



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

"GLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA DELLE REGIONI"

Atti del Seminario del 14 marzo 2018



a cura di Paolo Alessandrini, Dirigente rapporti con il Parlamento e Affari finanziari



Periodico telematico a carattere informativo plurisettimanale del CINSEDO

Supplemento al n. 3540 di "Regioni.it" del 31 gennaio 2019

INDICE

MARINA PRINCIPE , <i>Segretario Generale della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome</i>	2
MAURO OREFICE , <i>Capo di gabinetto della Corte dei Conti</i>	3
MASSIMO GARAVAGLIA , <i>Coordinatore della Commissione Affari finanziari della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome</i>	4
ALESSANDRA SARTORE , <i>Coordinatore vicario della Commissione Affari finanziari della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome</i>	7
FRANCESCA DIMITA , <i>Corte dei Conti, sezione di controllo Regione Veneto</i>	12
FRANCESCO SUCAMELI , <i>Corte dei Conti, sezione di controllo Regione Campania</i>	14
MASSIMO VALERO , <i>Corte dei Conti, sezione di controllo Regione Piemonte</i>	19
FRANCESCO BELSANTI , <i>Corte dei Conti, sezione di controllo Regione Liguria</i>	21
CLAUDIA MORICH , <i>Direttore bilancio della Regione Liguria</i>	22
SALVATORE BILARDO , <i>Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ispettore capo IGEP</i>	23
LUCIANO CIMBOLINI , <i>Ministero dell'Economia e delle Finanze, Capo settore IV Ispettorato generale di finanza</i>	26
CHIARA GORETTI , <i>Consigliere, Ufficio parlamentare di bilancio</i>	29
GIANLUIGI MASULLO , <i>Responsabile finanza Regione Veneto</i>	34
LUCIANO CIMBOLINI , <i>Ministero dell'Economia e delle Finanze, Capo settore IV Ispettorato generale di finanza</i>	35
ANTONELLO TURTURIELLO , <i>Coordinatore tecnico della Commissione Affari finanziari della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome</i>	35

Marina PRINCIPE, *Segretario Generale della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome*

Abbiamo dei seminari in corso per tematiche inerenti l'Unione Europea, altri sui problemi dell'autonomia e sull'articolo 116 della Costituzione, seguito dall'Assessore Bartolini della Regione Umbria. Ci era stato chiesto di approfondire la materia finanziaria, per cui ci ha fatto molto piacere organizzare questo incontro. La prossima settimana ce ne sarà un altro, che verterà sul rinnovo del contratto collettivo di lavoro 2016-2018 e si svolgerà in casa ANCI.

Pensavo di affrontare l'appuntamento odierno, per le tematiche che verranno assegnate, al di fuori degli schemi istituzionali e dalle differenze sulle quali spesso ci andiamo a confrontare. Ringrazio i relatori anche per la diversa provenienza settoriale. Ci sono infatti i rappresentanti del MEF, del Parlamento e del Bilancio, i nostri rappresentanti assessori regionali. Auspicio di poter inquadrare il tema con un approccio che veda coinvolti tutti i soggetti interessati, nell'intento di rendere realizzabili gli investimenti nel rispetto delle regole di finanza pubblica.

Solo a titolo esemplificativo, nell'ambito dell'esperienza che ho maturato nella Conferenza, dove ho seguito sempre le tematiche della salute e delle politiche sociali, desidero ricordare la sentenza n. 235 del 2017. La legge ordinaria dispone la definizione delle modalità secondo le quali lo Stato concorre a finanziare i livelli essenziali e le funzioni fondamentali delle politiche sociali. In questo caso è sempre stato assente qualsiasi coinvolgimento delle Regioni nella forma sia di una previa intesa, sia del parere. Per molti di questi aspetti e anche per quelli connessi alla copertura del fabbisogno *standard* occorrerà una riformulazione condivisa con le Regioni rispetto all'articolo 11 della legge n.240 del 2012. Forse prima di queste sentenze che stiamo esaminando oggi ce n'è una importante, che possiamo definire sentenza-madre, vale a dire la n. 251 del 2016, da cui si evince che la stessa iniziativa legislativa del Governo e più in generale tutto il procedimento legislativo incontra il limite della ricerca dell'intesa con le Regioni. Vi leggo proprio il virgolettato: "Nel caso in cui le materie su cui si va ad intervenire siano caratterizzate da un inestricabile intreccio di competenze legislative, statali e regionali" laddove è impossibile definire la scadenza, la sentenza in questo caso ha rilevato il tema della leale collaborazione anche all'interno della legislazione ordinaria.

Altro tema che vorrei citare in merito alla riflessione di oggi è quello degli investimenti; rende anche più comprensibile parlare degli investimenti che sappiamo essere indispensabili per la crescita del Paese e poi appunto la crescita. Proprio su quest'argomento l'Assessore Garavaglia della Commissione affari finanziari e il relatore della stessa hanno già preparato una bozza di lavoro, quindi nella prossima Conferenza del 21 marzo definiremo anche il documento complessivo proprio sul versante della crescita. Infine ricordo che queste tematiche verranno riprese ed approfondite in un successivo seminario a maggio a Bologna: non so se poi il collega dell'Emilia-Romagna vorrà intervenire per dare ulteriori indicazioni su questo secondo seminario. Non mi resta quindi che augurare buon lavoro a tutti con l'auspicio che in questo dibattito si individuino tutte le sinergie possibili da parte di tutti i soggetti coinvolti in questa discussione. Interverrà ora il capo di gabinetto della Corte dei Conti.

Mauro OREFICE, *Capo di gabinetto della Corte dei Conti*

Penso che l'introduzione della dottoressa Principe ha chiarito in maniera inequivocabile che si tratta di un argomento preminentemente tecnico. I problemi sul tappeto sono diversi. In realtà mi spetta solamente un saluto introduttivo, in particolare a nome del Presidente della Corte dei Conti, Angelo Buscema, che avrebbe volentieri partecipato a questo incontro, ma come potete immaginare un Presidente ha mille impegni, figuriamoci un neo Presidente; quindi la sua presenza non è stata possibile anche se sarebbe stata sicuramente qualificata, non tanto per il rango di essere Presidente, quanto per il fatto che nel programma definito nell'atto dell'insediamento ha dato una particolare attenzione alle Regioni e agli enti locali, con i quali intende rafforzare i rapporti in senso soprattutto lavorativo, tenendo presente la diversità dei ruoli, attraverso lo sviluppo dei rapporti a livello regionale e locale proprio nell'interesse delle singole comunità amministrative.

Quindi sotto questo profilo la collaborazione è anche interesse della Corte, a maggior ragione con la nuova prospettiva del Presidente; in questo senso questa mattina il Consiglio di Presidenza, nel varare la nuova composizione della Sezione di controllo, ha approvato un documento per rafforzare i rapporti con le istituzioni locali, proprio a dimostrazione della vicinanza e sensibilità al tema.

Rivolgo a tutti i migliori auguri per un ottimo lavoro, affinché quest'incontro possa diventare un momento di riflessione e di approfondimento di argomenti quanto mai delicati, che rappresentano sicuramente dei nodi cruciali nella fase di programmazione finanziaria dei singoli enti. Siamo convinti che solo in presenza di una piena condivisione delle procedure si possono attivare i necessari interventi sul territorio. Solo in questo modo si potrà rendere più efficace l'amministrazione delle comunità. Da ciò deriva l'importanza di poter riunire i diversi portatori di interessi affinché possano interpretare al meglio le disposizioni normative verso il comune obiettivo della tenuta degli equilibri finanziari, che rimane l'obiettivo principe. D'altra parte è anche vero che la recente normativa innovando i principi sugli equilibri contabili e sulle scelte programmatiche ha impegnato non poco i singoli attori.

La Corte insiste in particolare per uno sforzo di un aggiornamento continuo nella ricerca di equilibri sostenibili. Il legislatore è altresì consapevole del delicato rapporto tra la severità delle regole e il rispetto degli equilibri finanziari ed ha inteso facilitare l'attività di programmazione nel rispetto dell'autonomia degli enti territoriali. La Corte dei Conti in particolare attraverso la funzione nomofilattica, che si è affermata anche in tutte le funzioni che questa svolge, anche in quella di controllo, fornisce interpretazioni concrete della normativa al fine di evitare comportamenti contrastanti tra le diverse realtà territoriali. La tutela del rispetto delle regole contabili e degli equilibri finanziari deve agire non solo attraverso l'attività di controllo, ma anche attraverso attività consultive e collaborative degli enti interessati legislativamente in funzione dell'autonomia. È opinione che occorre intensificare questo lavoro per favorire con naturale enfasi il processo di supporto agli operatori del sistema delle Regioni, affinché le regole contabili facilitino e non ostacolino i processi decisionali. Per questo obiettivo la Corte dei Conti continuerà a garantire un supporto costante.

L'incontro di oggi si focalizzerà su come interpretare le regole contabili e verranno analizzati importanti contributi forniti dalla Corte Costituzionale, che si inseriscono

ovviamente in un quadro normativo molto complesso a tutela e a rispetto dei principi fondamentali, garantendo una base interpretativa a vantaggio di tutti gli operatori.

A questo proposito vorrei ricordare un piccolissimo passo della sentenza n. 275 del 2016 della Corte Costituzionale; nella parte di diritto, proprio parlando della tutela dei diritti fondamentali, si stabilisce che *“Non può nemmeno essere condiviso l’argomento secondo cui, ove la disposizione impugnata non contenesse il limite delle somme iscritte in bilancio, la norma violerebbe l’art. 81 Cost. per carenza di copertura finanziaria. A parte il fatto che, una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all’educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell’art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia cofinanziatrice. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”*

Si tratta di un'affermazione che fa riflettere sul problema dei problemi, cioè su quale oggi è il rapporto tra il concetto di chiusura di bilancio e l'esigenza di assicurare fondi finanziari. Stiamo parlando della garanzia dei criteri dei livelli essenziali delle prestazioni, della sussidiarietà orizzontale. Probabilmente gli interventi che seguiranno daranno risposte più precise in merito alla strada da intraprendere; io non posso che concludere e ringraziare gli organizzatori ed i relatori che partecipano al seminario. Di nuovo a tutti un augurio di buon lavoro e grazie per l'attenzione.

Massimo GARAVAGLIA, *Coordinatore della Commissione Affari finanziari della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome*

Ringrazio la dottoressa Principe, benvenuti alla Conferenza delle Regioni, andiamo subito al dunque. Ci siamo divisi i compiti con la collega Alessandra Sartore. Entriamo subito nel merito mostrando anche qualche *slide* per sintetizzare il più possibile, per lasciare poi spazio agli altri e non annoiare.

Come primo tema abbiamo un pareggio di bilancio ed una serie di sentenze della Corte, che mettono a punto alcune questioni. La prima riguarda l'interpretazione costituzionalmente orientata, ovvero l'interpretazione della legge n. 243 in tema di utilizzo di avanzo di amministrazione del fondo pluriennale vincolato nella definizione degli equilibri del bilancio: tradotto, la questione dell'avanzo diventa una questione di buon senso. Laddove un'entrata è coperta e banalmente non si riesce a effettuare una spesa in corso d'anno, poiché i fondi statali arrivano a fine anno e non si fa in tempo ad utilizzarli, è buon senso che necessiti una ricopertura al 31 gennaio. Non è poi così banale dal punto di vista normativo, va applicato il buon senso.

La seconda questione riguarda la legittimità delle nuove modalità di concorso statale per finanziare i livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali, argomento testé rammentato. Anche qui la questione è affrontata dal punto di vista delle modalità di manovra, per vedere cosa succede quando si comprimono i livelli essenziali.

Il terzo tema è legato al coinvolgimento degli enti territoriali, all'attivazione del concorso e infine alle questioni legate all'indebitamento, quindi ancora dal punto di vista delle modalità normative con cui si disciplina tale questione.

In merito al primo tema dal punto di vista del saldo di finanza pubblica abbiamo una asimmetria nel calcolo dei fondi di bilancio, perché la legge per due tipologie di enti, a fronte del tema risorse, dà risposte divergenti. Infatti, mentre per le amministrazioni pubbliche non territoriali l'avanzo rientra nel fondo della retribuzione dei saldi, così non è per niente per quelle territoriali. Questo pone una forte penalizzazione in ambito territoriale ed una questione per definire cosa succede per quei 9 miliardi di euro di *welfare*. Si tratta di avanzi che ci sono, per cui dobbiamo capire come inserirli nel bilancio e trovare una soluzione per riportare questi 9 miliardi di euro, di cui circa 4,2 miliardi di euro derivano da trasferimenti vincolati statali che arrivano tecnicamente verso la fine dell'anno.

Quindi il tema è proprio quello della possibilità di utilizzare almeno l'avanzo vincolato come entrata; di fatto abbiamo a che fare con una spesa coperta, che si rinvia per questioni tecniche e non per volontà dell'ente. Esempio: se a novembre arriva un ottimo trasferimento per risolvere il tema del dissesto idrogeologico, le Regioni non sono nelle condizioni di spenderlo e quindi quelle risorse poi vanno tecnicamente all'anno prossimo, ma sono state coperte a livello nazionale e laddove si trascinino la copertura diventa una preoccupazione.

Per quanto riguarda il tema dell'indebitamento abbiamo un problema, però se lo guardiamo con occhi distaccati è anche una opportunità. Il costo dell'indebitamento, in base alla Costituzione solo per spese di investimento, per l'ente territoriale varia appunto in base alla spesa di investimento. Questo a livello territoriale è banale, a livello statale non proprio. Abbiamo un tema legato alla capacità di indebitamento; abbiamo una doppia penalizzazione, da un lato innanzitutto per realizzare i piani territoriali; Ad esempio per la Regione Lombardia limite al rimborso del debito vale 60 milioni di debito, che non sono nulla rispetto a 5 miliardi di euro di PIL. Quindi c'è una penalizzazione in capo agli enti che hanno contratto quel debito. Sessanta milioni di euro su 5 miliardi di euro! Fai prima a non farlo. Paradossalmente però cristallizzi anche la situazione del debito. Quindi è doppiamente distorta, da un lato penalizzi l'ente che ha fatto poco debito, dall'altro consenti di continuare a fare debito.

Se vogliamo attorno alla questione del debito in generale c'è anche una connotazione negativa, che ha un senso a livello generale, ma che nell'ambito delle Regioni andrebbe approfondita. Non poter fare debito per spendere gli investimenti è come chiedere ad un imprenditore di fare innovazione o a una famiglia di comprarsi un appartamento senza fare il mutuo. È complicato. Questo è quello che viene richiesto agli enti territoriali. È evidente che questo significa fare minori spese di investimento. È assolutamente chiaro e legittimo che ci sia il tema dell'indebitamento generale da affrontare, però andrebbe anche considerato l'impatto e il peso del debito rispetto all'ente territoriale su cui ricade il debito. Per quanto riguarda la Regione Lombardia, 1 miliardo e 800 mila euro su 2 mila e rotti miliardi è pochissimo; se la Regione Lombardia raddoppiasse il debito non cambierebbe nulla a livello nazionale, ma a livello regionale aumenterebbero ad esempio i costi previsti per i pendolari. Quindi la questione non è così complicata se ci si riflette in maniera ragionevole. Oltretutto il fatto che l'indebitamento debba comunque essere coperto dal corrispondente avanzo di

risorse dell'anno, è una contraddizione in termini: allora se posso fare avanzo preferisco utilizzarlo, altrimenti la situazione non ha senso neanche dal punto di vista economico.

