



School of Government

Master di II livello in Amministrazione e Governo del Territorio

Ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali

Le spese d'investimento nell'ente locale: l'applicazione dei principi contabili generali e applicati di cui al d.lgs. 118/2011

Relatore:
Ch.mo Prof.
Francesco Delfino

Candidata:
Federica Pecoraro Scanio
Matr. SG02141

ANNO ACCADEMICO 2019/2020

INDICE

LE SPESE D'INVESTIMENTO NELL'ENTE LOCALE: L'APPLICAZIONE DEI PRINCIPI CONTABILI GENERALI E APPLICATI DI CUI AL D. LGS. 118/2011

- 1. Nozione di spesa di investimento e di spesa corrente. Riferimenti ai principi Costituzionali.**
- 2. La spesa di investimento nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nelle decisioni della Sezione Autonomie della Corte dei conti: le principali decisioni.**
 - 2.1. La giurisprudenza costituzionale fino alla riforma costituzionale n.1/2012.**
 - 2.2. La giurisprudenza costituzionale a seguito della legge costituzionale n.1/2012.**
- 3. La spesa di investimento dopo le sentenze della Corte costituzionale n.247/2017 e 101/2018.**
 - 3.1. La giurisprudenza costituzionale dopo l'entrata in vigore della riforma di armonizzazione contabile d.lgs. 118/2011.**
 - 3.2. Gli effetti delle sentenze n.247/2017 e n.101/2018: le novità della legge di bilancio 2019 ed il superamento del cd. doppio binario.**
- 4. La spesa di investimento nel principio generale n. 16 concernente la competenza finanziaria.**
- 5. La spesa di investimento nel principio applicato, Allegato 4/2.**
- 6. Il recente adeguamento del principio applicato al nuovo codice dei contratti;**
- 7. Il Fondo pluriennale vincolato come strumento di programmazione e controllo dello stato di attuazione della spesa di investimento.**
- 8. Conclusioni: il rilancio della spesa per investimenti nel d.lgs. n.118/2011 e nella Legge di Bilancio 2019.**

1. Nozione di spesa di investimento e di spesa corrente. Riferimenti ai principi Costituzionali.

La finanza pubblica si configura come la scienza che studia i processi economico-finanziari diretti a sostenere l'attività e il funzionamento delle amministrazioni pubbliche. Le amministrazioni pubbliche ogni anno gestiscono un processo circolare e continuo di acquisizione e impiego di mezzi finanziari che utilizzano per perseguire i propri obiettivi¹. La contabilità pubblica consiste, invece, nell'insieme di regole che disciplinano suddetta attività di acquisizione e impiego di risorse da parte delle amministrazioni pubbliche sia centrali che locali.

Poiché è caratterizzata da particolare trasversalità, senza dubbio ci troviamo di fronte ad una materia estremamente dinamica ed in continua evoluzione. Le numerose e profonde modifiche che hanno interessato la contabilità pubblica degli enti territoriali si spiegano col fatto che, questi, si trovano in una posizione singolare, che li vede attratti da due opposte "polarità". Tali enti, infatti, sul piano nazionale sono i protagonisti di un lento e travagliato, ma pur tuttavia costante, processo di federalizzazione, in virtù del quale acquistano una sempre maggiore autonomia finanziaria; sul piano europeo sono i primi soggetti chiamati a provvedere al risanamento dei conti pubblici e alla riduzione del debito pubblico statale, di conseguenza soffrendo numerose limitazioni nella loro capacità di spesa. In sostanza, la complessità della disciplina e le sue trasformazioni nel tempo derivano dal fatto che il legislatore "ha dovuto soddisfare esigenze di natura micro di ogni singola amministrazione pubblica ed esigenze di natura macro imposte dal monitoraggio della finanza pubblica nel suo insieme"².

La crisi economico-finanziaria scoppiata nel 2008, riconoscendo negli squilibri dei conti pubblici degli Stati uno dei più importanti fattori di debolezza dell'area euro, ha spinto l'Unione europea ad adottare delle politiche di bilancio sempre più rigide e a rafforzare gli strumenti a garanzia della solidità finanziaria degli Stati membri.

Il recepimento del nuovo apparato di regole europee è avvenuto in Italia principalmente con la legge costituzionale n.1/2012 e la costituzionalizzazione del concetto di pareggio di bilancio. Il novellato articolo 81 Cost. dispone che lo Stato deve assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio

¹ A. Monorchio e L. Mottura, *Compendio di contabilità di stato*, Cacucci editore, 2018.

² Bilardo S. e Anzalone M. (a cura di), A. Beltrami – F. Delfino – D. Di Russo – P. Mariani – R. Mussari – C. Simeone - *Manuale di contabilità delle regioni, degli enti locali e dei loro enti, organismi e società*, Neldiritto editore, 2017.

bilancio tenendo conto delle fasi avverse e favorevoli del ciclo economico. A dispetto del titolo della legge costituzionale, non è stato introdotto un vero e proprio pareggio di bilancio bensì un concetto di equilibrio di bilancio. Non si richiede, quindi, che vi sia una secca corrispondenza tra entrate e spese, bensì, un bilanciamento dinamico tra le acquisizioni di entrate e l'impiego delle risorse in termini di spesa. Ancor meglio precisato dalla Corte costituzionale, il principio "consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche"³.

Il principio dell'equilibrio tra le entrate e spese di bilancio è quindi diventato il nuovo concetto cardine per l'intero complesso delle amministrazioni pubbliche. Secondo quanto disposto dall'articolo 97 Cost., infatti, tutte le pubbliche amministrazioni sono vincolate al rispetto dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico. L'estensione della regola dell'equilibrio di bilancio a tutti i livelli istituzionali si spiega col fatto che le pubbliche amministrazioni non possono essere considerate come organi solitari, a sé stanti. Sebbene mantengano una propria individualità, questi soggetti partecipano sinergicamente al raggiungimento degli obiettivi finanziari stabiliti in sede europea. In altre parole, le decisioni di tutti i soggetti pubblici, dai più piccoli ai più rilevanti, si ripercuotono sul bilancio statale consolidato e quindi sull'andamento generale della finanza pubblica.

Gli enti territoriali, quindi, mantengono un ruolo chiave per l'aggiustamento dei conti pubblici perché costituiscono i primi mattoni su cui è possibile costruire un bilancio pubblico sano. Tali amministrazioni, oggi, si interfacciano direttamente con le regole stabilite a livello sovranazionale e partecipano in prima battuta al raggiungimento dei nuovi equilibri. Inoltre, visto che costituiscono le strutture istituzionali più vicine ai cittadini, forse più di tutti gli altri livelli istituzionali hanno risentito, nel tempo, delle limitazioni imposte alle proprie scelte finanziarie.

