

## L'impatto del vincolo del pareggio di bilancio sulla finanza regionale

di Michele Zanette\*

Il vincolo del pareggio di bilancio rappresenta una novità assoluta per le Regioni, che sono state finora sottoposte solamente a vincoli dal lato della spesa, in particolare quella extra-sanitaria. L'origine della nuova regola va rintracciata nella riforma Costituzionale del 2012, che, se da una parte attribuisce agli Enti Territoriali piena autonomia finanziaria, dall'altra impone loro di rispettare "l'equilibrio dei relativi bilanci" (art. 119, primo comma). Nel concreto questo principio implica (Legge n. 243 del 2012) che devono essere non negativi i seguenti due saldi di bilancio: a) il saldo corrente "aggiustato", e cioè la differenza fra le entrate correnti e le spese correnti più la quota in conto capitale delle rate di ammortamento dei prestiti; b) il saldo finale, e cioè la differenza fra le entrate finali e le spese finali. Tali regole devono essere rispettate sia in sede di previsione che di rendiconto e sia per il bilancio di cassa che di competenza.

Il processo di attuazione del principio del "pareggio" di bilancio si è concluso, per le Regioni, con la recente Legge di Stabilità per il 2015, che, oltre ad aver precisato le modalità di calcolo dei saldi di bilancio alla luce delle norme contabili, ha attuato un'altra grande rivoluzione per le Regioni a Statuto Ordinario: l'abolizione di tutte le regole del Patto di Stabilità Interno che le riguardano. Un passaggio obbligato vista l'inconciliabilità di questo sistema di regole fiscali con i nuovi vincoli di bilancio. A conferma dell'urgenza del programma di riforma, la Legge di Stabilità 2015 stabilisce che i nuovi vincoli devono essere rispettati già dal 2015, in sede di rendiconto, e dal 2016 anche per il bilancio di previsione.

Ma la concreta applicazione del principio dell'equilibrio di bilancio non sarebbe stata possibile se simultaneamente non fosse giunta a termine la tanto agognata armonizzazione contabile, iniziata con il D.Lgs 118 del 2011 e completata, dopo un lungo periodo di sperimentazione, con il D.Lgs 261 del 2014. Un percorso ineludibile vista l'eterogeneità e la scarsa trasparenza dei bilanci regionali.

La normativa contabile ha sempre assegnato un ruolo centrale al concetto di equilibrio di bilancio, ma ha però declinato questo concetto in modo particolare, come dimostra anche il D.Lgs. 118, dove gli equilibri di parte corrente, in conto capitale e finale, sono definiti diversamente da quanto fatto dalla Legge di Stabilità 2015. I diversi approcci sono in parte giustificati dalle differenti finalità della normativa contabile e di quella di finanza pubblica, ma è auspicabile che ci sia maggiore uniformità fra le due, pena il moltiplicarsi dei conflitti e degli oneri amministrativi.

Fra le maggiori preoccupazioni che derivano dall'introduzione del principio del "pareggio" di bilancio quella di un possibile impatto negativo su investimenti e indebitamento appare centrale. In effetti, mentre nel passato la capacità d'investimento delle Regioni era esclusivamente condizionata dalla possibilità di reperire adeguate risorse finanziarie, fra cui anche l'indebitamento, con le nuove regole questo non è più sufficiente. Gli investimenti rilevano nel saldo finale e un loro aumento è compatibile con il rispetto dell'equilibrio solo se tale saldo rimane positivo. Ciò accade nel caso in cui gli investimenti siano finanziati con entrate correnti o in conto capitale, perché queste entrate generano un corrispondente aumento delle entrate finali, ma non si verifica invece se gli investimenti sono finanziati a debito. In definitiva, se il saldo finale è prossimo a zero non possono essere realizzati investimenti ricorrendo al debito anche qualora fosse possibile indebitarsi a tassi particolarmente favorevoli.

La realizzazione di investimenti finanziati a debito è anche subordinata alla verifica di un'altra, nuova, condizione di equilibrio, questa volta riferita all'insieme degli Enti territoriali della regione. È, infatti, necessario che per il complesso di tali enti il saldo finale di cassa, inteso come somma algebrica dei saldi finali di ogni Ente, sia non negativo. Questa condizione, più che rappresentare un vero e proprio vincolo, essendo sempre soddisfatto ex-ante, rappresenta il limite all'interno del quale si esplicano "Intese" fra Enti territoriali volte a favorire gli investimenti attraverso una redistribuzione fra gli stessi dei saldi finali. Gli Enti locali che intendono investire più di quanto possono fare in base al loro saldo finale, possono acquisire saldi finanziari da altri Enti o dalla Regione, ammesso che siano disposti a cederli, salvo doverli poi restituire nel biennio successivo. Questo meccanismo, già presente nel Patto di Stabilità Interno, favorisce la flessibilità complessiva del sistema basato sul pareggio di bilancio, ma è favorevole esclusivamente per gli Enti locali. Le Regioni, infatti, non possono acquisire spazi finanziari dagli Enti locali potendo solamente cedere loro parte del saldo finale di cassa. È evidente che così facendo pregiudicano la loro capacità di realizzare investimenti, che è ulteriormente limitata dal fatto che la cessione di spazi finanziari non prevede il loro rimborso nel biennio successivo, come avviene invece per gli Enti locali. Vista l'esperienza non proprio positiva dei Patti di Solidarietà Verticali in vigore nel passato, è difficile pensare che questo meccanismo di compensazione possa essere destinato al successo.

Al fine di rendere più flessibile il vincolo del pareggio di bilancio in presenza di dinamiche cicliche dell'economia, la Legge 342/12 prevede infine che durante le fasi negative del ciclo gli Enti territoriali godano di trasferimenti statali aggiuntivi volti a finanziare i LEA, mentre debbano concorrere alla sostenibilità del debito pubblico nelle fasi favorevoli del ciclo. Questo meccanismo vorrebbe riproporre anche a livello di finanza locale la flessibilità che il Fiscal Compact e la Costituzione garantiscono al Bilancio dello Stato. Purtroppo l'implementazione di questo meccanismo presenta delle criticità che vanno oltre l'intrinseca complessità del sistema. La prima riguarda il fatto che le fasi del ciclo economico sono definite sulla base dei criteri europei, e quindi sulla base del segno dell'Output Gap dell'intero paese. Ciò può generare maggiori o minori difficoltà nel raggiungere l'equilibrio di bilancio se il ciclo economico regionale è sfasato rispetto a quello nazionale. In secondo luogo, appare assai problematico determinare gli importi a favore o a carico di ciascuna Regione sulla base della parte delle entrate proprie di ciascuna Regione che dipende dal ciclo economico.

Mutuando molte delle disposizioni già previste del Patto di Stabilità Interno anche il rispetto dell'equilibrio di bilancio è supportato da un cogente sistema di monitoraggio e verifica, che prevede, fra l'altro, l'obbligo da parte delle Regioni di presentare un bilancio di previsione che soddisfa l'equilibrio del bilancio, e da un altrettanto stringente sistema sanzionatorio, che prevede il versamento allo Stato di un importo pari all'ammontare dello squilibrio, il divieto all'indebitamento e il divieto all'assunzione di personale.

\*Università di Venezia