Ciò detto, la riflessione che facciamo come amministratori delle Regioni è che è importante arrivare a effettuare spesa di investimento: questo è il nostro obiettivo. In merito al debito autorizzato e non contratto, normalmente se nel corso dell'anno sottostimi le entrate, poiché è giusto agire così dal punto di vista del bilancio, nella redazione del bilancio normalmente ci deve essere. Il debito utilizzato non contratto ci permette di avere la possibilità di programmazione della spesa di investimento. Normalmente non si fa debito per cose piccole, ma per grandi realizzazioni come quelle per un ponte, una strada; quindi realizzazioni che necessitano tempi lunghi di progettazione e costruzione. Dal punto di vista del padre di famiglia la logica è iniziare a prevedere l'uscita, coprirla con un tetto e allo stesso tempo fare di tutto per non avere un debito. Però ho la necessità di conoscere la spesa disponibile per poter programmare grandi spese, in questo senso questa modalità è utile ed efficiente. Noi in Regione Lombardia facciamo un prospetto in base all'articolo 118 che puntualmente individua la copertura. Laddove ci fosse un dubbio basterebbe consultare il prospetto consuntivo, su questo non avremmo niente da obiettare. Se il dubbio è che le cose non tornano, utilizziamo gli strumenti che abbiamo.

Al di là di questo poi è tutto tracciabile informaticamente, però se volessimo essere proprio sicurissimi potremmo controllare in questo modo. Tra l'altro ci è stato chiesto di monitorare debitamente il fenomeno, per cercare di capire come utilizzando questo strumento si riesca a fare qualche investimento e poi anche risparmiare sulle coperture finanziarie. Questa può essere una modalità per cercare di trovare soluzioni che siano logiche. Faccio degli esempi che riguardano la Regione Lombardia. Noi iniziamo la legislatura con un disavanzo di 1 miliardo e mezzo, fino a nuova legislatura rimane così. Va da sé che la mancata contrazione del debito genera disavanzo, ma allora noi lo abbiamo anche ridotto; come mai? Perché da un lato arrivi a non fare debito, sottostimi il potenziale e quando hai entrate copri il debito che hai contratto, non fai altre spese. Secondariamente poi ci sono i debiti di finanza pubblica, il saldo nominativo, cioè la necessità di trovare risparmio pubblico. Quanto incide questo fenomeno? Da quando abbiamo avuto la riduzione della nota di rimborso -perché non facendo debito ci sono anche riduzioni nelle manovre di finanza pubblica- abbiamo 400 milioni di euro di saldo pubblico nel 2018. È evidente che se tu hai 400 milioni di risparmio pubblico, perché devi fare necessariamente 60 milioni di debito? Non ti serve. L'unico effetto sarebbe una maggiore riduzione del disavanzo, ma sarebbe una questione tecnica, una scrittura contabile. Oltretutto il debito si è ridotto da 1 miliardo e 100 mila euro a 1 miliardo di euro. Non c'è neanche una necessità dal punto di vista della liquidità. Se noi partiamo nel 2013 con 1 miliardo e 300 mila euro di liquidità e finiamo con 5 miliardi e 100 di euro, non ha veramente senso aggiungere liquidità. Sarebbe un inutile aggravio finanziario nel momento in cui la liquidità fosse bassa. La liquidità si genera dalle opere pubbliche, da un'attenta gestione delle risorse, non è che si genera dal nulla. Le situazioni critiche dei bilanci si verificano quando c'è una mancanza di liquidità: nel momento in cui hai liquidità e tempi di pagamento veloci non hai problemi.

L'ultimo tema concerne i tempi di pagamento. Nonostante tutto noi abbiamo aumentato la liquidità, ridotto il debito, ridotti i tempi di pagamento e non abbiamo mai attivato il decreto-legge 35 e paghiamo in anticipo rispetto alla scadenza di una fattura di circa quindici giorni. Questo è un criterio, assieme a quello della liquidità e a tutto quanto detto in

precedenza, per trovare qualità tecniche per utilizzare in maniera intelligente le risorse al fine di non fare debito. Questo credo che sia il concetto di fondo più chiaro. Grazie.

Alessandra SARTORE, *Coordinatore vicario della Commissione Affari finanziari della Conferenza delle Regioni e delle province autonome*

Ringrazio anch'io la Corte dei conti, i rappresentanti dell'Ufficio parlamentare di bilancio e i colleghi.

Abbiamo lavorato tutti insieme per approfondire questi argomenti in questo seminario; sono temi comuni a tutte le Regioni.

L'Assessore Garavaglia li ha affrontati in modo specifico riferendosi alla situazione di bilancio della Regione Lombardia, che noi riteniamo essere sicuramente più virtuoso del bilancio della Regione Lazio.

La nostra è stata una lotta molto dura in questi anni, però anche noi, pur avendo un disavanzo consolidato iniziale sicuramente maggiore della Lombardia, di circa 13 miliardi e mezzo, adesso ci attestiamo su 2 miliardi e mezzo. Quindi anche noi abbiamo fatto un grande lavoro e, non avendo liquidità per pagare i debiti pregressi, abbiamo utilizzato il decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti.

I temi che affronterò sono complementari a quelli rappresentati dall'Assessore Garavaglia. Cercherò di esaminare le sentenze della Corte costituzionale n. 247 e n. 274 del 2017. Parlo ad addetti ai lavori e credo che sicuramente le sentenze siano state lette da tutti i presenti.

Voglio anche ringraziare i rappresentanti dell'Ufficio parlamentare del bilancio per il lavoro svolto con il focus n. 5 del marzo 2018 in cui hanno approfondito gli istituti dell'avanzo dell'amministrazione e del fondo pluriennale vincolato, alla luce delle predette sentenze della Corte costituzionale in relazione alla evoluzione delle regole di bilancio per gli enti territoriali.

Noi oggi ci troviamo in qualche modo ad affrontare questi problemi e ci sembra che la sentenza n. 247/2017 della Corte Costituzionale chiarisca per certi versi le due fattispecie ed anche come debbano essere trattate contabilmente.

In via prioritaria, è necessario precisare un punto fondamentale, la difficoltà d'approccio a queste tematiche è dovuta ad una molteplicità di regole: quelle derivanti dal pareggio di bilancio e quelle derivanti dalla disciplina contabile. Mi riferisco al decreto legislativo 118 del 2011, alla legge 243 del 2012, e non da ultimo al decreto legislativo 126 del 2014 nonché la legge 196 del 2009 e successive modificazioni concernente la disciplina ordinamentale della contabilità dello Stato nonché disciplina del Sec 2010 con la quale si costruisce il saldo delle amministrazioni pubbliche valido ai fini europei. Questi aspetti hanno una contemporanea e parallela applicazione che porta spesso a disarmonia e disallineamento.

La Corte costituzionale, rispetto a questi temi, ha affermato sostanzialmente di dare una interpretazione adeguatrice per le disposizioni in questione alla luce delle norme costituzionali.

E' evidente che dovrebbe indicare la strada anche al legislatore nazionale, altrimenti il contenuto di tali sentenze sarebbe lasciato alla interpretazione degli attori e, quindi, a noi amministrazioni territoriali che dobbiamo dare loro attuazione nella predisposizione e

formazione dei bilanci, dall'altra ai controllori delle Regioni, ovvero le varie Corti dei conti regionali di controllo in sede di parifica del Rendiconto consuntivo sulla base di una loro propria interpretazione.

Logicamente con riferimento al controllo noi non possiamo che essere cedevoli e credo che le parole del Capo di gabinetto del Presidente della Corte dei conti siano state importanti, perché in qualche modo quando ci si esprime con i termini di nomofilachia, di sinergia e di controllo collaborativo, si pronunciano parole che sostanzialmente sono musica per le orecchie di chi nelle Regioni deve quotidianamente affrontare questo problema. Per noi è una cosa molto importante e non possiamo che ringraziare il rappresentante della Corte dei conti.

Rispetto a questo vediamo qual è il ruolo dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato con riferimento alle sentenze della Corte.

Con riferimento all'avanzo vincolato, va segnalato che lo stesso deriva perlopiù da trasferimenti di risorse statali il cui utilizzo, per i tempi del trasferimento dallo Stato alle regioni, prevalentemente a fine anno risulta impossibile impegnare contabilmente. Aspetto, peraltro, richiamato anche nel focus dell'Ufficio parlamentare di bilancio, proprio per i meccanismi legati da un lato alla data di entrata in vigore della norma relativa all'autorizzazione legislativa di spesa, dall'altro alle modalità di trasferimento delle risorse.

Ciò che è spesa nel bilancio dello Stato, tramite il trasferimento, si trasforma in entrata per gli enti territoriali nel medesimo anno, ma non diventa mai un costo vero. Cioè paradossalmente per le predette motivazioni abbiamo delle risorse che sono spesa ed entrata in un determinato anno, ma che non diventano mai realizzazione effettiva di un costo: opera o servizio.

È una situazione contraria alla logica. Quindi sarebbe opportuno che tutti operassimo in modo tale da capire come portare a soluzione anche questo problema, perché oggettivamente è molto complesso cambiare le regole di finanza pubblica sul pareggio di bilancio, però è anche un dato oggettivo che, in sostanza, il Parlamento, autorizzando la spesa, che poi diventa entrata per la Regione, non trasformandosi in impegno contabile a fine anno debba essere riportata all'anno successivo, ma per i predetti motivi, non possa essere utilizzata. Tutto questo non sembra avere un senso compiuto nella realtà. Allora siccome siamo i figli di Giustiniano, prima o poi dovremo trovare oggettivamente una soluzione anche per questo, altrimenti rischiamo di non fare opere e servizi finanziati che rimangono esclusivamente sulla carta. Parte di quello che ha affermato l'Assessore Garavaglia accade anche per questo motivo.

Quindi questo è il primo punto, mentre per il fondo pluriennale vincolato, ad una prima analisi della sentenza, sembrerebbe oggettivo che anch'esso faccia parte dell'equilibrio del bilancio. È interessante il fatto che la Corte richiami l'articolo 97, primo comma della Costituzione, come modificato da ultimo, in cui si affermano due concetti fondamentali: "Gli enti territoriali devono essere in equilibrio di bilancio e devono concorrere alla sostenibilità e al debito in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea". Infatti, il bilancio degli enti non può considerarsi in equilibrio in assenza di copertura delle spese e degli oneri derivanti da obbligazioni già perfezionate. Come si può, quindi, sostenere che esista l'equilibrio di bilancio se non si iscrive il fondo pluriennale, sia esso libero che vincolato, ed anche l'avanzo di amministrazione. Il bilancio non sarebbe veritiero. Occorre una riflessione anche su questo.

L'interpretazione adeguatrice della Corte costituzionale in grado di escludere sul tema il contrasto con i principi costituzionali non può che essere quello ivi indicato e cioè l'avanzo

di amministrazione rimane nella disponibilità dell'ente che lo realizza. Così facendo cadere tutte le censure debitamente formulate dalle Regioni, nelle modalità di utilizzo corrette che essa stessa indica così come sopra evidenziate. Peraltro, sembra sostenere la Corte costituzionale che la mancata previsione dell'avanzo di amministrazione tra le entrate disponibili deriva dal fatto che la norma contestata è riferita al momento di redazione del bilancio di previsione mentre l'accertamento del risultato di amministrazione dell'anno precedente avviene ad esercizio inoltrato con l'approvazione del rendiconto solo dopo l'eventuale accertamento del risultato positivo la risorsa può essere iscritta in bilancio con apposita variazione in entrata ed uscita.

Infatti, ove la sentenza fosse immediatamente applicativa, sembrerebbe stabilire che l'avanzo accertato, come da rendiconto, possa essere iscritto nel bilancio annuale, peraltro, in analogia con l'articolo 13, della legge 243 del 2012 che già prevede questa modalità per gli enti pubblici istituzionali.

Sul tema sono, tra l'altro, da segnalare altre considerazioni della sentenza n. 247/2017.

L'iscrizione o meno nei totali corrispondenti dell'entrata e della spesa (fondo pluriennale vincolato) deve essere intesa in senso meramente tecnico contabile quale criterio armonizzato per il consolidamento dei conti nazionali.

Tale aggregazione contabile non incide né qualitativamente né temporalmente sulle risorse legittimamente accantonate per la copertura di programmi impegni e obbligazioni passive concordate negli esercizi anteriori alle scadenze del fondo pluriennale vincolato.

Ove così non fosse, si metterebbe in dubbio la legittimità costituzionale dell'istituto eliminando le basi della competenza potenziata stessa.

Ed infatti, il bilancio degli enti non può considerarsi in equilibrio in assenza di coperture delle spese impegnate e degli oneri derivanti da obbligazioni già perfezionate.

Tale copertura avviene attraverso gli accantonamenti e il conseguente vincolo giuridico posto sui cespiti appropriati.

È, dunque, oggettivo che dobbiamo sforzarci per trovare delle soluzioni che potrebbero essere affrontate già al Tavolo tecnico previsto dall'articolo 1, comma 810, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio per l'anno 2018), istituito allo scopo di valutare lo strumento del debito autorizzato e non contratto.

Ora è evidente che la salvaguardia dei conti pubblici è prioritaria, però è anche vero che questa sentenza della Corte chiama tutti ad una riflessione per capire come fare; il punto è questo ed emerge anche dal focus fatto dall'Ufficio parlamentare di bilancio, che in qualche modo intravede alcune soluzioni. Noi ci siamo permessi anche di indicarne qualcuna in questo seminario di oggi. Sull'avanzo vincolato abbiamo previsto tre ipotesi.

1. Seguire il percorso utilizzato per consentire il pieno utilizzo delle quote del risultato di amministrazione destinate a finalità sanitarie imputabili ad esercizi pregressi, come previsto dal comma 712-ter della legge 208 del 2015;
2. applicare ai fondi vincolati le stesse regole de titolo II del dlgs 118 del 2011;
3. verificare come il medesimo problema, se esistente, viene affrontato in altri paesi europei, approfondendo anche con ISTAT la fattispecie.

L'ipotesi numero due potrebbe essere problematica in quanto incide sul principio della competenza finanziaria, però si potrebbero studiare meccanismi che in ogni caso consentano di superarlo. Possiamo anche pensare che il ricavo in entrata si possa in qualche modo far slittare per la quota, nettizzandolo, all'anno successivo per fare in modo che concretamente venga realizzata l'opera effettivamente finanziata, peraltro, a livello nazionale con una copertura a carico della fiscalità generale. Il paradosso più grande è quello per cui si sono

effettuate alcune considerazioni che sembrano portare a dire di ricoprire addirittura con la fiscalità territoriale le risorse da utilizzare nell'anno successivo, quindi effettuando una doppia copertura finanziaria, una a carico della fiscalità generale e l'altra a carico della fiscalità territoriale. Tutto ciò al fine di erogare il servizio o di porre in essere l'opera. Diventa un paradosso che nessuno di noi credo possa volere, tuttavia, vi sono delle regole che mescolandosi tra di loro portano anche a tali considerazioni. Sono troppe regole che agiscono tutte insieme.

Secondo me bisognerebbe scegliere una strada, magari quella di utilizzare la competenza economica. C'è il problema del bilancio autorizzatorio. Va tutto bene, però forse il cittadino vuole il servizio, paga i tributi, ha contribuito con la sua fiscalità, quindi, come dice la Corte: "Le norme contabili non possono inficiare la realtà". Questo è un punto dal quale non possiamo più tornare indietro, dobbiamo sforzarci tutti e pensare a delle soluzioni. Sull'avanzo libero abbiamo anche pensato ad un progressivo graduale utilizzo con possibilità di impiego completo a partire dal terzo o quarto anno così come è stato fatto per il fondo pluriennale vincolato.