Bisogna innanzitutto sottolineare che le spese dell'ente territoriale si distinguono in due categorie principali, a seconda delle diverse finalità che perseguono.

Le spese correnti costituiscono l'insieme di risorse utilizzate dall'ente per sostenere il funzionamento ordinario dell'apparato amministrativo. Rientrano tra queste, ad esempio, le spese dirette al pagamento degli stipendi dei dipendenti pubblici, i costi da sostenere per l'erogazione di alcuni servizi, la quota degli interessi passivi da corrispondere. Lo stanziamento delle spese correnti

³ Corte costituzionale, sent. n.250/2013.

si ripete nel tempo. Esse, infatti, possono descriversi come spese a ciclo finanziario veloce perché i beni o servizi che contribuiscono ad acquisire esauriscono la propria utilità nel corso dello stesso esercizio finanziario a cui afferiscono.

Le spese in conto capitale o d'investimento comprendono, invece, le spese finalizzate ad "incrementare lo stock di capitale fisico o tecnologico a disposizione del territorio e del sistema produttivo dell'Amministrazione"⁴. Nell'ambito di questa categoria possiamo distinguere due tipologie principali: le spese per investimenti indiretti, formate dai contributi erogati a favore di altri soggetti per sostenerne gli investimenti; le spese per investimenti diretti, che sono finalizzate ad arricchire il patrimonio dell'ente attraverso l'acquisizione di immobilizzazioni. Le immobilizzazioni rappresentano quei beni che cedono la propria utilità nel corso di più esercizi finanziari, e per questo motivo, anche detti beni a fecondità ripetuta. Il capitale fisso che viene acquisito con questa tipologia di spesa può consistere sia in beni materiali, come ad esempio, gli impianti sportivi, le scuole, gli ospedali, sia beni immateriali, come ad esempio, software o brevetti.

I beni acquisiti tramite spese di investimento, quindi, propagano la propria utilità per più esercizi finanziari e per questo costituiscono fattori chiave per la produttività e lo sviluppo del territorio. Infatti, il valore del bene che viene realizzato con l'investimento non corrisponde al semplice costo sostenuto dall'ente, ma deve essere considerato alla luce del circuito virtuoso che contribuisce ad innescare. Il beneficio degli investimenti in infrastrutture, ad esempio, non consiste nella semplice costruzione di un'altra struttura ma nello stimolo che la stessa può imprimere alla crescita del territorio. Allo stesso modo, il potenziale degli investimenti nella ricerca non si ferma allo sviluppo di una nuova tecnologia ma nel ruolo determinante che essa potrebbe rivestire a favore della produttività e della competitività.

In considerazione della finalità delle spese d'investimento, e di ciò che sono destinate a produrre, si spiega il principale aspetto che le differenzia rispetto alle spese correnti, ovvero la possibilità di essere finanziate anche attraverso operazioni di indebitamento. L'articolo 119 della Costituzione, all'ultimo comma, stabilisce che le Regioni e gli enti locali "possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio".

⁴ Banca Dati Amministrazioni Pubbliche, Il perimetro degli investimenti pubblici – una mappa per orientarsi, www.openbdap.mef.gov.it, 31 dicembre 2018.

Il legislatore costituzionale ha optato per la costituzionalizzazione della cd. golden rule, regola secondo la quale, fermo restando il mantenimento in pareggio del saldo corrente, è possibile creare disavanzo per conseguire le spese destinate allo sviluppo delle infrastrutture e del capitale umano.

Le ragioni di fondo del ricorso alla regola aurea sono essenzialmente due⁵.

Secondo un primo aspetto più strettamente economico, deve essere messa in luce la relazione che intercorre tra gli oneri collegati all'operazione di indebitamento e il bene che viene realizzato. Gli oneri collegati al servizio del debito, che si ripercuotono per più esercizi finanziari, devono essere compensati dall'utilità prodotta dall'investimento nel medio-lungo periodo (utilità che non sarebbe prodotta se l'operazione di indebitamento fosse impiegata per la copertura di spese correnti, che appunto sono spese "veloci"). Il bene ottenuto con le spese di investimento, infatti, inciderà certamente in maniera positiva sulla dinamica del reddito futuro prodotto sul territorio, o attraverso le tariffe derivanti dal suo utilizzo oppure attraverso la sua utilità ripetuta nel tempo.

Secondo una considerazione di tipo etico, che comunque non è estranea alla prima ragione citata, la golden rule si giustifica per motivi ricollegabili a questioni di "equità intergenerazionale". La quota di interessi e la restituzione del capitale prodotta dall'operazione di indebitamento, infatti, si tradurranno in maggiori imposte gravanti sulle generazioni future. Secondo il principio di equilibrio intergenerazionale, lo sforzo economico richiesto alle generazioni future è giustificabile soltanto quando finalizzato ad ottenere un bene durevole di cui queste possano direttamente beneficiare. La golden rule, pertanto, è una regola legata anche alla saggezza e prudenza degli amministratori locali, dato che, l'applicazione spregiudicata per la durata di una legislatura, potrebbe segnare in modo indelebile la vita politica dell'ente nella legislatura successiva⁶.

In sostanza, la Costituzione concede la creazione di disavanzo soltanto a condizione che venga mantenuto un equilibrio di tipo patrimoniale. La passività patrimoniale creata con la contrazione del debito deve avere come contraltare un aumento dell'attività patrimoniale, ottenuta dall'utilità del bene pluriennale che viene rilasciata nel corso di più esercizi finanziari. In altre parole, a fronte dell'elemento passivo deve esserci sempre la correlativa presenza dell'elemento attivo che

⁵ M. Barbero, Il Federalismo Fiscale Silenzioso: la legge Finanziaria per il 2004 attua "di soppiatto" la golden rule di cui all'articolo 119, comma 6, della Costituzione, Diritto&Diritti, febbraio 2004.

⁶ P. Giarda, Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione, Le Regioni, fasc. 6, novembre-dicembre 2001.

permetta di mantenere l'invarianza del netto patrimoniale, ovvero che non permetta di impoverire il territorio.

Oltre al limite del ricorso ad indebitamento solo per spese di investimento, il costituente ha ritenuto necessario introdurre due ulteriori condizioni all'indebitamento stesso. È richiesto infatti che si possa procedere ad indebitamento soltanto con la "contestuale definizione di piani di ammortamento" e nel rispetto dell'equilibrio di bilancio "per il complesso degli enti di ciascuna Regione".

