindi definitivamente venir meno gli altri vincoli previsti dalla legge, con particolare riferimento ai saldi di cassa, che avrebbero determinato gravi e diffusi problemi di tenuta finanziaria e contabile degli enti territoriali. La nuova contabilità, del resto, entrata in vigore dal 2015, assicura un percorso di convergenza affidabile e già visibilmente operante anche sotto il profilo della cassa.

Deve però essere valutata con la massima attenzione l'esigenza di un importante e fondamentale correttivo, che l'ANCI propone al fine di rendere certi e definitivi i risultati di ripresa degli investimenti comunali appena ottenuti attraverso la manovra finanziaria 2016, nonché di assicurare un più sicuro ancoraggio alla riforma della contabilità. ANCI ritiene che senza tale correzione si corra il grave rischio di depotenziare o peggio annullare la riforma che ha consentito il superamento della rigidità del Patto di stabilità, determinando così un censurabile passo indietro.

ANCI chiede che il **Fondo Pluriennale Vincolato (FPV) sia inserito stabilmente tra gli aggregati rilevanti ai fini del nuovo saldo finale di competenza**. Il disegno di legge del Governo rimanda invece questa scelta alla legge ordinaria, quindi "compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica" stabiliti di anno in anno dalla legge di stabilità.

Ma il FPV è lo strumento previsto ordinariamente dalla nuova contabilità per raccordare i bilanci in un arco pluriennale, in sostituzione della gestione dei residui, considerata poco trasparente. Si tratta quindi di un elemento strutturale della nuova contabilità, che deve trovare riscontro nel saldo che regola la finanza locale e regionale, altrimenti gli accantonamenti naturalmente effettuati al fine di seguire la scansione pluriennale delle spese (tipicamente di investimento) non costituirebbero copertura delle spese stesse. Sotto il profilo immediato, l'incertezza sul mantenimento del FPV nel saldo determinerebbe di per sé aspettative negative, rafforzando le posizioni di chi già nel 2016 ha ritenuto insufficiente la previsione per un solo anno del saldo di finanza pubblica esteso al FPV per avviare progetti pluriennali. L'Ampliamento delle capacità di investimento dei Comuni già emerso alla fine del 2015, nonostante il lungo periodo di pesanti tagli di risorse, è in larga parte dovuto all'inserimento del FPV nel saldo di competenza 2016.

Rimandare alla legge di stabilità annuale l'inclusione del FPV nel saldo di competenza è dunque un errore politico e tecnico e non soddisfa la necessità – più volte richiamata anche nelle relazioni di accompagnamento al disegno di legge – di garantire la coerenza del vincolo finanziario con il nuovo sistema contabile degli enti territoriali. L'attuale formulazione della norma, che identifica come regola l'esclusione e come eccezione l'inserimento, appare illogica anche sul piano della tecnica legislativa. La legge n.243, come sarà modificata è un veicolo normativo rinforzato e deve contenere e disciplinare la regola strutturale che, per le ragioni indicate, non può che includere nel saldo il FPV, mentre la legge di stabilità annuale potrà eventualmente incidere in modo restrittivo, attraverso una manovra di aggravio di carattere generale e non mirata proprio a deprimere le capacità di investimento degli enti. Disciplinare in modo inverso, come oggi indicato dal ddl, significa porre come regola strutturale l'esclusione e, quindi, introdurre un elemento di incertezza e di penalizzazione che poi dovrebbe essere modificato annualmente, compromettendo il principio della triennialità del bilancio.



Per riepilogare le ragioni contrarie all'attuale formulazione:

- **introduce elementi di grande incertezza operativa sul versante degli investimenti**, ma più in generale per la gestione di tutte le spese a valenza pluriennale;

- rischia di interrompere la ripresa degli investimenti locali, e **penalizza proprio gli enti che hanno creduto nel definitivo superamento del vecchio Patto** e che hanno maggiori capacità di programmazione e realizzazione delle opere pubbliche locali;

- **si rischia, nella percezione generale, di tornare ai vincoli del Patto di stabilità** con un passo indietro rispetto alla legge di stabilità 2016.

Anche nel più favorevole degli scenari, ovvero ipotizzando la reiterata conferma dell'FPV nel saldo di finanza pubblica per via ordinaria, **la provvisorietà della decisione genererebbe ugualmente una condizione di incertezza** e conseguente depotenziamento della programmazione degli investimenti, poiché la decisione interverrebbe a dicembre con l'approvazione della legge di stabilità, dopo l'assestamento del bilancio e la determinazione dell'FPV: gli enti, non sapendo a novembre se sarà o meno dentro il saldo, avranno condotte imprevedibili e certamente in contrasto con l'obiettivo di sostenere gli investimenti.

Il nostro auspicio è che si eviti di determinare un problema inutile che potrà solo ingenerare danni al Paese.

L'inserimento del FPV nel saldo finale di competenza comporta forse un costo per la finanza pubblica, per quanto incerto e verosimilmente destinato a ridursi nel corso degli anni, ma costituisce un vantaggio in termini di crescita e di ritorno fiscale. Dal punto di vista tecnico è appunto possibile rinviare alla legge di stabilità annuale la copertura finanziaria, ma la regola strutturale va disciplinata nella legge n. 243 prevedendo l'inclusione del FPV. Il costo, come è giusto ed ovvio che sia, verrà valutato nella legge di stabilità, che – se necessario – potrà fissare un obiettivo annuale maggiore di zero per il saldo di competenza. Infatti, eventuali strette finanziarie potranno semmai essere soddisfatte attraverso l'imposizione di avanzi di gestione, ovvero saldi-obiettivo positivi, certamente non auspicabili ma comunque meno distorsivi per la gestione finanziaria dei singoli enti. Fermarsi in ragione di un vincolo di copertura appare contraddire il lavoro fatto dal Parlamento e dal Governo.