Si possono individuare anche altri correttivi con particolare riferimento ai disallineamenti dovuti alla costruzione del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, alcuni segnalati nel focus n. 5 di cui sopra, quali ad esempio le compensazioni da parte dello Stato degli eventuali disallineamenti o la nettizzazione delle spese effettuate a valere sugli avanzi perché già contabilizzate nell'anno precedente.

Infatti, nell'avanzo vincolato paradossalmente il trasferimento Stato pur essendo avvenuto nell'anno non ha generato effetti concreti di spesa per lo Stato generando invece entrata per ente territoriale che non ha prodotto alcun intervento fisico quindi costo effettivo. Conseguentemente, operare un correttivo del sistema allineerebbe i dati contabili alla spesa reale. Andrebbe, quindi, anche individuata la modalità contabile per calcolare il relativo ricavo nell'anno di riferimento in cui viene effettivamente utilizzata la risorsa.

Vorrei, visto che siamo anche in presenza dei funzionari degli uffici parlamentari, ricordare a tutti noi che la riforma della legge di contabilità dello Stato prevista dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196 era improntata non solo alla migliore definizione dei bilanci sotto il profilo della loro classificazione economica, in linea con i regolamenti europei, ma anche all'introduzione delle missioni e dei programmi per rendere finalisticamente più trasparenti e significative le appostazioni di bilancio per le politiche pubbliche. Ciò anche al fine di avere un quadro generale in termini complessivi di risorse destinate a determinati settori con chiarezza di collegamenti tra flussi finanziari e politiche pubbliche settoriali.

Ora, al di là di quanto già osservato in termini di copertura finanziaria, vorrei dire che anche rispetto a questo si determina una contraddizione per cui se non si è in grado di spendere le risorse settoriali, quelle che il Parlamento ha autorizzato per una determinata attività, si altera anche la comprensione e veridicità degli stessi programmi di spesa. Era stata fatta quella riforma per capire quante risorse pubbliche venivano destinate a determinati settori, ma se il Parlamento a fine anno ti dà risorse per 1 miliardo di euro per il trasporto pubblico e tu non le puoi spendere, infici anche la veridicità di quell'aspetto, non solo economico, ma anche finalistico. Quindi anche della riforma il cui ruolo era pure questo.

Con riferimento, invece, al mutuo autorizzato e non contratto, anche per dare il nostro contributo di analisi all'interpretazione che ha dato la Corte Costituzionale, vorrei ripercorrere la questione.

La storia delle autorizzazioni legislative di questo tipo nasce da molto lontano. Vorrei solo ricordare che è stato il decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e

norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni), attuativo della delega prevista dalla legge 25 giugno 1999, n. 208 (Disposizioni in materia finanziaria e contabile), che fu una pietra miliare in tema di contabilità delle Regioni ed in particolare che l'articolo 5 prevedeva appunto questa modalità.

La Corte sembra ora affermare che la disciplina dettata da ultimo in materia dall'articolo 1, comma 688-bis della legge 208/2015, abbia limitato la facoltà delle regioni di utilizzare il ricorso al debito per fare fronte alle effettive esigenze di cassa derivanti da mutui autorizzati e non contratti per spese di investimento risultanti dal rendiconto 2015.

Ciò in quanto tale norma ridurrebbe il campo di applicazione alle regioni che abbiamo registrato determinati indicatori annuali di tempestività dei pagamenti.

Tale interpretazione sembra non tenere conto da un lato che la disposizione dell'articolo 40, comma 2, disciplina tale facoltà a regime a decorrere dall'anno 2016 non definendo un termine se non quello in cui per ciascuna regione tale tipologia di disavanzo si sia esaurito in relazione agli investimenti del passato coperti con il debito autorizzato e non contratto.

Va da sé che tale disposizione, pur successiva temporalmente, dovrebbe avere una finalità non sovrapponibile a quella dell'articolo 40, comma 2.

Da una lettura delle disposizioni si evince quanto segue:

- a) l'articolo 40, comma 2, del dlgs 118/2011 si possa considerare una norma a regime che permette con termini e modalità definiti da ciascuna Regione di estinguere il disavanzo formatosi da autorizzazioni legislative relative a mutui non contratti;
- b) l'articolo 1, comma 688-bis della legge n. 208/2015 norma asistemica che non sembra ridurre l'ambito applicativo dell'articolo 40, ma permetta alle condizioni ivi previste l'utilizzo dello strumento del mutuo a pareggio per l'anno 2016;
- c) l'articolo 40, comma 2, del dlgs 118/2011 rispetto ai saldi di finanza pubblica potrebbe essere identificato come "fabbisogno", mentre il comma 688-bis dell'articolo 2, della legge n. 208/2015 si tratterebbe di un ricorso al mercato in termini di copertura ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione; interpretazione, peraltro, è supportata dalla lettura sia della relazione illustrativa che tecnica del citato articolo 1, comma 688-bis, contenuto nel disegno di legge governativo A.C. 3926 – articolo 10, comma 3 – concernente la conversione in legge del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, recante "Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio".

Tali considerazioni sembrano non contrastare con l'affermazione della Corte costituzionale in quanto nella sentenza sembra sostenersi da un lato che l'articolo 40 secondo comma disciplina una fattispecie a regime, mentre al comma 688-bis avrebbe potuto essere attuato non "ad nutum" per finalità difformi da quelle i cui requisiti siano ivi previsti.

L'ultima considerazione è sull'anticipazione della liquidità perché la sezione delle autonomie, in sede di nomofilachia, ha dato una sua interpretazione e quindi anche per noi è molto importante comprenderne il contenuto. Non lo ripeto perché tutti sanno a cosa è servito il decreto 35/2013, ma nell'ultimo punto della delibera delle autonomie si è sistematizzato il tema della contabilizzazione dell'anticipazione, considerando che qualche Regione sembra avere effettuato registrazioni contabili difformi rispetto alla modalità indicate dalla legge di stabilità del 2016. Va ricordato che le modalità di contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità sono disciplinate, dal punto di vista normativo, non immediatamente; noi nel 2013 e nel 2014 abbiamo chiesto l'anticipazione di liquidità anche per la copertura del disavanzo per il 2015, adeguandoci alla disciplina normativa contabile nazionale entrata in vigore nel frattempo. Tuttavia sembra che ci possono essere delle situazioni in cui c'è un problema viceversa di non adeguamento complessivo alle norme

nazionali. Anche per questo riteniamo che sia molto importante una uniformità di interpretazione, che aiuterebbe gli operatori regionali addetti alla predisposizione del bilancio. Grazie.

Francesca DIMITA, *Corte dei Conti, sezione di controllo Regione Veneto*

Saluto tutti e ringrazio per l'invito a partecipare a questo seminario, che reputo molto interessante perché si affrontano temi in maniera operativa e concreta ed anche perché noi rappresentanti della Corte dei Conti siamo disponibili a un confronto con le istituzioni territoriali, con il MEF e con tutti i soggetti che operano nell'applicazione della disciplina contabile, molto complessa e difficile. Io tratterò il tema del debito autorizzato e non contratto, che mi pare sia stato affrontato dai relatori che mi hanno preceduto sotto due profili: quello della possibilità di continuare a coprire la differenza tra le entrate che si prevede di accertare e le spese di cui si autorizza l'impegno nell'esercizio mediante l'autorizzazione a contrarre debito senza necessariamente doverlo contrarre. L'altro aspetto è quello dei disavanzi pregressi, cioè quelli che tante Regioni hanno accumulato nella pratica del c.d. "mutuo a pareggio", introdotto nell'ordinamento nel 2000 ed utilizzato dalle Regioni per molti anni.

Parto dall'analisi del secondo aspetto anche perché è quello che viene affrontato in maniera specifica e diretta nella sentenza 274 del 2017 dalla Corte Costituzionale. Questa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge di assestamento 2016-2018 della Regione Liguria perché in contrasto con l'articolo 81 Cost. Il secondo aspetto è disciplinato dall'articolo 40 secondo comma. La Corte Costituzionale parte dal presupposto, a mio avviso assolutamente condivisibile, che la previsione, contenuta nel decreto legislativo 76 del 2000, della possibilità di coprire il saldo negativo tra le entrate e le spese di competenza dell'esercizio con l'autorizzazione a coprire mediante mutuo presenta aspetti problematici di compatibilità sia con l'articolo 81, sia con l'articolo 119 della Costituzione, in quanto il decreto legislativo 76/2000 è precedente alle modifiche introdotte dalla L. costituzionale n. 1/2012, prima del *fiscal compact*. Con la modifica della Costituzione l'indebitamento assume una connotazione ben precisa, in quanto necessariamente connesso all'investimento, inteso quest'ultimo come un qualcosa che si farà in futuro e non come un qualcosa che si è già programmato e non si è coperto. Soprattutto alla luce della legge organica (decreto legislativo 118 del 2011) e dell'articolo 62, l'indebitamento deve essere contratto nell'esercizio in cui viene autorizzato e la procedura di spesa non può essere slegata dall'accertamento delle entrate e quindi dalla stipulazione del mutuo. Fatta questa affermazione, la Corte costituzionale considera la prassi dei mutui a pareggio con una prassi finanziaria "eccentrica", perché la copertura mediante l'utilizzo della disponibilità di cassa non è certa e, soprattutto, non è "giuridica", al pari di quella assicurata, ad esempio, dall'avanzo di amministrazione ritualmente accertato sulla base di una serie di operazioni (riaccertamento ordinario), sui residui attivi e passivi, e della ricognizione, dal punto di vista giuridico, delle posizioni attive e passive, idonee a fornire la certezza e la reale consistenza delle risorse poi impiegate a copertura delle spese. La mera previsione di un mutuo che si stipulerà soltanto laddove la disponibilità di cassa non dovesse risultare sufficiente non appare conforme in questo modello "virtuoso" di gestione della spesa sotto il

profilo della copertura, così come delineato dalla Corte costituzionale nella sentenza in esame.

Proseguendo nel ragionamento, la Corte Costituzionale afferma che la sopraggiunta modifica ordinamentale alla quale si è fatto riferimento ha indotto il legislatore ad interdire la pratica dei mutui a pareggio, ponendosi il problema dei dissesti pregressi, ossia dei disavanzi che tante Regioni hanno accumulato prevedendo mutui e sistematicamente non stipulandoli, ai quale non si è mai data copertura. Allo scopo di far fronte a tali disavanzi, non riassorbibili nell'arco di un esercizio, il legislatore ha previsto, a sanatoria, una modalità di rientro graduale e sostenibile, introducendo il secondo comma dell'art. 40 del D.lgs. n. 118/2011. L'ottica della norma, dunque, è quella di consentire una sanatoria dei disavanzi pregressi, che, secondo le precise indicazioni della Corte Costituzionale, produce effetti quando e nella misura in cui il debito viene effettivamente contratto. C'è proprio un passaggio nella sentenza, che ho sottolineato, in cui si afferma: " *Il perfezionamento di tale sanatoria può avvenire solo con la contrazione dei relativi mutui e alle tassative condizioni previste dall'articolo 40 secondo comma*". Ciò significa che trattasi di norma eccezionale, che "deroga" all'articolo 62 del D.lgs. n. 118/2011, attualmente disciplinante l'indebitamento. Trattasi, infatti, della sanatoria di un disavanzo che non può divenire uno strumento "a regime", considerati i vincoli e le caratteristiche dell'indebitamento attuali, alla luce degli artt. 81 e 119 della Costituzione, in base ai quali, si ribadisce, l'indebitamento è finalizzato all'investimento e non anche alla copertura del disavanzo. Penso che su questo siamo tutti d'accordo. In quest'ottica di eccezionalità, in considerazione della qualificazione della norma quale "intervento straordinario", dunque, va interpretato il secondo comma dell'articolo 40: il debito, nel caso in cui si tratti di copertura di disavanzo, alle condizioni ed entro i limiti fissati rigorosamente dalla norma, può essere contratto dall'ente solo per far fronte alla necessità di onorare le proprie obbligazioni e quindi per sostenerne la liquidità. Questo è il senso dell'inciso "per far fronte ad effettive esigenze di cassa". Ciò premesso, della proroga prevista dal comma 688-bis della L. 208/2015, deve essere fornita una lettura restrittiva, riferita esclusivamente agli investimenti già autorizzati al 31.12.2015 e non a quelli nuovi, "da autorizzare" nel 2016. Si tratta di norma di strettissima interpretazione. La Corte afferma maniera chiarissima che questa proroga non significa assolutamente che le Regioni possono autorizzare nuovi mutui per perpetrare il sistema dei mutui a pareggio per coprire anche la differenza tra entrate e spese di competenza dell'esercizio 2016 e degli esercizi successivi, avendo precisato che si tratta di un debito che riguarda in fattispecie anteriori al 2016. Quindi, in altri termini, il debito che può essere coperto mediante l'autorizzazione a stipulare mutui è quello cristallizzato al 31.12.2015, come si desume dal testo del comma 2 dell'articolo 40, quello che può essere coperto contraendo effettivamente il debito nel 2016 e questa stessa possibilità, secondo la Corte costituzionale, è prorogata a tutto il 2016, ma non può avere ad oggetto un disavanzo "nuovo". Nel 2016, dunque, le regioni non possono contrarre "nuovi" mutui; ciò anche in quanto la possibilità di contrarre "nuovi" mutui ancora nel 2015 è prevista dal primo comma dell'articolo 40, sicché la proroga, riferendosi esclusivamente e testualmente al secondo comma dell'articolo 40, non può che riguardare la copertura del disavanzo pregresso da mutui a pareggio. Se avesse voluto disporre diversamente, il legislatore avrebbe fatto riferimento al primo comma e non al secondo. Si tratta di una norma che chiaramente (letteralmente) ha ad oggetto il vecchio disavanzo delle amministrazioni regionali.

Questo è il quadro che emerge dalla sentenza della Corte.

Il secondo aspetto è quello relativo alla possibilità, come diceva il dott. Garavaglia, di reintrodurre il mutuo pareggio quale strumento utile, in quanto diretto ad evitare che la regione si gravi dei costi del debito, dando, nel contempo, uno slancio alle politiche di investimento sul territorio regionale. Su questo, a parte le imprescindibili considerazioni di carattere costituzionale, che riguardano la compatibilità dello strumento con gli articoli 81 e 119 della Costituzione, non può non rilevarsi che la copertura, che deve essere certa e soltanto potenziale e virtuale, laddove si basi su un risparmio ipotetico o su un margine corrente ipotetico e sperato, non possa rivestire tali caratteri. Si ricorda che l'unico elemento che potrebbe in qualche modo essere alternativo alla stipulazione del mutuo, infatti, è l'avanzo di amministrazione, approvato ed accettato in via definitiva a consuntivo dell'esercizio precedente, previo espletamento di tutte le operazioni necessarie, ed utilizzabile solo all'esito, mediante apposita variazione del bilancio o in fase di assestamento. Resta poi il fatto che l'art. 62 e dunque il D.lgs. n. 118/2011 legano strettamente l'avvio del procedimento di spesa alla contrazione effettiva dell'indebitamento. Tra l'altro, nella generalità dei casi, è indubbio che la pratica del mutuo a pareggio abbia prodotto notevoli disavanzi, sicché l'idea che le regioni si sappiano regolare utilizzando questo istituto in una maniera rigorosa genera non pochi dubbi. È pacifico che la prassi dei mutui a pareggio sia stata utilizzata non come mezzo per facilitare gli investimenti, quanto piuttosto come strumento per assicurare il pareggio formale tra entrate e spese ovvero per consentire la "quadratura dei conti".