Il piano di ammortamento rappresenta, infatti, l'elemento chiave che regola il rapporto tra la durata utile del bene e le conseguenze dell'operazione di indebitamento. Per rispettare il principio di equità intergenerazionale è quindi necessario che la durata del piano di ammortamento sia uguale, o meglio inferiore, alla durata del bene in cui il debito è investito. Infatti, nel caso in cui la durata del piano di ammortamento risulti superiore alla durata dell'utilità del bene, per un certo lasso di tempo i cittadini sarebbero onerati dal ripagamento del debito senza poter beneficiare del bene corrispettivo. Situazione assolutamente vantaggiosa si verificherebbe nel caso contrario, ovvero nel caso in cui, la durata del piano di ammortamento del debito sia inferiore alla durata del bene. In questa circostanza, infatti, la collettività trarrebbe beneficio dal bene senza dover versare un contestuale corrispettivo.

Le spese di investimento dell'ente territoriale rappresentano quindi le risorse impiegate per aumentare il valore del proprio patrimonio, che consiste nella dotazione di ricchezza a disposizione del territorio. La corretta gestione del patrimonio, infatti, non dovrebbe mai coincidere con la semplice conservazione dell'esistente bensì con la trasformazione attiva del patrimonio in tutte le sue componenti, nelle logiche di una sua continua valorizzazione⁷. Le spese di investimento, quindi, si pongono come elemento cruciale per realizzare il principio di corretta gestione del patrimonio, inteso in questo senso.

Nonostante il ruolo chiave che gli investimenti rivestono nello sviluppo e nella crescita del territorio, forse non sempre risultano correttamente adoperati e valorizzati. Possono individuarsi due ordini di ragioni.

Da un lato, accade spesso che l'amministratore pubblico, vivendo una dimensione che guarda ad un periodo relativamente breve, concentri il proprio impegno su azioni di carattere immediato a

⁷ F. Delfino, Il patrimonio degli enti locali: principi, gestione e valorizzazione, www.guidaentilocali.it.

svantaggio di strategie di medio-lungo termine. Questa distorsione penalizza inevitabilmente questa tipologia di spesa che, per essere efficace, richiede ragionamenti duraturi.

Un altro problema di fondo può indentificarsi con l'instabilità delle regole che disciplinano la materia della contabilità pubblica. Le continue modifiche delle regole sull'equilibrio finanziario degli enti locali, sui limiti di spesa degli enti, oltre che la mutevolezza della disciplina sugli appalti, infatti, ha certamente reso più difficoltosa la programmazione di interventi con un ampio orizzonte temporale.

2. La spesa di investimento nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nelle decisioni della Sezione Autonomie della Corte dei conti: le principali decisioni.

2.1. La giurisprudenza costituzionale fino alla riforma costituzionale n.1/2012.

Le regole inerenti alla spesa pubblica e all'autonomia finanziaria degli enti territoriali sono state più volte trattate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che ha contribuito, attraverso le sue pronunce, a precisarne le caratteristiche.

In particolare, per analizzare le pronunce che hanno inciso sulla materia delle spese di investimento dell'ente territoriale bisogna considerare che la disciplina che la interessa a livello costituzionale, cioè l'articolo 119 della Costituzione, ha subito due profonde modifiche: una ad opera della legge costituzionale n.3/2001 ed un'altra a seguito della legge costituzionale n.1/2012.

La legge costituzionale n.3/2001, oltre ad aver introdotto l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa per gli enti territoriali, ha elevato a rango costituzionale la già citata golden rule, concedendo agli enti di indebitarsi esclusivamente per finanziare spese di investimento. La costituzionalizzazione della regola era finalizzata a porre fine alla prassi secondo la quale, il ricorso al debito era utilizzato per il ripianamento di disavanzi oppure per sostenere spese di tipo corrente, circostanze che provocavano gravi squilibri finanziari⁸.

L'effettiva attuazione della regola aurea, tuttavia, richiedeva necessarie indicazioni interpretative in ordine ai due termini contenuti nell'articolo 119 Cost. : la nozione di indebitamento e la nozione di investimento. Il legislatore, pertanto, ha cristallizzato i due concetti attraverso l'articolo 3 della legge n.350/2003, rispettivamente al comma 17 e comma 18. Tale opera definitoria ha suscitato molte critiche da parte degli amministratori degli enti territoriali, i quali hanno immediatamente recriminato un'interpretazione troppo restrittiva del concetto di investimento. La rilevanza di questa definizione è di palmare evidenza: tutto ciò non compreso nell'elencazione di cui al comma 18 rientra automaticamente nel "calderone" delle spese correnti, e non può essere finanziato mediante ricorso al mercato dei capitali⁹. Secondo quanto lamentato dagli enti territoriali, il concetto di investimento appariva inadeguato, poiché non contemplava né i contributi a favore di

⁸ A. Manzella, L'indebitamento degli enti territoriali: disciplina e assetti, *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 5/2004.

⁹ M. Barbero, Il Federalismo Fiscale Silenzioso: la legge Finanziaria per il 2004 attua "di soppiatto" la golden rule di cui all'articolo 119, comma 6, della Costituzione, *Diritto&Diritti*, febbraio 2004.

soggetti diversi da enti pubblici, seppure volti a stimolare investimenti indiretti, né le forme di cofinanziamento di programmi comunitari.

Nonostante le osservazioni citate, i limiti dei concetti di investimento (e anche di indebitamento) sono stati giudicati conformi dalla Corte costituzionale nella sentenza n.425/2004. In tale sede, la Corte ha osservato che, sebbene queste nozioni si basino su principi di scienza economica, non sono definibili a priori ed in modo univoco. Tuttavia, la loro delimitazione non può essere frutto di scelte differenziate a livello locale ma deve concretizzarsi a livello centrale. La precisazione di questi concetti, cruciali per la finanza pubblica, infatti, richiede una omogeneità a livello nazionale perché deve sempre considerare i vincoli sovranazionali cui l'Italia è assoggettata. Sulla base di queste riflessioni, il comma 6 dell'articolo 119 Cost. viene definito dalla Corte come un "vincolo di carattere generale, che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti", e pertanto, solo lo Stato può legittimamente provvedere alle scelte che lo attuano.

La Corte, quindi, ha avallato la nozione restrittiva di investimenti proposta dal legislatore, il quale ha individuato come tali solo le spese da cui deriva un accrescimento diretto del patrimonio dell'ente, escludendo le altre spese in conto capitale che, pur potendo incrementare la competitività del sistema economico nel suo complesso, si traducono in accrescimento patrimoniale di un soggetto privato. Nella pratica, dal novero degli investimenti sono state escluse delle tipologie di spesa molto utilizzate dagli enti territoriali. Tale esclusione ha inizialmente sollevato problemi, non solo sotto il profilo di una riduzione di discrezionalità delle scelte dell'ente, ma anche rispetto ad una minore effettività delle politiche di sviluppo sul territorio¹⁰.