Cordialità.

Piero Fassino

Prof. Pier Carlo Padoan
Ministro dell'Economia e delle Finanze

On. Pierpaolo Baretta
Sottosegretario di Stato Ministero Economia e delle Finanze

Dr. Daniele Franco
Ragioniere Generale dello Stato
Ministero Economia e Finanze
Roma

e p.c. Cons. Roberto Garofoli
Capo di Gabineto MEF

PROPOSTE EMENDATIVE

Art. 1

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

Declinazione potenziata del saldo finale di competenza

All'articolo 1 del disegno di legge, alla lettera b), l'ultimo periodo del comma 1-bis viene sostituito dal seguente:

«Nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza di cui al periodo precedente è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento.»

Motivazione

La necessità di inserire in modo strutturale il FPV tra gli aggregati rilevanti ai fini del nuovo saldo finale di competenza scaturisce da due ordini di motivazioni, una contingente l'altra strutturale.

Sotto il profilo della contingenza, l'incertezza della composizione del saldo con riferimento all'eventualità dell'inserimento del FPV non garantisce le condizioni necessarie per dare continuità al processo di rilancio degli investimenti locali faticosamente avviato con la legge di stabilità 2016. Infatti, il rinvio alla decisione annuale di finanza pubblica comprometterebbe la capacità di programmazione necessariamente pluriennale degli investimenti locali. In sostanza, larga parte dei significativi passi in avanti compiuti nel 2016 risulterebbero vanificati.

C'è inoltre un profilo strutturale che va attentamente valutato. L'esigenza, più volte richiamata, di assicurare coerenza con la nuova contabilità resterebbe pericolosamente insoddisfatta senza una adeguata declinazione del saldo di finanza pubblica fin dalla revisione della legge 243. Il Fondo pluriennale vincolato, infatti, rappresenta un insostituibile elemento di raccordo intertemporale tra i bilanci annuali, condizione per il superamento della previgente gestione dei residui, a vantaggio dell'efficacia dell'azione pubblica e della trasparenza dei conti. Affidare alla legge ordinaria la scelta di inserire o meno il FPV nel saldo di finanza pubblica introduce non solo elementi di incertezza operativa, ma anche potenziali fratture di un certo spessore rispetto ai principi cardine della nuova contabilità, che mal si concilierebbero con le istanze di programmazione degli enti territoriali, in particolare sul versante degli investimenti, ma più in generale per la gestione di tutte le spese a valenza pluriennale.

Il costo per la finanza pubblica della declinazione estesa del saldo finale di competenza, verosimilmente destinato a ridursi nel corso degli anni, è attualmente incerto e comunque contenuto dall'esclusione della quota di FPV finanziata da debito. Tuttavia le eventuali esigenze di restrizione degli spazi di finanza pubblica non dovrebbero mai investire la struttura del saldo, imperniata sul principio della competenza finanziaria "potenziata", bensì imporre semmai un avanzo di gestione, certamente non auspicato ma tendenzialmente neutrale rispetto alle condizioni di gestione finanziaria dei singoli enti. Ne deriverebbe certamente una maggiore responsabilizzazione – nei rispettivi ruoli – in fase di regolazione dei rapporti finanziari tra Stato e Comuni, nonché una maggior equità nella ripartizione del carico dell'eventuale manovra tra i diversi enti.

Art. 2
(Modifiche all'articolo 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243)

Previsione del Patto di solidarietà nazionale

All'articolo 2 del disegno di legge, la lettera b) del comma 1 è così sostituita:

«b) il comma 4 è sostituito dal seguente:

”Gli enti locali che prevedono di conseguire, nell’anno di riferimento, un differenziale negativo o positivo rispetto al saldo di cui al comma 1-bis dell’articolo 9 della legge 243/2012 possono ricorrere al patto di solidarietà nazionale, al fine di richiedere o cedere la quota di spazi finanziari domandata o messa a disposizione ma non soddisfatta tramite le intese di cui al comma precedente.”»

Motivazione

Il disegno di legge non prevede uno strumento appositamente finalizzato alla redistribuzione dei vincoli di finanza pubblica su scala nazionale. Pur apprezzando i passi in avanti compiuti nella sistemazione dei Patti regionalizzati, grazie alle modifiche apportate all'articolo 10, comma 3, della legge 243, è tuttavia necessario prevedere un livello nazionale di rimodulazione dei saldi di finanza pubblica assegnati agli enti territoriali, facendo ovviamente salvi gli effetti di tale strumento nazionale rispetto all'invarianza del saldo finale di competenza a livello regionale.

Appare infatti illusorio ipotizzare che il pieno utilizzo della capacità di spesa autorizzata dalla manovra finanziaria possa essere perseguito esclusivamente tramite intese di carattere regionale. Lungo il territorio nazionale, infatti, risultano molto differenziate le condizioni operative di partenza dei diversi enti, sia sul piano economico-finanziario sia quanto a dotazioni infrastrutturali, nonché per le capacità di coordinamento interistituzionale fin qui messe in luce. Pertanto, senza la previsione di un efficace meccanismo di solidarietà nazionale, si ritiene che sarebbe forte il rischio di vedere accentuate le distanze geografiche e dimensionali nell'universo delle autonomie locali, così accentuando la difficoltà di completo utilizzo delle risorse disponibili con l'ulteriore criticità della distribuzione territoriale delle medesime.

Si precisa, infine, che la proposta emendativa non comporta oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.