Credo che la storia ci abbia insegnato tutto questo. Il problema dei disavanzi pregressi è un fatto storico. L'esempio della Regione Lazio, portato dalla dott.ssa Sartore, è emblematico: utilizzando il debito autorizzato e non contratto, infatti, la Regione in questione ha accumulato un consistente disavanzo, ancora da coprire. Su questo bisogna riflettere, in quanto non si tratta di un effetto positivo per la finanza regionale.

Ho concluso, grazie.

Francesco SUCAMELI, *Corte dei Conti, sezione di controllo Regione Campania*

Spetta a me l'ingrato compito di dover parlare – anziché di consolidate sentenze e pronunce costituzionali – delle decisioni delle Sezioni regionali di controllo che si sono occupate del tema dell'applicazione delle quote vincolate del risultato di amministrazione in caso di disavanzo.

Mi riferisco a:

- SRC Piemonte n. 134/2017/PARI. Allegato. Pag. 103 ss.;
- SRC Campania n. 238/2017/PAR.

Il compito è imbarazzante ed ingrato.

Imbarazzante perché in un caso la decisione riguarda una Sezione di cui faccio parte.

Ingrato perché in realtà è un tema ancora tutto da esplorare su cui una giurisprudenza si sta ancora formando, mentre i casi citati nel documento preparatorio dei lavori affrontavano tale tematica in modo ancora generico e "superficiale", cercando di enucleare alcuni intuitivi canoni di buon senso sulla possibilità di finanziare la spesa con quote di un risultato di amministrazione negativo.

Per evidenti ragioni di opportunità, non potendo anticipare tesi e decisioni che possono avere una declinazione diversa a seconda della situazione concreta dei bilanci analizzati e

dal confronto interno alla mia stessa Sezione e alla mia Magistratura, per il momento dovrò astenermi dall'illustrare situazioni tecniche e concrete.

Tuttavia mi permetterei di fare con voi un ragionamento sui principi costituzionali e normativi che costituiscono l'orizzonte entro cui queste decisioni si sono mosse e che risultano confermate dalla più recente giurisprudenza costituzionale.

Il problema è storicamente nuovo. Fino a ieri quasi tutta la finanza pubblica territoriale non aveva grossi problemi di disavanzo, quindi la prassi dell'utilizzo delle quote vincolate del risultato di amministrazione non creava grossi problemi; la vicenda del disavanzo era marginale e non era sottoposta al vigilante ed attento occhio delle Sezioni di controllo della Corte o degli altri enti preposti.

Il problema fondamentale che ci siamo trovati tra le mani in relazione ai disavanzi creati in modo diffuso con il passaggio al D.lgs. n. 118/2011 (per effetto di istituti prudenziali come il Fondo rischi e il FCDE), è il seguente: come garantire la copertura e l'efficacia dell'azione della pubblica amministrazione, per politiche ed obiettivi di spesa che hanno fondamento in leggi, quando è negativa la parte disponibile del risultato di amministrazione. La premessa teorica e normativa è proprio questo istituto, profondamente cambiato con il D.lgs. n. 118/2011. Nel nuovo sistema abbiamo a che fare con un dispositivo giuridico e contabile, valido tanto per il consuntivo che per il bilancio di previsione.

Si è trattato di un vero e proprio cambio di paradigma: il risultato di amministrazione svolge ora a fine anno la funzione di rappresentare lo stato degli equilibri, ed è direttamente rilevante per la successiva programmazione di bilancio.

In quest'ottica, anche la Corte costituzionale ha evidenziato che: *«il risultato di amministrazione è parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di “equilibrio dei bilanci”»* (Punto 8.5, terzo capoverso, del Considerato in diritto della Sentenza n. 247/2017).

Ciò è stato posto assai efficacemente in evidenza da Sezione Autonomie che, cito testualmente, ha sottolineato che il D.lgs. n. 118/2011 ha fornito un *«nuovo criterio di identificazione del risultato di amministrazione [...] laddove prima della riforma contabile si distingueva tra risultato contabile di amministrazione e disavanzo effettivo, integrato proprio dall'insufficienza del risultato a coprire le quote vincolate, ora si parla tout court di disavanzo e del conseguente obbligo di rientro, ai sensi degli artt. 42, comma 12, d.lgs. n. 118/201 e 188 del Tuel»* (cfr. Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, deliberazione n. 9/2016/INPR)

Trovo molto suggestiva la distinzione che tenta di fare il documento preparatorio di cui oggi si discute, che distingue tra funzione informativa e conformativa del risultato di amministrazione: sebbene possiamo essere tutti d'accordo che il risultato di amministrazione possa avere un valore informativo a tutela della trasparenza dei bilanci ed in funzione della responsabilità di mandato (come mirabilmente messo in evidenza dalla più recente sentenza n. 49/2018 della Corte costituzionale), credo non si possa ignorare che esso abbia anche e soprattutto un valore “conformativo” che, mi pare, sia stato ribadito e sottolineato anche dalla sentenza C. Cost. n. 274/2017 come tra breve cercherò di dimostrare.

L'equilibrio non può essere infatti solo una informazione, ma un obiettivo che deve essere perseguito da appositi dispositivi contabili e mi pare innegabile che il risultato di amministrazione, ed in particolare, il disavanzo, tale funzione abbia.

Il disavanzo, infatti, è la premessa della disciplina di salvaguardia, vale a dire il “rimedio” che si attiva in caso di squilibrio.

La disciplina di salvaguardia nel nostro sistema non può essere bypassata, è necessaria, Infatti l’equilibrio non è un mero “principio”, ma una norma a fattispecie completa, per usare le parole della Corte costituzionale è una “clausola generale”, «*in grado di operare pure in assenza di norme interposte*» (Corte costituzionale, sentenza n. 192/2012 e n. 184/2016). Così qualificando il precetto, la Corte evoca subito la necessità e la questione del recupero degli equilibri rappresentati, cioè la questione del “rimedio”, questione che si pone a prescindere e indipendentemente da quel che esplicitamente ha potuto stabilire il legislatore con il D.lgs. n. 118/2011.

Infatti, le norme sul risultato di amministrazione e del D.lgs. n. 118/2011 «*devono essere assoggettate a interpretazione adeguatrice quando un loro potenziale significato possa entrare in collisione con i fondamentali principi di copertura della spesa e di equilibrio del bilancio contenuti nell’art. 81 Cost. e con gli altri precetti finanziari di rango costituzionale. Ove ciò non sia possibile siffatte regole risulterebbero costituzionalmente illegittime*» (Sent. n. 274/2017)

Significa, cioè, che a fronte di una spesa, devono esserci risorse reali, concetto di realtà tra l’altro chiaramente declinato dalla Corte costituzionale, che – cito a memoria – dice che l’equilibrio deve essere «economico, finanziario e patrimoniale» (cfr. sul punto Corte costituzionale sentenza n. 155/2015).

La sentenza 274 soggiunge altre cose che secondo me sono da tenere in considerazione rispetto al tema a me affidato e collegato alla giurisprudenza in commento. Si tratta di una serie di ulteriori affermazioni di principio che qui provo a sintetizzare:

- A) la contestuale esistenza di un disavanzo di amministrazione e di un avanzo (libero) di amministrazione sarebbe una vera e propria contraddizione in termini e pertanto non si può, per sottrazione dal risultato di amministrazione negativo, creare artificialmente un avanzo con cui finanziare e da applicare al successivo bilancio di previsione (§ 4.1. in diritto);
- B) accantonamenti e vincoli, espressi sinteticamente nel saldo a "natura mista" risultato di amministrazione, costituiscono spesa prioritaria ed obbligatoria (§ 5);
- C) l’allungamento temporale del ripiano di disavanzo oltre l’orizzonte temporale del bilancio è effettuato con norme eccezionali e tale eccezionalità deve avere un fondamento ragionevole (quindi no a spalma-debiti se non quando espressamente previsto, § 4.2.3., come già 107/2016; 279/2016; 6/2017, in quanto eccezioni al precetto equilibrio);
- D) l’anticipazione di liquidità, per il suo carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell’ente, deve essere finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti relativi a partite già presenti nelle scritture contabili di precedenti esercizi e non figurare come componente attiva del risultato di amministrazione (§ 4.3);
- E) il risultato di amministrazione deve essere, per quanto complesso, un veicolo trasparente di rappresentazione degli equilibri (§ 4.4.).

Ritengo che la sentenza 274 – che poco fa l’Assessore dichiarava essere evidenza di un superamento del principio interpretativo estraibile dalle citate deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo – sia invece una conferma della visione di fondo da cui esse muovono. In definitiva, a me pare chiaro che la Corte costituzionale ci ammonisca tutti a verificare, quando la parte disponibile del risultato di amministrazione è negativa, se questa corrisponda ad una erosione reale di risorse, non più presenti in bilancio perché in passato ad altro destinate, nonostante il loro originario vincolo.

Dietro il ragionamento delle sezioni di controllo del Piemonte e della Campania c'è in fondo un ragionamento basilare ed elementare che a questa giurisprudenza costituzionale si riconnette, ma che poi va calato nella la struttura del risultato di amministrazione dei singoli enti, per verificare se e come tali risorse ci siano o siano state previamente recuperate, tramite una corretta gestione del disavanzo a previsione.

Mi permetto di fare una fuga verso l'altro tema oggi in discussione a questo sul tema concetto di "equilibrio" e di "pareggio" (sente. 247/2017) Il saldo di finanza pubblica è un "saldo ombra" costruito per ragioni di coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea (art. 117 comma 1 e 3 Cost.) che ha però delle ripercussioni reali sull'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 97 Cost.

La Corte Costituzionale ha introdotto elementi di rigidità rispetto alle concezioni che tendono a far coincidere equilibrio "domestico" e vincoli europei, impostando l'equilibrio in funzione di contro-limite rispetto a "doppi binari" esasperanti.

Tuttavia, la sentenza 247/2017 fa un discorso che mira a liberare risorse anche ai fini del saldo di finanza pubblica, nella premessa che esse sussistano e siano appunto reali, realtà che rende irragionevole la loro non considerazione del saldo di finanza pubblica, noto a che come "pareggio".

Infatti la Corte si focalizza sull'avanzo libero e sul fondo pluriennale vincolato, ma nel fare questo mi pare che la Corte parta del presupposto che esista un "tesoretto" di risorse reali, quindi consideri, appunto, enti in avanzo.

Anche qui, dunque, dovremmo porci il problema di declinare quella sentenza in caso di enti in disavanzo, sicché ritengo assai dubbio e discutibile il ragionamento fatto dal documento sull'estensibilità del ragionamento della Corte costituzionale all'"avanzo vincolato" in caso di enti con parte disponibile negativa. Anzi, dovremmo abituarci a fare un po' di igiene semantica e parlare piuttosto di "quota vincolata" del risultato di amministrazione, perché il termine, indiscriminato, di "avanzo vincolato" rischia di essere fuorviante.

Analogamente, quindi, dovremmo chiederci se lo stesso discorso fatto della Corte sia sempre vero e si possa fare per il FPV, ad esempio, quando le risorse reali mancano perché sono state erose.

Quando parlo di "risorse reali" mi riferisco ad un dato comune tra vecchia e nuova contabilità: ieri come oggi, anche nel D.lgs. n. 118/2011, si possono definire poste "reali" solo i residui attivi, i residui passivi e la cassa. Tutte le altre poste, ed in particolare i fondi, sono poste "figurative" che servono a garantire da un lato l'imputazione di entrate e spese secondo la nuova competenza finanziaria "potenziata" nonché gli equilibri reali nel corso del tempo. Se la somma algebrica di queste poste genera una differenza positiva mi sembra un ragionamento di buon senso che si possano applicare negli esercizi successivi tali risorse per far fronte e fornire copertura alla spesa programmata. In caso contrario dobbiamo farci delle domande e porci di fronte ad un problema. Perché se le risorse non ci sono più, perché destinate a spesa discrezionale priva di coperture effettive, allora dobbiamo porci il problema di ricostruire quelle risorse.

Ho già creato sconcerto, lo capisco, però visto che è un seminario e siamo qui per discutere, risposte non voglio (ne posso né devo) darne ma dubbi sì, almeno voglio dividerli con voi, partendo da quello che mi sembra abbastanza chiaramente delineato nella giurisprudenza costituzionale del 2017.

Rispetto al documento oggi in discussione, alla luce di questa considerazione, molti argomenti mi sembrano assai deboli.

Ne passo in rassegna i principali:

- Impedire l'applicazione della quota vincolata, pur in caso di disavanzo, impedirebbe la finalità pubblicistica posta alla base del conferimento di contributi e la volontà negoziale insita nei contratti di mutuo. A me sembra vero il contrario. Senza recupero proattivo tramite disavanzo, la finalità pubblica sarebbe semmai frustrata per assenza di vera copertura.
- Impedire l'applicazione della quota vincolata, pur in caso di disavanzo, darebbe luogo ad una "doppia copertura" – statale e regionale – della spesa. Non sono d'accordo. Sembra si ragioni con riguardo a questa spesa come se fosse una spesa in "conto terzi", ma la gestione delle fonti di finanziamento è pienamente della Regione, tali risorse sono a pieno titolo nel suo «patrimonio». Di conseguenza se le risorse vengono ad altro scopo consumate, vanno recuperate e «ri-coperte».
- Legge delega che porta al D.lgs. n. 118/2018 impone una stretta relazione tra Missione/programma, cioè una coerenza contabile per obiettivi. Ogni volta che il legislatore ha voluto introdurre delle limitazioni all'azione programmatica e gestionale degli enti, si dice lo ha sempre disposto in modo chiaro e in equivoco (come per esempio sui limiti all'utilizzo avanzo presunto). L'argomento prova troppo, perché nega il principio di unità di bilancio oltre a negare la stella polare dell'«equilibrio» (che chiede vi sia disponibilità effettiva di risorse).

Trovo interessante ed in parte fondato da un punto di vista normativo e costituzionale, l'argomento che invece introduce dei dubbi per il rischio che un'eccessiva rigidità favorirebbe la copertura di «spesa» per passività future e incerte (contenzioso legale ad esempio) o per minori attività potenziali (FCDE) a discapito della spesa effettiva di competenza.

Tanto premesso, a me pare che la Corte costituzionale quando ci dice che l'equilibrio è un precetto-clausola generale richiede chiaramente che vi sia proporzione tra spesa e risorse economiche, finanziarie e patrimoniali. È una norma così chiara e precisa che implica necessarie conseguenze quando è violata.

Questo ragionamento rappresenta la direttrice dietro la quale ci dobbiamo porre tutti.

Inoltre, non si può ignorare la presenza dei vincoli europei: si dovrà trovare la quadra tra l'articolo 97 e l'articolo 117 comma 1 Cost., con un continuo "scambio" tra normativa interna e normativa europea sui vincoli di bilancio.

L'altra questione che io vorrei sottolineare riguarda una sentenza della Corte costituzionale, che secondo me è importantissima, la n. 49 del 2018. La sentenza ribadisce il già più volte affermato principio secondo cui il bilancio, la disciplina che lo regola e la sua trasparenza sono uno snodo fondamentale per la democrazia (si pensi alla sentenza n. 228/2017 o alle sentenze n. 247/2017 che ammonisce contro l'abuso del "tecnicismo contabile") e poi sottolinea l'incompatibilità col precetto dell'equilibrio della iscrizione di economie vincolate *«senza la previa dimostrazione della loro inerenza alla disponibilità di cespiti effettivi e alla persistenza dello specifico vincolo legislativo alla loro utilizzazione»*.