Giova sottolineare che, sulla base dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione, il coordinamento della finanza pubblica rientra tra le materie di potestà legislativa concorrente. Sulla base di ciò, al legislatore regionale è imposto il rispetto dei soli principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia. Il problema si è riscontrato nel fatto che il legislatore nazionale, nella sua attività di coordinamento, ha spesso emanato norme abbastanza dettagliate e difficilmente ascrivibili alla categoria di "principi". La diretta conseguenza di questo "sconfinamento" si è tradotta spesso in una limitazione dei margini di manovra degli enti territoriali, che ha gravato soprattutto sul comparto delle spese per investimenti.

¹⁰ M. Barbero, Golden rule: "Non è tutto oro quel che luccica!" (nota a Corte cost. n.425/2004), Le Regioni, fasc. 4/2005.

La Corte costituzionale si è pronunciata più volte sul tema, cercando di bilanciare tra esigenze di uniformità della disciplina ed esigenze legate all'autonomia finanziaria degli enti. Attraverso una serie di sentenze, il Giudice delle leggi ha fissato i caratteri del potere del legislatore di limitare le politiche di bilancio degli enti. Tale potere, infatti, non è illimitato, e i suoi vincoli devono consistere solo in un "limite complessivo" che lasci agli enti stessi "ampia libertà di allocazione delle risorse" tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (Corte cost. n.376/2003, n.36/2004, n.390/2004). Tale orientamento interpretativo trova conferma anche nelle successive pronunce della Corte costituzionale (tra le varie sentenze: Corte cost. n.139/2012, n.182/2011, n.237/2009, n.162/2007, n.417/2005).

Analizzando la giurisprudenza costituzionale, appare evidente come, pure tenendo conto della necessaria unitarietà di alcune regole fissate dal legislatore statale, la Corte costituzionale abbia sempre difeso l'autonomia finanziaria, ed in particolare di spesa, degli enti territoriali. Il coordinamento della finanza pubblica e le istanze derivanti dai vincoli sovranazionali, infatti, non possono comprimere lo spazio di manovra finanziaria delle autonomie, garantito dallo stesso articolo 119 della Costituzione. Alla luce di ciò, il legislatore nazionale, nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica, ha potuto incidere direttamente soltanto sulle spese di natura corrente, non potendo limitare in alcun modo le spese in conto capitale, perché ciò si tradurrebbe in una chiara compressione della discrezionalità delle scelte politiche delle autonomie territoriali. Tuttavia, poiché le spese correnti, per loro intrinseca caratteristica, sono molto poco comprimibili, gran parte dei vincoli di spesa previsti dal legislatore ha finito per penalizzare le spese in conto capitale, ed in particolare gli investimenti.

2.2. La giurisprudenza costituzionale a seguito della legge costituzionale n.1/2012.

La riforma costituzionale n.1/2012 rappresenta un importante punto di svolta per la contabilità pubblica. Com'è noto, l'improvvisa limitatezza delle risorse, derivante dalla crisi economico-finanziaria globale del 2008, ha avuto effetti profondi sull'ambito economico e sociale del nostro Paese ed ha reso necessarie delle risposte immediate. È questo il contesto emergenziale all'interno del quale si sviluppa la riforma costituzionale del 2012. Senza soffermarsi sui particolari della riforma, è importante evidenziare come questa abbia introdotto un nuovo innovativo parametro con cui tutti i soggetti pubblici devono relazionarsi: il principio del pareggio di bilancio (o meglio dell'equilibrio di bilancio), diventato, nel tempo, il concetto cardine per tutte le decisioni di finanza pubblica.

In questo contesto emergenziale, il governo ha adottato politiche di spesa restrittive, le quali hanno indubbiamente gravato sul comparto delle spese di investimento degli enti territoriali, riducendole drasticamente e aggravando una situazione già di per sé critica. Alle amministrazioni locali, infatti, è stato richiesto un rilevantisimo contributo diretto al risanamento dei conti pubblici. Tali enti, negli anni, sono stati più volte destinatari di “tagli di spesa lineari”, misure che hanno impedito di dare impulso ad un processo di miglioramento della qualità della spesa e di affinamento delle priorità allocative. Sebbene l'intento del legislatore fosse quello di ridurre la spesa corrente, infatti, come già accennato, la particolare rigidità di questo tipo di spesa ha prodotto l'effetto contrario, ossia una compressione delle spese d'investimento.

In questo contesto oltremodo delicato, la Corte costituzionale ha avuto un ruolo centrale per assicurare un corretto bilanciamento tra l'inevitabile tendenza accentratrice delle decisioni di finanza pubblica e la tutela dell'autonomia degli enti territoriali. All'interno di questa costante opera di bilanciamento si collocano alcune decisioni fondamentali del Giudice delle leggi riguardanti la materia dell'indebitamento e delle spese di investimento degli enti territoriali.

Nella sentenza n.70/2012, ad esempio, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune disposizioni della legge per il bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011, in quanto difformi rispetto all'articolo 3 della legge n.350/2003. Giova evidenziare come, la Corte definisce le disposizioni contenute nell'articolo 3, come utili “a controllare l'indebitamento complessivo delle amministrazioni nell'ambito della finanza allargata, nonché il rispetto dei limiti interni alla disciplina dei prestiti pubblici”. In sostanza, la poca chiarezza delle norme della legge regionale non consentiva di avere un quadro chiaro circa le tipologie di investimenti che la Regione intendeva perseguire, e si poneva come un rischio per gli equilibri complessivi di finanza pubblica. Infatti, si correva il rischio, che venisse autorizzato il ricorso al debito per operazioni difformi da quanto stabilito dal legislatore, e che quindi si configurasse una situazione di indebitamento incontrollato. La decisione giurisprudenziale avalla chiaramente una soluzione accentratrice. Tuttavia, se da un lato comprime i margini delle scelte dell'ente territoriale, dall'altro, tale compressione trova giustificazione nel contesto economico del Paese, che richiede soluzioni rigorose ed uniformi per tutti gli enti¹¹.

¹¹ M. Nardini, La “tutela degli equilibri di bilancio” delle Regioni nella sentenza n. 70/2012 della Corte Costituzionale, alla luce dei nuovi articoli 81 e 119 della Costituzione (nota a sentenza del 28 marzo 2012, n. 70), www.amministrazioneincammino.it, 14 maggio 2012.

Soluzione simile è adottata nell'ordinanza n.353/2013, dove la Corte ha rilevato la poca chiarezza di alcune norme, contenute in una delibera della Regione Sicilia, e riguardanti l'avvio di alcune tipologie di investimenti. Gli investimenti che venivano autorizzati, infatti, potevano configurarsi come spese in conto capitale, tuttavia la mancanza di documenti dettagliati impediva di ritenere che questi fossero investimenti diretti, e che fosse legittimato quindi il ricorso all'indebitamento.