Allora vorrei fare una riflessione: ma non è che anziché discutere del problema se si può applicare la "quota vincolata", il vero cortocircuito è che con i continui spalmi-debiti non consentono un recupero reale di risorse? Forse è questo il vero problema e il fatto che ne stiamo abusando è il nodo con cui prima o poi, come sistema, dovremo fare i conti.

Peraltro, la vera novità che secondo me anima la giurisprudenza costituzionale del 2017 è peraltro l'ultima sentenza del 2016, la n. 275, che è una specie di dichiarazione di un nuovo ciclo, che declina l'idea che l'equilibrio del bilancio è al servizio della persona e dei "diritti incompressibili" del funzionamento della finanza pubblica e non il contrario.

Questa è una cosa molto bella ma che obbliga il bilancio a fare i conti con la realtà, che da un lato, è vero, può giustificare soluzioni temporanee, ma allo stesso tempo non può essere causa di un aggiramento all'infinito della questione del ripiano e del recupero effettivo di risorse, generando spalma-debiti su spalma-debiti.

Massimo VALERO, *Corte dei Conti, sezione di controllo Regione Piemonte*

Introduco il tema che mi è stato assegnato, ossia le anticipazioni liquidità di cui al D.L. n. 35 del 2013, rilevando innanzitutto che all'anomalia dell'errata allocazione in bilancio delle relative risorse, avvenuta all'indomani dell'emanazione di tale decreto, si aggiunge l'anomalia di trattare ancora oggi, a quattro anni di distanza, le modalità di contabilizzazioni delle stesse.

All'origine fu proprio la Sezione di controllo torinese della Corte dei conti, che svolge annualmente l'attività di parificazione nei confronti dei rendiconti della Regione Piemonte, a rilevare nel conto consuntivo 2013 una non corretta contabilizzazione delle risorse derivanti dall'immissione di liquidità derivante dal predetto decreto.

Contestualmente alla sospensione del giudizio di parificazione di quell'anno, con l'ordinanza n. 49 del 2014 la Sezione regionale di controllo per il Piemonte sollevò la questione di costituzionalità relativa alla legge regionale piemontese di assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015 e dei primi due articoli della legge della Regione Piemonte n. 19 del 2013, che non consentivano la sterilizzazione nel bilancio dell'Ente dell'operazione di anticipazione, di fatto utilizzando le predette risorse in difformità dai principi precisati dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione 18 luglio 2014, n. 19. (nell'Entrata al Titolo V e nella Spesa al Titolo III).

La questione fu decisa dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 181 del 2015, che dichiarò l'incostituzionalità delle disposizioni delle leggi regionali impugnate, ritenendole contrarie agli articoli 81 e 119 della Costituzione.

Venendo ad oggi, si rilevano ancora delle anomalie nella contabilizzazione in altre Regioni, oggetto di rilievi da parte delle competenti Sezioni della Corte dei conti.

Dal documento che ci è stato anticipato per il seminario odierno, in particolare, emerge la vicenda risolta dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti con la questione di massima di cui alla deliberazione n. 28 del 2017. La questione è stata sollevata, a seguito del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Sicilia per il 2016, dalle Sezioni Riunite per la Regione Sicilia in sede di controllo, relativamente alle modalità di contabilizzazione della liquidità che erano state rilevate nel progetto di rendiconto all'esame della Sezione stessa.

In particolare, le Sezioni Riunite siciliane avevano richiesto l'interpretazione delle disposizioni contenute nella legge n. 208 del 2015, commi 692 e seguenti, stante la contemporanea presenza, nella fattispecie, del fondo anticipazioni e di un disavanzo pregresso da ripianare su più annualità.

La deliberazione della Sezione delle Autonomie in discorso ribadisce alcuni concetti già enunciati in proposito dalla pregressa giurisprudenza.

Per cercare di capire in cosa consista il problema, possiamo estrapolare due o tre principi in materia. Innanzitutto, come ha ricordato la Sezione delle Autonomie, per espressa

previsione normativa (art. 1, comma 692, della L. n. 208/2015), nel titolo di spesa riguardante il rimborso dei prestiti, deve essere iscritto il fondo anticipazione di liquidità, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, cui si devono aggiungere gli importi degli esercizi precedenti, determinati ai sensi dei successivi commi. Il fondo così complessivamente individuato non è né impegnabile né pagabile, ed è destinato a confluire nel risultato di amministrazione come quota accantonata, ai sensi dell'articolo 42 del d.lgs. n. 118/2011. Correlativamente, in entrata, va computato nella voce "Utilizzo avanzo di amministrazione" con espressa indicazione "di cui Utilizzo Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)" l'importo corrispondente al fondo risultante al 31.12 dell'esercizio precedente.

Nel prospetto relativo alla composizione del risultato d'amministrazione deve essere indicato come posta di segno negativo tutto l'importo residuo del Fondo anticipazioni. La prima voce delle spese "Disavanzo di amministrazione" deve essere comprensiva anche di detto importo.

Un principio cardine in materia è che l'anticipazione di liquidità, per il suo carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell'ente, deve essere finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti relativi a partite già presenti nelle scritture contabili di precedenti esercizi, e non figurare come componente attiva del risultato di amministrazione (Corte Costituzionale, sentenza n. 274/2017).

Ancora, "a differenza del caso del mutuo ove il capitale e gli interessi pesano sul risultato di amministrazione per la sola rata annuale, per l'anticipazione di liquidità è l'intera somma sterilizzata ad essere iscritta tra le passività" (Corte Costituzionale, sentenza n. 89/2017).

Sotto l'aspetto teorico il problema è stato risolto, ma, nella pratica, potrebbe ancora residuare qualche criticità conseguente all'emersione di debiti fuori bilancio in essere.

In proposito, come già ricordato negli indirizzi emessi dal MEF nel maggio del 2013, per gli stessi può essere concessa l'anticipazione, purché essi (i debiti fuori bilancio) siano stati preventivamente riconosciuti. Principio, questo, richiamato in una circolare MEF del 2013 indirizzata a tutti gli enti locali, che aveva precisato che l'anticipazione di liquidità non possa comporta una copertura finanziaria in termini di competenza (come ebbe poi a ribadire la Corte Costituzionale nelle suddette sentenze). La nuova occasione per riaffrontare il problema - che, come abbiamo detto, dovrebbe essere già risolto - può essere quella dell'emersione di nuovi debiti fuori bilancio. A tal proposito ricordiamo, partendo dal testo legislativo, che nell'originaria formulazione del decreto n. 35 del 2013, mentre nell'articolo 1, concernete le anticipazioni per gli enti locali, si parlava specificatamente di destinazioni e coperture per i debiti fuori bilancio, questo non avveniva per le Regioni. Gli articoli 2 e 3 del decreto legge effettivamente non lo prevedevano nell'ambito delle anticipazioni per debiti commerciali e sanitari regionali. Le Regioni sono state poi incluse, con una tecnica legislativa discutibile, nel decreto 66 del 2014 e nell'articolo 32 del decreto 78 del 2015, che hanno incrementato con nuove risorse il fondo per assicurare i pagamenti esigibili, prevedendo nell'articolato normativo anche le Regioni.

Anche la Regione, per quanto riguarda la copertura dei debiti fuori bilancio, con questo tipo di immissione di liquidità non impegnabile, chiaramente ha stretti vincoli di calendario (debiti fuori bilancio che presentavano i requisiti per il riconoscimento alla data del 31 dicembre 2014, anche se riconosciuti in bilancio in data successiva).

È bene ribadire dire che oltre questi limiti temporali non si può andare e, come ribadito dalla sentenza che ho appena richiamato, la 274 del 2017, le anticipazioni possono essere utilizzate solo per debiti scaduti relativi a partite già presenti nelle scritture contabili di

precedenti esercizi, ossia il debito deve essere previamente riconosciuto ed “entrare” nel bilancio dell’Ente. Tutto ciò che non è ricompreso nei termini suddetti dovrà seguire le ordinarie regole di cui al d.lgs. n. 118/2011.

I suddetti principi relativi alla contabilizzazione ed utilizzo della liquidità si applicano a tutte le Regioni. Va da sé che la funzione nomofilattica intestata dalla legge alla Sezione delle Autonomie vincola tutte le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti relativamente ai principi di diritto enunciati nelle proprie deliberazioni dirimenti questioni di massima: nel momento in cui riscontrassero questioni analoghe a quelle emerse in occasione del giudizio di parificazione in Regione Sicilia, è chiaro che anch’esse sarebbero tenute a conformarsi al principio.

Francesco BELSANTI, *Corte dei Conti, sezione di controllo Regione Liguria*

Vorrei dire qualcosa sui metodi utilizzati perché la sentenza nasce da una questione pratica che abbiamo affrontato in Liguria; temo che forse la sentenza ha detto più di quello che doveva e forse non è stata percepita nel modo corretto e mi dispiace che invece sia stato tralasciato un aspetto importante. Infatti in un passaggio si asserisce che se c’è disavanzo non c’è avanzo. Voi direte: “Grazie!”. In realtà questo è il rimprovero che è stato rivolto alla Regione Liguria e che avrebbe dovuto essere l’oggetto principale della sentenza, mentre è stato un attimino messo in disparte, ma lo affronteremo tra poco. Credo che il quadro che esce dall’articolo 40 comma 2 e da alcuni passi della sentenza sia una fotografia di una buona prassi della Regione Lombardia; nel senso che io ho una cassa che non è avanzo, anticipo questi soldi e pago le spese di interesse. Come faccio quindi a rendere buona questa prassi e a rendere questo istituto che ipoteticamente - come dice anche la Corte istituzionale - non lo è? Nel momento in cui si può rientrare direttamente con la buona gestione di competenza - vedo alcuni rappresentanti della Regione Lombardia - ancora non si capisce perché occorre contrarre un mutuo. Questo va contratto assolutamente sempre in maniera specifica, perché se la cassa c’è, lo scopo dell’istituto è quello di rientrare col tempo in quel disavanzo con la gestione ordinaria di competenza. Per questa ragione ho rimproverato la Regione Liguria, perché lo scopo non è non di considerare l’ammontare di un tesoretto da spendere.

Faccio un esempio per rendere chiaro quanto detto. La Regione Liguria aveva due disavanzi principali, quello dal fondo di anticipazione di liquidità e quello del mutuo autorizzato non contratto che si manifestavano per un ammontare di 258 milioni di euro. La Regione Liguria prende il disavanzo del fondo di anticipazione di liquidità - premetto che entrambi sono rappresentati nella parte disponibile nella lettera E dell’allegato al bilancio - lo voleva rateizzare in trent’anni e metterlo da parte; rimaneva il disavanzo del mutuo autorizzato, che nella fattispecie era di circa 117 milioni di euro. Il saldo che ne derivava togliendo il fondo di anticipazione era di circa 114 milioni di euro. La Regione sosteneva:” Siccome il mio disavanzo ad oggi è di 114 milioni di euro, ma ho un ammontare autorizzato di 117 milioni di euro, se contraggo il mutuo copro 114 milioni di euro, tre avanzano e ci finanzia il fondo di esigibilità”. La Corte si è dichiarata contraria a questa prassi, perché c’è un piccolo passaggio in cui si dice: “Al più questo *surplus* serve a rientrare nel disavanzo, quindi i milioni sono 114 e non 117”. In altri termini la Regione Liguria è stata virtuosa per un potenziale disavanzo che invece essere di 117 milioni di euro era di 114 milioni di euro,

come ha fatto Lombardia. In questo senso l'articolo 40 stabilisce che si può contrarre debito a pareggio, coperto da disavanzo, nei limiti delle esigenze di cassa, perché lo sforzo che devono fare le Regioni è quello di rientrare lentamente nel disavanzo con delle buone gestioni, salvo intervenire quando ci riescono in cassa. Immaginiamo che fossi in pareggio di bilancio e però avessi delle entrate critiche dal punto di vista della riscossione, non completamente stabilizzate con il fondo debiti: mi troverei a non riuscire a fare i pagamenti, allora attiverei il mutuo così ridurrei il disavanzo derivante dalla precedente autorizzazione e con la cassa potrei finanziare la spesa, anche perché giustamente la Regione obietta: "Se avessi contratto solo due mutui oggi avrei potuto farlo, non avrei disavanzo ed avrei la cassa in positivo".

Quindi la prassi da seguire, che secondo me è disciplinata proprio da alcuni incisi della sentenza e dall'articolo 40 comma 2, sarebbe di rientrare lentamente di questi disavanzi salvo attivarli con un mutuo in un momento di *deficit* di cassa. È possibile che questa situazione si possa verificare. Credo che ci sia un collegamento tra il mutuo e l'investimento, perché a suo tempo quel disavanzo finanziario con cui ho effettuato la spesa di investimento non l'ho finanziato finanziariamente con il mutuo, ma solo con la rateizzazione, però tra le due cose c'è una certa coincidenza, tant'è che quello che è emerso dall'ultima verifica è che tra le spese finanziarie della Regione Liguria ci sono spese correnti e questo è stato oggetto di contestazione; però da questo punto di vista il binomio mutui autorizzati e spese di investimento viene salvato dall'articolo 81, nel momento in cui vai a contrarre il mutuo.

Mi dispiace che sia stata sottovalutata l'efficacia della sentenza rispetto al concetto se c'è disavanzo non c'è avanzo. Quindi la domanda è: finché la parte disponibile è negativa possiamo inventare degli avanzi spendibili da parte del debito generato? Faccio un esempio: gli enti locali devono rientrare in trent'anni quindi hanno un tot di rientro all'anno, ma cosa succede se l'anno in cui devono avere un 28 hanno invece un 26? È un *surplus*? No è un prelievo anticipato. Il concetto che andava valorizzato è questo, che siccome sei a 114 milioni di euro, sei in grado di utilizzare il disavanzo. Questo per dire che se la parte disponibile è negativa comprende anche il disavanzo derivante dal fondo di anticipazione liquidità e non ci può essere alcun artificio contabile per dare una prestazione diversa di un avanzo che in realtà non c'è.

Claudia MORICH, *Direttore bilancio della Regione Liguria*

Come giustamente diceva il dottor Belsanti, volevo solo dire che la sentenza 274 in realtà non ha assolutamente giudicato sulla questione mutuo autorizzato non contratto, nel senso che il giudicato istituzionale è relativo all'articolo 6, all'interno della trattazione però la sentenza non ha questa voce.

Salvatore BILARDO, *Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ispettore capo IGEP*

Ringrazio per l'invito. È sicuramente un tema che appassiona tutti; in realtà il tema dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e di quale sia l'avanzo utilizzabile è sempre stato all'attenzione della Ragioneria Generale dello Stato, fin dai lavori parlamentari per la redazione dell'articolo 9 della legge n. 243. Personalmente, ma anche come Ragioneria Generale dello Stato, ci siamo sempre chiesti: come è possibile che in presenza di avanzi effettivi, veri, al netto di ciò che è stato detto dalle varie Corti dei conti, che in grandissima parte condivido, gli stessi non possano essere spesi? Possibile che in Francia o in Germania lo Stato trasferisce delle risorse ad un altro livello di Governo e quest'ultimo non può spenderle? Sono domande che ci siamo posti fin da subito, anche per le ricadute sull'attività di investimento degli enti territoriali. Peraltro, si sottolinea la differenza tra l'articolo 9, concernente gli enti territoriali, e l'articolo 13, concernenti le amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato e dagli altri enti territoriali. Tali ultime pubbliche amministrazioni, infatti, diversamente da Regioni ed enti locali, possono utilizzare gli avanzi di amministrazione. Si tratta di una diversità giustificata solo dalla diversa mole di risorse di spesa pubblica gestita da regioni ed enti locali, che non è sicuramente equiparabile a quella gestita dalle altre amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato. Come rappresentante della Ragioneria dello Stato, nel dover affrontare questi temi, mi trovo tra l'incudine e il martello: da un lato emerge la preoccupazione sugli impatti sull'indebitamento netto, *il deficit*, dall'altro la preoccupazione sull'esigenza di rilanciare gli investimenti. Personalmente sono contento della sentenza n. 247, perché è un'ulteriore conferma della mia predilezione per la riforma contabile introdotta dal decreto legislativo n.118/2011, i cui equilibri, se correttamente realizzati, potrebbero essere, in prospettiva, compatibili con gli obiettivi di finanza pubblica, e potrebbero consentire un'ordinata realizzazione di investimenti pubblici. Se correttamente applicato - e qui c'è tanto lavoro da fare insieme - ho sempre ritenuto il decreto legislativo n. 118 una grande garanzia per l'indebitamento netto e per il debito del nostro Paese. Per questo quando la sentenza n.247 in maniera non tanto velata sottolinea la preferenza per il 118, quale corretta declinazione degli articoli 97 e 81 della Costituzione, è ovvio che per me è un invito a nozze. Il tema del doppio binario (la legge n. 243 e il decreto legislativo n. 118) è una questione che dobbiamo affrontare tutti insieme anche in un'ottica di semplificazione. Di fronte a un *overshooting* che per il mondo regionale è stato di 2 miliardi e mezzo nel 2016, 3,7 miliardi nel 2017, mentre per Comuni e Province circa 6 miliardi nel 2016, vi chiedo: ma non è che quest'articolo 9 fa soltanto una carezza agli enti territoriali? In altri termini, potrebbe non essere determinante per il controllo dell'indebitamento netto, soprattutto se analizziamo i dati dell'*overshooting* e quelli degli investimenti. I margini di spesa per investimenti utilizzabili sono enormi. Invece, i dati sugli investimenti diretti sono deludenti: per le Regioni, vediamo che ci sono 2 miliardi e 300 mila euro per il 2015, 1 miliardo e 900 mila euro nel 2016, 1 miliardo e 400 mila euro nel 2017. A fronte di un *overshooting rilevante*, i dati degli investimenti dei Comuni e delle Province sono: 12 miliardi di euro nel 2015, 10 miliardi e 500 milioni di euro nel 2016, 9 miliardi e 600 mila euro nel 2017. Occorre eliminare l'alibi della regola di finanza pubblica, in modo tale che venga fuori che quello del rilancio degli investimenti non è un problema prevalentemente di regola di finanza pubblica, ma coinvolge problemi di altra natura, che non hanno nulla a che fare con le regole di finanza pubblica; mi riferisco alla complessità

procedurale che abbiamo, ai contenziosi conseguenti al nuovo codice degli appalti ed a complicazioni varie, che il nostro sistema ha nelle sue connotazioni.

Per evitare salti nel buio, nel disegno di legge di bilancio 2018 era stata ipotizzata una sperimentazione in determinati territori regionali con una scelta di semplificazione: in tali territori si era ipotizzata, di fatto, l'applicazione dei soli equilibri recati dal decreto legislativo n. 118. Riteniamo tale sperimentazione quanto mai opportuna anche alla luce della richiamata sentenza n. 247/2017. È ovvio che occorre una quantificazione a preventivo degli eventuali impatti sull'indebitamento netto; tale quantificazione non può prescindere dal dare una risposta anche ai temi di cui si è parlato precedentemente, in particolare negli interventi dei rappresentanti della Corte dei conti; cioè al tema di quale componente degli avanzi sia spendibile in base al 118, perché laddove abbiamo risultati di amministrazione di lettera E, con un risultato disponibile negativo, a seguito dei fondi accantonati e vincolati, occorre porsi il tema di cosa sia possibile spendere. Questa è la suggestione che deriva dalla Corte dei Conti del Piemonte e della Campania. Infatti, quando la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 247, afferma di prendere l'avanzo libero, occorre capire a che cosa si riferisce. Si riferisce all'avanzo disponibile di lettera E, oppure in caso di avanzo disponibile negativo, entro quali limiti consentire l'utilizzo dell'avanzo vincolato? E cosa succede in caso di copertura del disavanzo in più di tre anni, come nel caso degli enti in predissesto?

Sono una serie di approfondimenti che occorre fare per giungere a delle risposte fondamentali per quantificare l'onere della eventuale sperimentazione. In realtà, una sorta di sperimentazione è stata già effettuata per i Comuni terremotati, perché nel 2017, di fatto, questi non hanno applicato l'articolo 9 della legge n. 243. Gli investimenti del 2017 rispetto al 2016 sono cresciuti del 16 per cento. Io penso che se questo trend fosse confermato per tutto il territorio nazionale, non ci sarebbe eccessiva preoccupazione sugli impatti sull'indebitamento netto; tant'è che nei nostri tendenziali abbiamo previsto investimenti superiori a quelli che poi si sono realizzati. In altri termini, la sentenza n. 247, se correttamente applicata, soprattutto mettendo paletti certi su quale componente del risultato di amministrazione sia effettivamente spendibile, potrebbe costituire un volano importante per il rilancio degli investimenti. Quindi dobbiamo parlare di risorse effettivamente esistenti e quando le risorse vincolate sono dirottate dirottate ad altre finalità le stesse devono essere necessariamente ricostituite.

Tema più preoccupante è invece la spendibilità del fondo pluriennale vincolato da debito, perché abbiamo risolto solo il problema del fondo pluriennale vincolato non da debito; la sentenza n. 247 in realtà afferma che anche il fondo pluriennale vincolato da debito non deve subire alcuna limitazione. Su questo tema va fatta un'attenta riflessione.

Vorrei fare dei passaggi anche su altre sentenze, tra cui la sentenza n.252 sul potere sostitutivo dello Stato, sulla quale non ci sono assolutamente problemi; anzi i abbiamo chiesto di modificare il DPCM attuativo dell'articolo 10 della legge n. 243/2012, che è *in itinere*, al fine di eliminare, nel rispetto della richiamata sentenza, il potere sostitutivo. Anche sulle Intese regionali per lo scambio degli spazi finanziari, attraverso i patti regionali verticali e orizzontali, occorrerebbe una riflessione.

Il mio dubbio è che spesso volte sprechiamo le nostre energie, senza raggiungere gli obiettivi di tipo sostanziale cui dovremmo tendere.

In merito all'articolo 11 della legge n. 243/2012 posso dire che personalmente non saprei come scriverlo; quindi se le Regioni hanno delle idee ben vengano, perché l'articolo 11 parte da un assetto di assoluta coerenza con l'impianto della legge n. 42 del 2009 che parte dai LEP, che noi non abbiamo né per i Comuni, né per le Province, né per le Regioni per la

parte non sanità, quindi ci manca il paletto di riferimento per far funzionare l'articolo 11 e questo è il primo problema. Il secondo problema riguarda come calcolare il ristoro in favore di ciascun ente in caso di ciclo economico negativo. L'articolo 11 parte da una situazione fisiologica di pareggio per ciascun ente, quindi da un livello di entrate in grado di garantire un livello di spesa ancorato ai LEP. Il nostro sistema, diversamente da altri, ha il punto di riferimento fondamentale, nel livello di spesa determinato dai LEP, da coprire attraverso autonomia impositiva e fondo perequativo, in attuazione dell'articolo 3 della Costituzione. Quindi nel momento in cui c'è crisi economica, ai sensi dell'articolo 11, dovrei colmare le minori entrate determinate dal ciclo economico negativo con risorse dal fondo statale; ma come faccio a capire quanto, ad esempio, per ciascun Comune si riduce l'addizionale comunale Irpef, per effetto del ciclo negativo?

Sfido chiunque a compiere un lavoro di questo tipo; ne vediamo già abbastanza con il vigente fondo di solidarietà comunale.

Medesima situazione per le Regioni quanto la crisi economica ha determinato riduzione dell'Irap per la Regione Lombardia e quanto per la Regione Lazio; per questo sono apertissimo ad affrontare tutte le proposte di scrittura della legge rinforzata, purché si chiarisca come quantificare e distribuire questo fondo; tant'è che si tende a prendere tempo perché non è ancora chiaro cosa si deve fare. *Idem* per l'articolo 12. Infatti la sentenza 237 propone lo stesso ragionamento. C'è l'ipotesi inversa: quando il ciclo economico va bene, per quanto ciascun ente deve essere chiamato a concorrere alla riduzione del debito pubblico, disponendo di maggiori entrate rispetto ai fabbisogni per effetto del ciclo economico favorevole?

Sul debito autorizzato non contratto, per onestà intellettuale, devo riconoscere che quando fu proposta la norma, in realtà noi avevamo inteso che anche per il 2016 si poteva prevedere un nuovo mutuo a copertura degli investimenti e che nel 2017 si poteva fare il mutuo a copertura del disavanzo correlato ai mutui autorizzati per gli investimenti e non contratti fino al 31 dicembre 2016. La norma è verificata e bollinata dalla Ragioneria dello Stato, la lettura che ne abbiamo dato è questa e l'abbiamo trovata chiara anche nella relazione tecnica. Detto questo le sentenze della Corte Costituzionale vanno assolutamente rispettate e quindi non possiamo non tenerne conto.

Circa il tavolo che faremo per il debito autorizzato e non contratto, condivido l'impostazione della Corte dei conti di tipo non tanto sostanziale quanto formale e giuridica e, cioè, il mutuo autorizzato e non contratto poco si lega con l'articolo 81 della Costituzione, perché nel momento in cui stipulo un contratto di appalto e, quindi impegno, anche nella gestione devo avere una copertura in termini di accertamento di entrata, che manca nel caso di mutuo previsto, ma non contratto. Tale circostanza non ha mai operato per gli enti locali non, perché manca sotto il profilo giuridico la copertura in termini di competenza. Dopodiché è ovvio che dal punto di vista sostanziale potrebbe essere una scelta di tipo oneroso, ma ho il timore che andiamo a scardinare un sistema che punta sulla competenza giuridica; quindi o facciamo tabula rasa della competenza finanziaria e giuridica ed andiamo sull'economico patrimoniale, quindi su logiche che sono lontane da quelle che abbiamo seguito fino adesso, altrimenti mi sento di condividere le perplessità della Corte dei Conti sulla coerenza di questo sistema con l'articolo 81 della Costituzione.

Per quale componente dell'avanzo consentire l'utilizzo abbiamo l'esigenza di compiere una scelta e l'ho detto anche agli amici dell'Anci. Quindi o la Ragioneria dello Stato e il legislatore nazionale non fanno nulla e quindi ciascuna Regione e ciascun ente decidono autonomamente quale parte di avanzo è utilizzabile, confrontandosi con le Sezioni regionali

della Corte dei Conti, altrimenti si interviene a correzione del decreto legislativo 118 per dare una regola unitaria a tutti i Comuni e a tutte le Regioni. La scelta che dobbiamo compiere insieme è questa, ancor prima di andare a decidere cosa scrivere nell'eventuale disposizione legislativa.

Il documento delle Regioni su questo punto mi convince fin quando restiamo nell'ambito della competenza, quando si tratta del problema di liquidità mi perdo e non mi trova totalmente favorevole. Ribadisco che il 118 fu definito prima della decisione di spalmare la copertura del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui sui trent'anni, quindi guardava alla fisiologia, alla normalità, cioè a quando il disavanzo veniva coperto al massimo in tre anni.

Circa le modalità di contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità, la coerenza del sistema c'è sempre stata; le anticipazioni in quanto diverse dal ricorso al debito non avrebbero dovuto alterare la capacità di spesa, altrimenti il decreto legge n. 35 sarebbe stato incostituzionale.

Ci siamo posti il problema fin dal momento in cui si è ragionato su quest'operazione di diverse decine di miliardi di euro, quindi non stavamo parlando di una operazione da poco; ovviamente abbiamo cercato di paletterla per evitare che si potesse configurare come un qualcosa di diverso dall'anticipazione di liquidità. Noi sappiamo chiaramente che il discrimine tra l'anticipazione di liquidità e il ricorso al debito, nasce dalla circostanza se io ampio o meno la capacità di spesa. Per questo si dimentica che ciascuna Regione fin dal momento in cui è andata a sottoscrivere il contratto con il Dipartimento del Tesoro ha constatato che era chiaramente esplicitato che non avrebbe dovuto utilizzare le anticipazioni di liquidità per ampliare la capacità di spesa e noi ovviamente resteremo su questa posizione. Grazie.

Luciano CIMBOLINI, *Ministero dell'Economia e delle Finanze, Capo settore IV Ispettorato generale di finanza*

Ringrazio per l'invito. Mi piace portare l'esperienza di controlli ispettivi sul territorio, che scherzosamente, potremmo definire sicuramente aggressivi, forse anche troppo. In realtà, tengo a sottolineare che la nostra esperienza ci ha portato a vedere direttamente molti bilanci regionali. Il mio intervento, pertanto, in questo senso è un po' fuori luogo, perché verterà sul bilancio in senso stretto e non sulle regole di finanza pubblica in sé e per sé e, poi, come definite dalle regole costituzionali. Ho la sensazione che in questo momento il nostro ordinamento viva di tre grandi questioni, o meglio, approcci: le regole costituzionali dettate dalla Corte costituzionale, le regole di finanza pubblica come stabilite in sede europea e quelli che io chiamo i vasi di coccio che sono i bilanci delle Regioni e le regole dettate dal d.lgs. 118/2011.

Sinora, ad esempio, abbiamo parlato dell'articolo 40 comma 2, ma nessuno ha citato il comma 1, che è la vera regola di equilibrio del bilancio. Un bilancio in equilibrio dal punto di vista sostanziale, per il singolo deriva dal rispetto all'articolo 40 comma 1. Questo significa che, in analogia con quanto previsto per gli enti locali dall'art. 162, comma 6, TUEL, le risorse correnti devono riuscire a fronteggiare oltre che le spese correnti, anche le quote capitale di ammortamento del debito. Spesso si dimentica, accanto al pareggio di bilancio "costituzionale", c'è anche questo pareggio obbligatorio non previsto però da

regole comunitarie. Questa è la grande discrasia (il doppio binari) o che c'è nel nostro ordinamento e probabilmente per questo, dal punto di vista contabile, sono d'accordo col dottor Bilardo, nell'affermare che il problema degli investimenti, o meglio, dei mancati investimenti non deriva dal vincolo di finanza pubblica, nemmeno quanto questo si chiamava patto di stabilità interno. In molte realtà, dal punto di vista tecnico-contabile, il c.d. *overshooting* deriva dalle tensioni che, a livello di bilancio, nascono fra le regole dettate l'articolo 40 comma 1 e l'equilibrio derivante dal pareggio di bilancio di cui alla legge 243/2012. Il problema dell'*overshooting*, dal punto di vista puramente contabile, è chiarissimo. E, guardando il bilancio in funzione prospettica, per abbattere l'*overshooting*, a regole date e salvo casi marginali, se l'ente deve indebitarsi per finanziare investimenti o applicare l'avanzo, a patto che lo abbia.