Dunque, è facile rilevare come, durante il periodo di recessione economica, la Corte costituzionale ha avallato tendenze restrittive, in modo da facilitare il mantenimento degli equilibri di bilancio. Sia sottolineando l'importanza del rispetto del tetto di indebitamento da parte degli enti (Corte cost. n.309/2012), sia ammettendo la legittimità di vincoli che destinassero risorse al raggiungimento degli equilibri di bilancio (Corte cost. n.205/2013 e n. 63/2013), la Corte ha adottato soluzioni accentratrici, riconoscendo poteri anche pervasivi del legislatore nazionale sulle scelte finanziarie degli enti territoriali.

La sentenza n.88/2014 non fa altro che confermare le interpretazioni accentratrici rispetto alla materia dell'indebitamento degli enti territoriali. Nella sentenza, la Corte ha riconosciuto come non fondate le censure rivolte contro le disposizioni della legge rinforzata n.243/2012 (articolo 10, comma 3, 4 e 5) che disciplinano il ricorso all'indebitamento da parte degli enti territoriali, le quali, avendo natura dettagliata, avrebbero ecceduto i limiti dell'intervento statale violando l'autonomia finanziaria dell'ente. Nello specifico, la Corte ha rilevato che il legislatore statale, nel dettare una disciplina dettagliata ed uniforme per tutte le autonomie, non viola nessun parametro costituzionale, in quanto, la condizione di crisi economica del Paese ("oggi più che in passato") rende necessaria la fissazione di regole attuative omogenee, che non possono declinarsi in maniera differente sui vari livelli istituzionali. Tale indirizzo viene considerato dalla Corte come uno sviluppo dell'orientamento già espresso circa il ricorso all'indebitamento per finanziare le spese di investimento, le cui disposizioni già enunciavano un "vincolo di carattere generale"¹². Nella pronuncia del 2014, anzi, l'esigenza di uniformità della materia si configura proprio come il riflesso della "natura ancillare della disciplina dell'indebitamento rispetto ai principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico". Di conseguenza, la materia dell'indebitamento deve coinvolgere tutte le amministrazioni in maniera uniforme, il che impone che le regole vengano individuate a livello centrale.

¹² M. Nardini, Il principio di equilibrio di bilancio per le autonomie speciali (nota alla sentenza del 7 aprile 2014, n.88), www.federalismi.it, fasc. 22/2014.

Con la pronuncia in questione, pertanto, la Corte si è posta in linea con le misure utilizzate dal legislatore per contrastare gli effetti della crisi economica, valorizzando la centralità dell'interesse finanziario nelle decisioni pubbliche attuali, anche a costo di una compressione dei margini di scelta delle autonomie. Come è stato osservato da più parti, è infatti lecito che, nel perseguimento dell'obiettivo di interesse generale di risanamento delle finanze pubbliche, le scelte di politica economica adottate per far fronte alla situazione di eccezionale emergenza finanziaria, richiedano il necessario concorso all'obiettivo di tutti gli enti autonomi territoriali¹³.

¹³ G. Lo Conte, *Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali: prime indicazioni della Corte costituzionale*, *Giornale di Diritto Amministrativo*, fasc. 11/2014.

3. La spesa di investimento dopo le sentenze della Corte costituzionale n.247/2017 e 101/2018.

3.1. La giurisprudenza costituzionale dopo l'entrata in vigore della riforma di armonizzazione contabile d.lgs. 118/2011.

Il tema delle spese di investimento degli enti territoriali negli ultimi anni ha subito diverse modifiche a seguito delle varie riforme che hanno interessato la contabilità pubblica. Come è noto, il d.lgs. n.118/2011, entrato in vigore dal 1° gennaio 2015, ha apportato modifiche profonde al sistema, concretizzando il processo di armonizzazione dei diversi sistemi contabili delle amministrazioni sub-statali e introducendo un linguaggio contabile omogeneo per tutti gli enti territoriali.

Il profondo valore della riforma di contabilità degli enti territoriali, tuttavia, non consiste semplicemente nell'aver reso i dati contabili degli enti facilmente confrontabili ed aggregabili ai fini del consolidamento dei conti pubblici, ma anche nell'aver introdotto una serie di strumenti diretti ad eliminare alcune cattive pratiche contabili che nel tempo si erano diffuse tra le varie amministrazioni.

Non era infrequente, infatti, che all'interno dei bilanci le poste in uscita venissero sottostimate, e che al contempo si tenesse conto di entrate che difficilmente venivano rimosse. A causa di questi problemi di valutazione, spesso si verificava uno scostamento tra le risorse effettivamente disponibili dell'ente, e la situazione contabile descritta nel bilancio. La riforma contabile, pertanto, si pone come "una irripetibile occasione per rendere più leggibili i conti degli enti territoriali"¹⁴, che tende a ricollegare il più possibile le poste di bilancio a vere situazioni creditorie e debitorie.

Le lacune di disciplina dell'ordinamento previgente, unite ad una situazione complessiva piuttosto critica, hanno inciso in maniera molto negativa sugli investimenti degli enti territoriali, e di conseguenza sullo sviluppo dei territori. Per questo motivo, il processo di riforma delle regole contabili ha perseguito, tra gli altri obiettivi, anche quello di riqualificazione della spesa pubblica. Attraverso i nuovi strumenti e il miglioramento delle regole, infatti, il legislatore ha inteso far confluire maggiori risorse alle spese per investimenti pubblici, facilitandoli.

Ecco che si pongono di fondamentale importanza una serie di pronunce giurisprudenziali e di delibere della Sezione Autonomie della Corte dei conti, all'interno delle quali vengono specificati i

¹⁴ Delibera n.4/SEZAUT/2015/INPR.

termini di utilizzo dei nuovi istituti a favore degli investimenti. Con l'entrata in vigore della riforma, infatti, la Corte costituzionale e la Sezione Autonomie hanno operato sinergicamente per fornire delle linee di indirizzo comuni che impedissero di snaturare tali strumenti. In definitiva, la suddetta opera interpretativa ha contribuito in maniera tangibile al rilancio degli investimenti pubblici degli enti territoriali.

La sentenza n.247/2017 si pone pienamente all'interno di questo filone. La pronuncia, infatti, ha fornito un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'articolo 9 della legge n.243/2012, con la quale viene protetta l'efficacia dell'istituto dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato.

La questione verteva principalmente su due problemi interpretativi del comma 1-bis dell'articolo 9 della legge n.243/2012. La quanto mai "oscura" formulazione della disposizione, infatti, produceva un duplice effetto. Il primo periodo della disposizione, poiché non includeva l'avanzo di amministrazione tra le entrate finali, sembrava negare all'ente territoriale la piena disponibilità dello stesso. Il secondo e terzo periodo della disposizione, invece, attraverso uno strumentale collegamento con lo schema di bilancio armonizzato, avrebbero impedito il naturale utilizzo del fondo pluriennale vincolato, che veniva trasformato di fatto in un indebito contributo dell'ente territoriale agli obiettivi di finanza pubblica¹⁵.