Io non sono un esperto di SEC 2010, però è evidente l'avanzo di amministrazione è un surplus di accertamento, quindi di entrate, rispetto agli impegni, cioè alle spese. E' evidente che se questo surplus rende i miei conti buoni, mi aiuta a migliorare il saldo, ma solo nell'esercizio in cui matura il surplus stesso. Ma non può essere ritenuto entrata utile per i conti nazionali in un esercizio successivo.

Premesso questo, sono d'accordo, in via teorica, che l'avanzo vada speso, però vorrei fare una piccola segnalazione; se a un livello di governo, ammettiamo quello regionale, spende quest' avanzo, qualche altro livello territoriale, qualora si sforzi il limite di indebitamento netto, deve compensare, cioè pagare il conto. Altrimenti c'è una procedura d'infrazione. Penso che con questo quadro concettuale, si possa iniziare un percorso comune, tenendo presente che l'avanzo può essere sì una variabile indipendente, ma se lo diventa, qualcun' altro deve compensare.

Questo, a mio parere, è l'unico linguaggio che dovremmo utilizzare, perché se non si fa questo sforzo, molto probabilmente, rimaniamo bloccati nella querelle 1 dell'avanzo e rischiamo di andare incontro ad un corto circuito di carattere istituzionale-legislativo. Secondo me la prima cosa da fare è capire bene alcuni concetti a livello di bilancio e comprendere perché accadono certe tensioni nell'ambito dei conti pubblici. Poi si può pensare di trovare, nelle regole comunitarie, una strada interpretativa per risolvere alcuni problemi.

Entrando nel merito di alcuni aspetti, sempre dal punto di vista contabile, affrontiamo il tema del mutuo a pareggio. Se il mutuo a pareggio non viene controllato sotto il profilo qualitativo degli investimenti finanziati, cioè dal punto di vista dell'articolo 119 della Costituzione, è un problema di controllo. No lo vedo invece come problema dell'istituto in sé, che garantisce come e più di altre forme di debito, l'allineamento del ricorso al debito con le necessità di cassa dell'ente (v. il cd mutuo flessibile). La finalità del mutuo a pareggio pertanto, la si ritrova proprio in questo aspetto, almeno all'origine.

Un discorso quindi è il controllo e un altro è la valutazione strumento del mutuo a pareggio. Teniamo presente, inoltre, che il mutuo, qualunque tipo di mutuo, che sia a pareggio o meno, prima di essere un debito, rappresenta, al momento dell'accertamento, un'entrata di competenza che mi può chiudere un disavanzo di competenza. Una considerazione a latere, se c'è e c'era tanto debito autorizzato e non contratto, mi domando perché il sistema delle autonomie ha fatto ricorso all'anticipazione di liquidità? Il mutuo a pareggio che permetteva di chiudere sostanzialmente anche una partita di competenza e quindi di chiudere legittimamente il disavanzo, mi sarebbe sembrato preferibile rispetto massiccio ricorso all'anticipazione di cui al d.l. 35/2013. È una domanda teorica, ma interessante dal punto di vista ordinamentale. Altro punto che invece ritengo fondamentale per creare questo

linguaggio comune è capire come qualificare la situazione di disavanzo di un ente. In questo momento, paradossalmente, non è molto semplice definire la situazione del disavanzo perché, come giustamente diceva il dottor Bilardo, prima di tutti gli interventi straordinari finalizzati ad allungare il tempo del ripiano, il concetto di disavanzo era definito sostanzialmente in modo unitario. Se l'ente non era in grado di coprire le quote vincolate, l'ente era comunque in disavanzo e, non avendo il vincolato impegnato, la ricostituzione delle quote vincolate era lo strumento per poter applicare le quote vincolate e ritornare in una situazione di equilibrio. Adesso, invece, non è così semplice, perché soprattutto c'è da valutare se la condizione derivante dalla non corretta contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità e dalla possibilità di un suo ripiano trentennale. La domanda è dunque se un ente sia in disavanzo prima di un'applicazione in entrata del fondo di anticipazione di liquidità. Se fosse da considerarsi in disavanzo (e, per me, lo è), si aprono una serie di considerazioni. Mentre, se non lo fosse, saremmo in un altro contesto di bilancio. Il sistema, sia chiaro, che ha portato miriade di regole del livello di copertura dei vari disavanzi, risulta molto complesso e difficilmente gestibile.

Mi pare che la sentenza n. 274 /2017 della Corte Costituzionale affermi che un ente è in disavanzo prima della trentennalizzazione del debito, cioè la condizione di disavanzo nasce prima della scelta che un ente faccia in termini di trentennalizzazione o decennalizzazione del rientro.

Il pareggio di bilancio è un'altra cosa, sia chiaro. Fatto questo poi scattano tutta una serie di considerazioni, che secondo me, devono essere affrontate nella logica del sistema anche, perché è chiaro che se tu devi rientrare in trent'anni e se con la gestione del piano di rientro non rispetti quel deficit che si prevede all'interno del piano stesso, questo ulteriore sfioramento rientra nell'ambito delle regole di ripiano ordinarie (tre anni, in generale). Se il soggetto, dunque, non rispetta il piano di rientro - questo vale per il ripiano trentennale o per il rientro decennale eccetera - è evidente che quell'extra deficit che si genera deve essere coperto da regole ordinarie e con fonti di finanziamento ordinarie, che non sono le stesse fonti di finanziamento che spesso e volentieri vengono concesse in via straordinaria.

In merito all'avanzo vincolato penso che la risposta sia mediana, perché basta fare una simulazione di bilancio in un foglio excel, che mi rappresenti il ciclo di bilancio in programmazione e gestione. Da questo si può tranquillamente vedere che un ente in disavanzo non può applicare l'avanzo vincolato se prima non fa "qualcosa". Questo discende dai numeri, cioè se tu sei in una condizione di disavanzo, devi fare qualcosa prima di applicare la quota vincolata, perché questa fondamentale e tecnicamente è una posta contabile che serve per finanziare un impegno di spesa "mancante". Se sei in una condizione di "meno" non puoi trasformare quel meno in più e applicarlo nell'esercizio successivo come entrata. A fronte di questo dato numerico, l'ente deve riportare il suo bilancio in equilibrio pari a zero. Fatto questo, è nella condizione di applicare le quote vincolate, a differenza di quanto potrebbe dedursi da una cattiva interpretazione di alcuni passaggi delle sentenze della Corte dei Conti citate. Se il rendiconto è in disavanzo, devi ricostituire le quote vincolate prima di poterle applicare in entrata. In caso di disavanzo, le quote vincolate non ci sono; dal punto di vista contabile, anche se lo Stato ti ha dato dei soldi, credo che riportare il bilancio in equilibrio sia il presupposto indispensabile per poi spesa il vincolato nell'esercizio successivo.

In questo caso si chiede, dunque, uno sforzo finanziario all'amministrazione per ricostituire quelle somme vincolate che, in un contesto di unità del bilancio, sostanzialmente sono

andate da un'altra parte. Queste secondo me sono le considerazioni principali che servono per creare un linguaggio comune.

L'ultimo aspetto è che spesso e volentieri, mi riferisco agli amici delle Regioni, noi definiamo problemi di debito, questioni che in realtà attengono alla virtuosità degli enti. Noi, in Italia, oggi, almeno nella mia esperienza, abbiamo una situazione di una finanza completamente spaccata, perché c'è chi ha delle risorse spendibili e chi no. È un dato oggettivo, ci sono degli enti che hanno disavanzi pesanti da ripianare ed altri che invece hanno delle risorse legittimamente spendibili. A mio modo di vedere il problema che ci si pone non sono le regole d'indebitamento ma quelle di virtuosità, cioè di definizione dei parametri che fundamentalmente dovrebbero consentire a coloro che hanno situazioni di bilancio positive di poter spendere di più; gli enti invece che non hanno una situazione di bilancio buona devono effettuare manovre di rientro. Il sistema delle autonomie non può, secondo me, accettare questo tipo di ambiguità. Dobbiamo chiamare i problemi con i termini esatti, altrimenti le soluzioni non possono che essere insoddisfacenti. Come diceva l'Assessore Garavaglia, il problema è individuare sia i soggetti che legittimamente possono spendere, sia gli altri che, in qualche modo, al contrario devono risanare e rientrare in un contesto di virtuosità.

Chiara GORETTI, *Consigliere, Ufficio parlamentare di bilancio*

Ringrazio per l'invito a questo incontro, una immersione nella realtà per chi, come noi, nel lavoro quotidiano sui conti pubblici fa riferimento proprio a quell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni che, in un precedente intervento, è stato definito come una grandezza virtuale. Ricordo che l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni è il saldo di contabilità nazionale che include le entrate e le spese di tutti i soggetti che fanno parte delle pubbliche amministrazioni, contabilizzate secondo i criteri di competenza economica definiti da un regolamento europeo in modo uniforme per gli stati membri dell'Unione europea (SEC2010). Parlo di immersione nella realtà perché è infatti molto utile e importante per noi ricordare che dietro quei numeri virtuali e astratti ci sono attività amministrative dirette a fornire beni e servizi pubblici, quali assistenza, strade, scuole o ponti.

Tuttavia se è doveroso ricordare i beni e servizi realizzati a livello locale, è altrettanto utile rammentare che quel saldo, quel numero virtuale è alla base delle regole di bilancio europee nell'ambito della sorveglianza sovranazionale del Patto di stabilità e crescita; ed è anche (e forse soprattutto) oggetto di attenzione da parte di istituti internazionali, società di *rating*, rappresentanti di paesi esteri e di istituzioni finanziarie. Perché quel disavanzo, con il connesso debito pubblico accumulato negli anni, sono tra gli indicatori più analizzati per comprendere la finanza pubblica di un Paese, numeri su cui si concentra l'attenzione dei soggetti interessati a finanziarne il debito. L'Italia ha un debito che è oltre il 130 per cento del prodotto interno lordo, con un *rollover* di titoli di circa 400 miliardi di euro all'anno. Ogni anno il nostro Paese deve trovare soggetti e individui desiderosi di sottoscrivere un volume enorme di risorse per poter continuare a pagare stipendi, pensioni, medicinali, cantieri, ecc. E quegli operatori, per decidere se acquistare o no, leggeranno il Paese attraverso i numeri della contabilità nazionale. Ignorare quel saldo e il suo controllo sarebbe

pertanto un modo altrettanto deleterio di trascurare le politiche pubbliche, gli obiettivi che esse hanno, i cittadini che ne beneficiano e le finanziano.

La discussione sulla destinazione degli avanzi di amministrazione delle autonomie territoriali, che dalle problematiche contabili del singolo ente ci porta alla complessità del saldo di contabilità nazionale, non può evitare di includere entrambe le prospettive, quella del singolo ente e quella del coordinamento della finanza pubblica nell'ambito di un vincolo di bilancio complessivo.

Passando alla discussione della sentenza della Corte Costituzionale n. 247 del 2017, farò una breve premessa per poi passare alla illustrazione di alcune implicazioni della sentenza stessa. Riprendendo alcuni temi già illustrati negli interventi precedenti, nella premessa vorrei richiamare alcune motivazioni della esistenza di un "doppio binario", di una dicotomia tra i criteri statistici utilizzati a livello europeo per la costruzione dei conti nazionali e quelli definiti per la gestione contabile degli enti. In precedenza è stato domandato se questa differenza esista solo in Italia. Ebbene no, è presente in tutti i Paesi europei sottoposti alla sorveglianza di bilancio. Il bilancio degli enti territoriali può seguire criteri contabili diversi da paese a paese - di competenza giuridica, di cassa, di contabilità economica - ma il SEC 2010 è comune a tutti Paesi europei.

È utile però ricordare alcuni elementi specifici che caratterizzano l'esperienza italiana. Il "doppio binario" non nasce dalla recente legge sul pareggio di bilancio, ma è presente da parecchi anni nel nostro ordinamento, in particolare dall'introduzione alla fine degli anni Novanta del Patto di stabilità interno. Un secondo elemento va ricercato nel processo di consolidamento che ha caratterizzato l'Italia negli ultimi decenni, ben prima della grande recessione e della crisi dei debiti sovrani. Esigenze di consolidamento e controllo della finanza pubblica che emergevano in presenza di un debole sistema di finanza territoriale, con bilanci delle amministrazioni locali non adatti a consentire un reale controllo delle dinamiche di spesa. Si comprese, a un certo punto dell'esperienza italiana, che anche nella finanza locale il vincolo di bilancio non era limitativo dei comportamenti di spesa, quello che nel linguaggio anglosassone viene definito come *soft budget constraint*. A metà degli anni Novanta, il consuntivo per l'indebitamento netto della PA si chiuse con un significativo divario rispetto agli obiettivi, che fu ricondotto a un comportamento di extra spesa delle amministrazioni territoriali. Si decise di introdurre un nuovo strumento diretto a meglio garantire il controllo aggregato della spesa del sottosettore, il Patto di stabilità interno. Non vorrei qui fare la storia dello strumento (modificato ogni anno, allargato, ristretto, ecc.) ma è importante ricordare che il "doppio binario" nacque allora con la finalità precisa di consentire il controllo della finanza pubblica ai fini del consolidamento, a causa di un binario principale troppo debole per esercitare il coordinamento.

In molti paesi avanzati il sistema normale di controllo per la spesa delle amministrazioni territoriali consiste nel ridurre i trasferimenti o le risorse a disposizione; se il vincolo di bilancio "morde" e se i criteri di finanziamento sono chiari, la dotazione di risorse a disposizione di ciascun ente determina la dinamica della spesa. Questo è il modello "normale" per il coordinamento delle amministrazioni territoriali. Purtroppo questo schema non era applicabile nella realtà del nostro sistema. Uno dei motivi - menzionato in uno degli interventi precedenti - stava nel complesso sistema di determinazione delle competenze e della spesa, con funzioni pubbliche tutelate dalla Costituzione e indicatori di fabbisogno non sufficientemente definiti; spesso le entrate iscritte nei bilanci erano sovrastimate; si avevano regolazioni contabili azzardate. Si è avuta per anni la prassi dei ripiani ex post, con autorizzazione a contrarre mutui che consentivano, ex post, l'emersione di debiti fuori

bilancio. Queste caratteristiche del sistema suggerirono di non fare affidamento sul binario principale, quello del bilancio contabile, e di indirizzare su un secondo binario le relazioni finanziarie tra centro e periferia, di introdurre il Patto di stabilità interno come strumento parallelo per il controllo dei conti.

Fatta questa premessa, per affrontare il tema dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, bisogna richiamare uno dei principali elementi di divergenza tra i criteri contabili utilizzati nei bilanci degli enti e per la costruzione dei saldi europei. Secondo il SEC2010, la spesa finanziata con risorse incassate negli anni precedenti (cioè con l'avanzo di amministrazione) produce lo stesso effetto sull'indebitamento netto delle PA di quella finanziata con debito. Questa considerazione è alla base delle soluzioni emerse nell'ambito del tavolo tecnico che discuteva la legge rinforzata, in particolare della proposta di regolare nell'ambito delle intese, sia l'utilizzo dell'avanzo sia l'attivazione di nuovo debito. Si propose uno schema che metteva in comune per ciascun territorio le richieste di investimento, gli spazi di avanzo e le richieste di nuovo debito; in ciascun esercizio si immaginava la presenza di enti che producono avanzo o ripagano il debito, e per la stessa entità enti che effettuano spesa per investimento a valere sul proprio avanzo o con accensione di nuovo debito. Alla base di quelle proposte vi era il criterio del SEC: se l'utilizzo dell'avanzo o l'accensione del debito producono gli stessi effetti sul saldo, l'utilizzo dell'avanzo non poteva essere lasciato alla discrezionalità dell'ente ma doveva essere coordinato, programmato su base territoriale per evitare impatti negativi sulla finanza pubblica. Lo suggeriva la logica stessa del coordinamento tra soggetti che fanno parte delle PA e la cui somma consolidata di entrate e spese di competenza di ciascun esercizio doveva rimanere nell'ambito dei vincoli concordati.

Forse si sottovalutò la fattibilità di questa soluzione alla luce della differenza sostanziale delle due fonti di finanziamento nell'ambito dei bilanci degli enti. Forse il legislatore, nello scrivere le modifiche costituzionali, avrebbe potuto consentire anche la composizione di questi flussi su un piano interregionale, ovvero identificando un ruolo per lo Stato. Chi ha la prospettiva operativa forse conosce meglio le motivazioni che non hanno fatto partire le intese come erano state immaginate. Senza dubbio, l'esperienza ha dimostrato che il coordinamento regionale è molto complesso.

Mi sembra di cogliere dagli interventi precedenti che la riflessione oggi porti a superare l'istituto delle intese per gli avanzi, ma l'affermazione di una libertà da parte degli enti nell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione (con l'abbandono dello strumento delle intese) dovrebbe accompagnarsi alla riflessione sugli strumenti di coordinamento della finanza pubblica, ovvero di chi dovrà comprimere la propria spesa o aumentare le entrate per consentire all'altro di esercitare quella discrezionalità. Tenuto conto dei criteri del SEC2010, infatti, l'autonomia nell'utilizzo dell'avanzo da parte di un ente, implicherebbe, per rispettare il target di saldo complessivo, che qualcun altro compensi quel comportamento, creando spazio equivalente nell'ambito del saldo. Con piena libertà nell'utilizzo degli avanzi, il comportamento delle amministrazioni territoriali rappresenterebbe – ai fini del coordinamento – la variabile indipendente e il livello centrale sarebbe tenuto a compensare, con la propria dinamica di spesa ed entrata, il disavanzo corrispondente alla spesa finanziata con l'avanzo. Occorre peraltro ricordare che, anche nell'ipotesi estrema, non potrebbe comunque aversi una completa discrezionalità; affinché il livello centrale possa svolgere un ruolo di “cuscinetto” deve infatti avere contezza delle grandezze coinvolte, cioè di quanto avanzo l'intero comparto degli enti territoriali penserebbe di utilizzare in un dato esercizio. Anche una opzione della piena autonomia

nell'utilizzo degli avanzi da parte degli enti non toglierebbe quindi, ai fini del coordinamento, l'esigenza che ciascun soggetto programmi e comunichi le proprie intenzioni.

La sentenza della Corte Costituzionale ci spinge quindi ad affrontare (e superare) questioni che erano note. Ricordo che già nel tavolo tecnico per la legge rinforzata si discusse sul superamento del "doppio binario" e la RGS non era completamente convinta di imboccare in tempi rapidi questa strada, probabilmente per la preoccupazione – fondata – di non compromettere la capacità di controllo e coordinamento della finanza pubblica. E le misure adottate negli ultimi anni sui bilanci degli enti, con il decreto legislativo n. 118 del 2011, sono state dirette a porre le premesse per realizzare questo obiettivo, perché hanno avvicinato i due binari, quello contabile e quello delle regole di bilancio europee; è stato fatto un grandissimo lavoro di definizione di buone pratiche per la gestione prudentiale del bilancio, anche se mi pare di capire dagli interventi precedenti, che ce ne sia da fare altrettanto dal punto di vista operativo. Ma la direzione giusta è questa, avvicinare i bilanci alla realtà della buona pratica contabile.

Se un elemento tranquillizzante è rappresentato dall'inizio di un percorso di avvicinamento dei due binari, affrontare le implicazioni della sentenza della Corte presenta ancora rischi e ombre di un certo rilievo che possono essere affrontati distinguendo tre ambiti di questioni: la patologia, la fisiologia e la transizione.

La patologia è stata discussa in una serie di interventi precedenti, per cui farò qui solo una breve sintesi. Negli esercizi passati, una serie di decisioni legislative e di comportamenti amministrativi hanno portato (e continueranno a portare, se non modificati) alla formazione patologica di avanzi di amministrazione. In particolare, si fa riferimento al ritardo nel trasferire le risorse da parte dello Stato alle amministrazioni locali (con connessa difficoltà di completare le procedure di spesa entro l'anno) e alle modalità di definizione delle manovre di finanza pubblica. Entrambi gli aspetti non rappresentano esclusivamente una responsabilità del livello centrale, perché gli enti territoriali solitamente sono coinvolti in tutte le decisioni relative alla finanza locale. Il ritardo nell'assegnazione dei trasferimenti deriva spesso da lunghissime discussioni sui criteri di ripartizione, atto cui partecipano di solito attivamente, anche gli enti territoriali interessati. Il rinvio sarebbe quindi riconducibile a una mediazione politica che ha difficoltà a trovare una composizione tra aspettative diverse nella realtà del Paese. Qui faccio un appello che non dovrei fare, visto l'Ufficio che rappresento: forse occorre riscoprire il valore della semplicità, nel senso di rinunciare ad affidarsi ad analisi quantitative complesse per individuare i criteri di ripartizione, se questo affidamento implica un ritardo nella definizione dei criteri di riparto. Si adottino parametri semplificati, si utilizzino le anticipazioni in modo costruttivo, si individuino insomma strumenti tali da garantire che gli enti abbiano tempestivamente la disponibilità delle proprie risorse. A questo aggiungo un ulteriore auspicio: la programmazione di finanza pubblica sia in linea con quanto indicato nella legge di contabilità, cioè si individui il volume di risorse per le amministrazioni territoriali nell'ambito del Def, cioè 8 mesi prima l'inizio dell'esercizio. In sintesi, si dovrebbe perseguire un unico obiettivo: mettere a disposizione degli enti le risorse entro il 31 gennaio di ciascun anno. Questo succede normalmente negli altri Paesi.

Il secondo elemento è inerente alle manovre di finanza pubblica. Senza entrare in troppi dettagli, alcune recenti manovre prevedevano la riduzione di trasferimenti che non sarebbero mai stati impegnati dagli enti e contestualmente chiedevano a quegli enti l'esposizione di un avanzo. Così facendo, si riuscivano a evitare manovre correttive più

dolorose. Queste modalità di intervento sono molto discutibili e poco trasparenti. Immagino che anche su questo ci fosse l'accordo di tutti e anche in questo caso occorrerebbe avere il coraggio di un deciso cambiamento. Si dovrebbero avere discussioni chiare e trasparenti, anche dure, sui contributi che ciascuno comparto, ciascun ente è chiamato a dare alla finanza pubblica complessiva, ma evitare di ricorrere a strumenti opachi con implicazioni negative sulle gestioni successive. La sentenza della Corte Costituzionale di cui stiamo discutendo contiene del resto anche un importante appello alla trasparenza dei bilanci pubblici, come valore nei confronti dei cittadini.

Negli interventi precedenti si è parlato assai di bilanci non veritieri, “non coperti”. Anche su questo tema occorre una maggiore condivisione della necessità di un cambiamento. È una esigenza presente anche a livello nazionale, dove spesso il dibattito tra le forze politiche nasconde ai cittadini la realtà e le compatibilità del nostro bilancio pubblico. In precedenza è stata discussa la proposta di accelerazione dell'entrata a regime del decreto legislativo 118 del 2011 in tutte le sue parti, rafforzando i controlli della Corte dei Conti e delle ragionerie. Per ottenere il risultato dei bilanci veritieri non bastano però i controlli, ci deve essere anche la collaborazione di chi è dall'altra parte, di chi gestisce.

Questa è la patologia, passiamo alla fisiologia. Se anche avessimo la bacchetta magica che risolvesse le questioni che ci vengono dal passato, rimarrebbe sempre la coesistenza di regole di bilancio per l'intera PA basate sul SEC2010 e di una discrasia tra queste regole e quelle contabili degli enti territoriali. Occorre quindi valutare quali siano le condizioni per (e le implicazioni per) l'abbandono del “doppio binario”. C'è chi sostiene che in media, i disallineamenti si annullerebbero, non creando problemi al coordinamento complessivo della finanza pubblica. Ovviamente fino a che non si risolverà la patologia e non completeremo la transizione, non si può sapere con certezza se la fisiologia è sana e se può essere lasciata a se stessa. Laddove si rilevasse che è sostanzialmente corretta la tesi di chi sostiene che i disallineamenti in media sarebbero nulli, non ci sarebbero dubbi nell'imboccare decisamente la strada del binario unico. Tuttavia penso che occorra un elemento di cautela fino a che non si abbia maggiore evidenza della correlazione tra comportamenti individuali ed equilibrio complessivo dei conti. Pensiamo ad esempio a un momento di favorevole ciclo economico con una accelerazione delle entrate nei bilanci; gli enti potrebbero trovarsi nella situazione di non avere progetti pronti e quindi molti enti finirebbero per accumulare avanzi di amministrazione. Negli anni successivi si avrebbe quindi la probabilità di una accelerazione simultanea nella realizzazione degli investimenti, con risultati che si allontanerebbero dalla media della realizzazione normale. Ci piacerebbe immaginare il superamento della patologia, momento che vedo ancora un po' lontano, e la soluzione delle questioni legate alla transizione, di cui parlerò tra breve, per attestarsi su un comportamento fisiologico. Ma per decidere l'assetto a regime in un quadro di controllo dei conti, le informazioni sulle dinamiche fisiologiche del comportamento di un grande numero di enti appaiono ad oggi troppo limitate.

Infine c'è il tema della transizione, cioè del volume degli avanzi attualmente presenti nei bilanci degli enti e che potrebbero essere mobilizzati in seguito alla sentenza della Corte, aspetto approfondito nel *Focus* che è stato pubblicato dall'Upb. Il lavoro propone un esame dei bilanci provvisori dell'esercizio 2016 fatta in termini meccanicistici, cioè non tenendo conto di una serie di elementi di veridicità nell'ambito dei bilanci stessi. Le somme di cui parliamo, tra avanzi liberi e vincolati (anche vincolati da trasferimenti pregressi, sia da investimento, sia correnti), si aggirano attorno ai 16 miliardi di euro. Concedere la libertà di utilizzo di somme di tale entità prima di essere sicuri della veridicità di questi avanzi, è un

po' ambizioso e forse irresponsabile. In fondo la stessa Corte Costituzionale ha parlato di avanzi accertati e non darei una interpretazione strettamente contabile del termine. Molti interventi precedenti hanno evidenziato la necessità di una grandissima cautela prima di consentirne l'utilizzazione, solo per fare un esempio elementi di criticità nei rapporti con le partecipate o con i fornitori. In questo senso mi sento di apprezzare la circolare della Ragioneria, che ha comunque confermato i criteri normali di gestione del bilancio.

Una volta completato il lavoro di pulizia degli avanzi di amministrazione attualmente nei bilanci degli enti, rimarranno somme in alcuni bilanci che sono il normale risultato di una buona e prudente gestione. Le modalità per consentire lo smaltimento di questi avanzi è una sorta di eredità lasciata al futuro Governo. Voglio sottolineare quanto la soluzione della problematica richieda una scelta politica. In uno dei documenti distribuiti per la discussione si afferma che gli effetti della eventuale libertà di utilizzo degli avanzi è riassorbibile nei tendenziali. C'è un ampio margine di ambiguità in questa affermazione che deve essere qualificato. Se come discusso in precedenza, la libertà di utilizzo peggiora i tendenziali di finanza pubblica, con la dizione "riassorbibile nei tendenziali" si intende che i tendenziali devono peggiorare o rimanere invariati? Nel primo caso si avrebbe un ampliamento del disavanzo delle amministrazioni pubbliche che va ovviamente coordinato con il programma di riduzione del debito, nel secondo caso qualche altra funzione pubblica dovrebbe essere ridotta, oppure deve essere aumentata una entrata. Si tratta in ogni caso di opzioni di competenza politica.

Soluzioni quindi da inserire nel coordinamento delle pubbliche amministrazioni, prima con la definizione del saldo programmatico, poi con l'ordinazione delle priorità dell'azione pubblica sulla base di una serie di criteri oggi riferimento delle politiche pubbliche (l'equità, la solidarietà, i beni pubblici). Una volta chiarito quanto spazio ha a disposizione ciascun sottosettore o comparto sarà compito (ancora una volta) della scelta politica degli enti che vi fanno parte ripartire lo spazio fruibile. In presenza di un vincolo di bilancio, il perseguimento degli obiettivi dell'azione pubblica possono essere in conflitto tra loro o far emergere tensioni con principi di ragionevolezza di scelta. Ad esempio la determinazione nel consentire agli enti virtuosi (che hanno avuto una gestione prudente e responsabile dei propri bilanci e dovrebbero giustamente essere premiati) di utilizzare liberamente e integralmente i propri avanzi, limiterebbe lo spazio finanziario a disposizione per consentire ad altri enti, meno virtuosi, un cambiamento verso un bilancio più veritiero senza compromettere le prestazioni pubbliche ai cittadini.

In conclusione, la transizione verso una libera utilizzazione degli avanzi di amministrazione non può non confrontarsi con le altre priorità pubbliche, primo di tutto il consolidamento della finanza pubblica, ma anche il divario di ricchezza e di capacità amministrativa che caratterizza gli enti territoriali, la cui riduzione è uno dei valori alla base dell'unità nazionale.

Gianluigi MASULLO, *Responsabile finanza Regione Veneto*

Prima il dottor Cimbolini spiegava il reale stato di salute, di virtuosità o meno, della possibilità di iscrivere a bilancio gli avanzi vincolati e quindi ci diceva che occorre fare una verifica algebrica tra il risultato di gestione e come poter intervenire nell'esercizio

successivo. Il meno di cui parlava lei è la risultanza della lettera E sempre al netto del disavanzo dall'indebitamento autorizzato e non contratto e anticipazione di liquidità?

Luciano CIMBOLINI, *Ministero dell'Economia e delle Finanze, Capo settore IV Ispettorato generale di finanza*

L'anticipazione di liquidità, non correttamente contabilizzata, è un fenomeno che ha generato spazi di maggiore spesa di competenza ed il disavanzo derivante dalla successiva corretta contabilizzazione dimostra una carenza di risorse. Il debito autorizzato non contratto dal punto di vista tecnico contabile, in una situazione fisiologica e non patologica, invece non la denota.

Antonello TURTURIELLO, *Coordinatore tecnico della Commissione Affari finanziari della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome*

Ringrazio tutti i partecipanti per la franchezza con la quale hanno comunicato il loro punto di vista, sia per la disponibilità. Per me è stato un evento molto utile. Noi proponiamo questo momento perché viviamo sulla nostra pelle il tema delle sentenze in materia di finanza e cerchiamo di lavorare nella maniera più corretta possibile. Pensavamo di poter sfruttare questo momento per organizzare anche un convegno e siamo sicuri che quelli che hanno portato un contributo potranno essere ricontattati per un ulteriore scambio di punti di vista. Restituirò a ciascuno quello che penso con la stessa franchezza nei convegni futuri. Cerchiamo di lavorare tutti insieme e facciamo una sintesi da questo punto di vista. Mi rendo conto che nel disegno delle manovre c'è un'esigenza complessiva che va rispettata.