Entrambe le disposizioni, in base al dettato normativo del legislatore, erano potenzialmente lesive e potevano essere interpretate in modo da snaturare sia l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, sia il fondo pluriennale vincolato. La Corte, pertanto, si è impegnata a fornire una interpretazione che non contrastasse con la ratio dei due istituti.

Nello specifico, per quanto attiene la disciplina dell'avanzo di amministrazione, la Corte ha ammesso la potenziale lesività della disposizione, decretando al contempo che l'unica interpretazione possibile non può che essere quella secondo cui "l'avanzo di amministrazione rimane nella disponibilità dell'ente che lo realizza". La Consulta ha riconosciuto che, l'esclusione dell'avanzo di amministrazione dal saldo di riferimento per il pareggio si ammette soltanto in via transitoria, con riferimento al bilancio di previsione. L'avanzo di amministrazione presunto, infatti, non è correttamente computabile ai fini del pareggio del bilancio, in quanto interessato da un evidente grado di incertezza. Solo una volta confermato con il rendiconto, l'avanzo di amministrazione

¹⁵ L. Antonini, La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi, www.rivistaaic.it, fasc. 1/2018.

effettivo può essere iscritto in bilancio con apposita nota di variazione in corso d'anno, e può contribuire al pareggio di bilancio¹⁶.

La questione inerente al fondo pluriennale vincolato viene risolta in modo simile. La Corte, infatti, riconosce che, secondo l'interpretazione della norma fornita dalle parti ricorrenti, il fondo pluriennale vincolato subirebbe "un'eterogenesi strumentale" agli equilibri della finanza pubblica allargata, che provocherebbe la scoperta di iniziative già approvate e, in ragione di ciò, un conseguente squilibrio per il bilancio dell'ente territoriale. Secondo l'interpretazione costituzionalmente orientata, le disposizioni impugnate non possono alterare la struttura e la gestione temporale del fondo pluriennale vincolato, poiché è proprio la sua corretta contabilizzazione a garantire il mantenimento dell'equilibrio di bilancio¹⁷. Anche alla luce della delibera n.4/2015 della Sezione Autonomie della Corte dei conti, la norma censurata non può essere interpretata come modificativa della copertura delle obbligazioni assunte dall'ente territoriale, cui corrisponde il vincolo del fondo pluriennale, il quale è "naturalmente finalizzato a conservare le risorse necessarie per onorare le relative scadenze finanziarie".

Il Giudice delle leggi, dunque, ha riconfermato, e in un certo senso protetto, la vera essenza degli istituti, oltre che i margini di libertà delle scelte finanziarie degli enti territoriali. La soluzione prospettata dalla Corte costituzionale, inoltre, fornendo una lettura costituzionalmente orientata delle disposizioni impugnate, ha avuto il pregio di minimizzare l'impatto della pronuncia sul già complesso quadro normativo¹⁸. Pertanto, se da un lato la Corte ha ammonito il legislatore nazionale per la formulazione "oscura" delle norme in questione, dall'altro ha trovato il modo di confermare quanto normato, correggendone il tiro.

Appare opportuno evidenziare come in questa pronuncia, la Corte, stigmatizzi severamente l'estremo tecnicismo contabile usato dal legislatore in materia di finanza pubblica. Il rischio messo in luce è quello di creare delle "zone d'ombra", le quali rendano difficile la giustiziabilità delle norme, oltre che la loro comprensione da parte della collettività. Anche secondo quanto affermato dalla Corte dei conti, la chiarezza è l'elemento che deve ispirare la rivisitazione della contabilità degli enti nel suo complesso¹⁹. La poca chiarezza delle norme pregiudica inevitabilmente l'esigenza di

¹⁶ Ufficio Parlamentare di Bilancio, Avanzi di amministrazione e regola del pareggio. La sentenza della Corte costituzionale n.247/2017, Focus tematico n.5, 9 marzo 2018.

¹⁷ Delibera n.32/SEZAUT/2015/INPR.

¹⁸ G. Rivosecchi, La Corte costituzionale garante dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali nella problematica attuazione dell'equilibrio di bilancio, Giurisprudenza costituzionale, fasc. 6/2017.

¹⁹ Delibera n.4/SEZAUT/2015/INPR.

trasparenza, che alcuni autori hanno descritto come un vero metavalore emergente dalla interrelazione dei principi presenti in Costituzione²⁰. La carenza di trasparenza nella materia di finanza pubblica, infatti, mette in crisi il rapporto tra politiche di bilancio, responsabilità politica delle strategie finanziarie e accessibilità alle informazioni, con tangibile danno per i cittadini. A tal proposito, è necessario ricordare che il bilancio è un “bene pubblico”²¹, e che in quanto tale deve essere funzionale a sintetizzare e rendere comprensibili le scelte politiche delle amministrazioni. Allo stesso modo, anche l’attività legislativa deve assicurare un profilo divulgativo delle finalità perseguite per rappresentare, attraverso un quadro complesso, ma il più possibile omogeneo e trasparente, l’interdipendenza tra fattori economico sociali e scelte effettuate dal legislatore nazionale.

Nonostante le raccomandazioni della Corte costituzionale e della Corte dei conti circa la trasparenza e la chiarezza della legislazione in materia finanziaria, sembra che il legislatore non si sia immediatamente allineato con quanto indicato. Nella sentenza n.101/2018, infatti, la Corte ha dichiarato l’incostituzionalità del comma 466 dell’articolo 1 della legge di bilancio per il 2017, nella parte in cui “stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell’equilibrio del bilancio le spese vincolate nei precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza”, e altresì nella parte in cui “non prevede che l’impiego dell’avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell’equilibrio del bilancio di competenza”. La mancata previsione della “neutralità finanziaria” per l’inserimento dell’avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci degli enti territoriali, manifestava come il legislatore snaturasse ancora una volta gli istituti in questione, disallineandosi rispetto a quanto disposto dalla stessa Corte costituzionale. Secondo il comma 466, infatti, si sarebbe avuta una riduzione in itinere di fondi già stanziati per spese di tipo pluriennale e un’incertezza circa il loro ammontare, con conseguente pregiudizio non solo del principio di autonomia dell’ente territoriale ma anche del principio di sana gestione delle risorse pubbliche.

Inoltre, come ha osservato in aggiunta la Corte, qualora le norme precludessero l’utilizzazione negli esercizi successivi dell’avanzo di amministrazione e dei fondi destinati a spese pluriennali, il pareggio si configurerebbe, paradossalmente, come un “attivo strutturale inertizzato” e cioè inutilizzabile per le destinazioni già programmate.

²⁰ A. Carosi, Il principio di trasparenza nei conti pubblici, www.rivistaaic.it, fasc. 3/2018.

²¹ Corte costituzionale, sentenza n.184/2017.

Le norme dichiarate illegittime, comprimendo l'utilizzo fisiologico dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato, intaccavano chiaramente i margini di manovra dell'ente territoriale, ponendosi in netto contrasto con il principio autonomistico. In più, sebbene la Corte avesse già fornito un'interpretazione adeguatrice sul tema dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato, la norma contestata conteneva precisazioni semantiche e funzionali che la rendevano assolutamente incompatibile con tale interpretazione e quindi illegittima.

3.2. Gli effetti delle sentenze n.247/2017 e n.101/2018: le novità della legge di bilancio 2019 ed il superamento del cd. doppio binario.

Sulla scorta delle sentenze n.247/2017 e n.101/2018, il legislatore nazionale ha apportato modifiche importanti sulle regole di finanza pubblica, in particolare attraverso la legge n.145/2018 (legge di bilancio 2019). Tra i tanti aspetti innovativi che hanno interessato la legge di bilancio 2019, particolare rilievo è attribuito alla modifica delle regole per il raggiungimento degli equilibri di bilancio da parte degli enti territoriali. La modifica si è resa necessaria proprio per dare attuazione alle due sentenze citate e per garantire l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato, secondo le regole previste dal d.lgs. n.118/2011.

Bisogna ricordare che, a partire dagli anni Novanta, con l'istituzione del Patto di Stabilità Interno, gli enti territoriali sono stati assoggettati ad un doppio binario di regole contabili. In particolare, il primo binario conteneva le regole contabili del bilancio amministrativo, individuate dal d.lgs. n.118/2011 e dal TUEL; il secondo binario, con il Patto di Stabilità Interno e poi con la legge n.243/2012, individuava regole che limitassero l'impatto sui saldi di finanza pubblica. Queste regole, in sostanza, erano caratterizzate da finalità differenti e non perfettamente sovrapponibili. Le differenze principali tra i due gruppi di regole consistevano nell'esclusione, ai fini del saldo di cui alla legge n.243/2012, di alcune poste che rientravano invece nel d.lgs. n.118/2011. Oltre che sul piano teorico, questo disallineamento ha sollevato numerosi problemi in sede applicativa, contribuendo a comprimere la capacità di spesa - soprattutto di investimento - degli enti territoriali²².

Le sentenze n.247/2017 e n.101/2018 hanno portato alla luce le criticità legate a questo disallineamento, conducendo il legislatore a darne rimedio con la legge di bilancio 2019. Il comma 820 dell'articolo 1, infatti, ha eliminato la pratica del cd. doppio binario, indicando come unico riferimento per l'equilibrio di bilancio degli enti territoriali il d. lgs. n.118/2011 e il TUEL. Pertanto,

²² Ufficio Parlamentare di Bilancio, Gli avanzi spendibili degli enti territoriali a seguito delle nuove regole sul pareggio, Focus tematico n.3, 8 aprile 2019.

a partire dal 2019, gli enti territoriali (escluse le regioni a statuto ordinario che applicheranno tali innovazioni a partire dal 2021) sono chiamati a rispettare soltanto le regole individuate dal d.lgs. n.118/2011, considerandosi superate quelle della legge n. 243/2012. Si evidenzia, tuttavia, che qualora risultino andamenti di spesa degli enti non coerenti con gli impegni finanziari assunti a livello europeo, la novella opera un richiamo esplicito alla clausola di salvaguardia, che demanda al Ministro dell'economia e finanze la proposizione di misure adeguate al contenimento della spesa²³.

Alla legge di bilancio per il 2019 ha fatto seguito la circolare n.3/2019 che il Ministero dell'Economia e Finanza ha emanato per fornire chiarimenti applicativi circa le innovazioni introdotte sul tema dell'equilibrio di bilancio degli enti territoriali. Gli enti territoriali si considereranno in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo. L'informazione verrà desunta, ciascun anno, dal prospetto della verifica degli equilibri, allegato al rendiconto di gestione, e previsto dall'allegato 10. In sostanza, ciascun ente dovrà dimostrare, attraverso tale prospetto, il raggiungimento del risultato di competenza non negativo. Il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, inoltre, non segue più il sistema utilizzato ai sensi della legge n.232/2016, ma viene effettuato per il 2019 attraverso il Sistema Informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE), e successivamente attraverso le informazioni presenti nella Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

Sebbene abbia facilitato molto le operazioni delle amministrazioni pubbliche, il nuovo quadro normativo ha sollevato alcuni problemi. In particolare, non tutti gli autori sono concordi nell'affermare che vi sia stato un effettivo superamento delle regole della legge n.243/2012²⁴. Una recente pronuncia della Corte dei conti-Trentino-Alto Adige inoltre pare confermare queste posizioni critiche. Il Collegio ha evidenziato come, per la particolare natura rinforzata della legge n.243/2012, è difficile ammettere che questa sia superata da una legge ordinaria. Di conseguenza, si ritiene che in capo agli enti permanga l'obbligo di rispettare le norme sul pareggio di bilancio, e che tutt'al più, queste ultime debbano essere lette con l'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale, inserendo tra le entrate l'avanzo di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato. Secondo questa decisione, nel caso in cui si dovesse considerare ai fini dell'equilibrio di bilancio unicamente il prospetto allegato 10 al rendiconto, si includerebbe tra i componenti positivi oltre all'avanzo di amministrazione utilizzato, il Fondo pluriennale vincolato comunque finanziato, e

²³ Delibera n.19/SEZAUT/2019/INPR.

²⁴F. Sucameli, "Patto di stabilità", principi costituzionali ed attuazione politica: la legge di bilancio 2019 e l'art. 9 della l. n. 243/2012 attraverso il prisma della giurisprudenza del Giudice delle leggi, www.federalismi.it, 31 luglio 2019.

anche le entrate riguardanti le accensioni di prestiti. “L'effetto paradossale, infatti, sarebbe dato dal fatto di consentire alle entrate derivanti da indebitamento di migliorare e contribuire significativamente al raggiungimento degli equilibri di bilancio, laddove la disciplina nazionale del "pareggio di bilancio" è stata introdotta, da norme costituzionali, per addivenire ad un contenimento del debito pubblico eccessivo in applicazione di specifici trattati europei”²⁵. La questione, per la sua particolare rilevanza, è stata rimessa alla Sezione Autonomie.

In conclusione, nonostante la presenza di posizioni critiche e di un quadro effettivamente da limare, bisogna riconoscere, che la semplificazione introdotta dal legislatore ha reso più libero l'utilizzo delle risorse da parte degli enti, stimolando il rilancio degli investimenti sul territorio²⁶. Rilancio confermato dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio, il quale ha riconosciuto una accelerazione alla dinamica della spesa, che è ragionevolmente da condurre alla possibilità di utilizzo degli avanzi di amministrazione. Già nel periodo compreso tra ottobre 2018 e febbraio 2019, infatti, gli investimenti complessivamente considerati, sono risultati superiori del 17,8 per cento rispetto al periodo ottobre 2017-febbraio 2018²⁷.

²⁵ Corte dei conti-Trentino Alto Adige, Sez. contr., Delib., 11 ottobre 2019, n. 52.

²⁶ Banca Dati Amministrazioni Pubbliche, Enti territoriali: cosa sono e come funzionano gli avanzi spendibili?, www.openbdap.it, 29 maggio 2019.

²⁷ Ufficio Parlamentare di Bilancio, Gli avanzi spendibili degli enti territoriali a seguito delle nuove regole sul pareggio, Focus tematico n.3, 8 aprile 2019.

4. La spesa di investimento nel principio generale n. 16 concernente la competenza finanziaria.

Oltre che negli strumenti particolarmente innovativi introdotti, il valore aggiunto del decreto legislativo n.118/2011 si riconosce nell'introduzione dei nuovi principi con cui deve interpretarsi l'intero impianto normativo. L'apparato dei principi contabili proposto si delinea attraverso gli allegati che accompagnano il decreto legislativo e che illustrano sia i principi generali che i principi applicati, ovvero norme tecniche che specificano i primi al fine di garantirne un'applicazione corretta e uniforme. L'allegato n.1 del decreto legislativo n.118/2011 declina i 18 principi contabili generali ispiratori del nuovo sistema contabile. Nonostante tutti i principi generali contribuiscano sinergicamente alla corretta riuscita della riforma, possiamo affermare che il nuovo principio della competenza finanziaria ne costituisca indubbiamente il pilastro fondamentale.

Il principio di competenza finanziaria, in generale, rappresenta il criterio con cui le obbligazioni attive e passive di un ente vengono imputate ai diversi esercizi finanziari. Per sua intrinseca natura, il principio di competenza finanziaria rappresenta un punto nevralgico per la costruzione del bilancio degli enti territoriali: la sua scorretta applicazione, infatti, avrà ripercussioni particolarmente gravi sugli equilibri finanziari dell'ente.

Bisogna tener presente che negli ordinamenti contabili previgenti, le obbligazioni attive e passive dell'ente erano imputate all'esercizio finanziario in cui sorgevano. Inoltre, siccome non erano previsti precisi criteri di applicazione, il principio di competenza finanziaria "tradizionale", consentiva una maggiore libertà nella formazione delle poste di bilancio, rendendo possibili situazioni di sovrastima delle entrate e di sottostima delle spese. In altre parole, era possibile formulare bilanci all'apparenza floridi, anche in presenza di situazioni di effettivo squilibrio. La tecnica descritta finiva per pregiudicare pesantemente sia la funzione conoscitiva del bilancio pubblico, sia la funzione autorizzatoria delle poste di bilancio, che risultava di fatto vanificata. Un investimento, infatti, poteva essere finanziato anche interamente con risorse derivanti da accertamenti futuri, e quindi incerti, rendendo comunque possibile l'impegno delle spese corrispettive previste.

Il nuovo principio di competenza finanziaria, prevedendo un metodo rigoroso di imputazione delle entrate e delle uscite ha permesso di mettere fine a queste cattive pratiche, rafforzando la funzione divulgativa del documento di bilancio. In dottrina, il nuovo principio di competenza finanziaria è stato definito come principio di "competenza rafforzata o potenziata", per sottolineare come,

sebbene ne condivida la natura, in realtà si distingue nettamente dal principio di competenza finanziaria tradizionale, in vigore fino al 2014.

Il principio di competenza finanziaria potenziata costituisce, infatti, “il criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive (accertamenti e impegni)”²⁸. In sostanza, per poter iscrivere in bilancio una posta di entrata o di uscita, questa dovrà essere necessariamente sorretta da un’obbligazione giuridicamente perfezionata, intendendosi con quest’ultima espressione, la situazione nella quale tra due soggetti è instaurato un rapporto giuridico per il quale nascono posizioni creditorie e debitorie. La presenza dell’obbligazione giuridicamente perfezionata, a fondamento delle poste, è l’elemento che rivoluziona l’effettività del principio. Sulla base di questo, infatti, la posizione debitoria e creditoria dell’ente sarà sempre effettiva e mai solo potenziale. Come specificato dalla Corte dei conti “il nuovo impianto della contabilità finanziaria delle Regioni e degli Enti locali, imperniato, sostanzialmente, sulla competenza finanziaria potenziata, dovrebbe sortire l’effetto, in prospettiva, di un tendenziale ridimensionamento delle poste in conto residui, da collegare a veri crediti e veri debiti della pubblica Amministrazione”²⁹.

Questo si traduce nel fatto che, all’interno del bilancio, le poste di entrata devono rispecchiare un effettivo diritto di credito vantato dall’ente, mentre le poste di spesa devono riflettere un effettivo obbligo di pagamento. Il momento in cui si perfeziona il diritto di credito è rappresentato dalla fase dell’accertamento, la quale prevede l’esistenza di una specifica documentazione che deve dimostrare una serie di requisiti, tra cui la data di scadenza. Stesso discorso vale per il lato della spesa: l’obbligazione di pagamento si perfeziona nella fase dell’impegno di spesa, mentre la liquidazione è registrata contabilmente quando l’obbligazione diviene effettivamente esigibile, a seguito della verifica della completezza della documentazione prodotta e della idoneità della stessa a comprovare il diritto di credito del creditore, corrispondente ad una spesa che è stata legittimamente posta a carico del bilancio e regolarmente impegnata.

L’effettività della posizione creditoria o debitoria rende necessaria, in entrambi i casi, l’indicazione del momento in cui il credito o il pagamento vengono a scadenza, e quindi diventano esigibili. Ulteriore caratteristica del principio di competenza finanziaria potenziata è, infatti, la rilevanza della

²⁸ D.lgs. n.118/2011, Allegato 1, Principio generale n.16

²⁹ Deliberazione n.4/SEZAUT/2015/INPR.

dimensione temporale delle obbligazioni. Mentre l'ordinamento contabile previgente rappresentava decisioni di entrata e di spesa, caratterizzate da una sostanziale a-temporalità, la riforma ha inteso collegare le poste di bilancio dell'ente a documenti dettagliati, e che abbiano una precisa collocazione nel tempo, migliorando la trasparenza, la veridicità e la chiarezza dei bilanci pubblici³⁰.

Pertanto, il nuovo principio richiede che sia facilmente riconoscibile sia il momento di perfezionamento, sia il momento di esigibilità di un'obbligazione. Nello specifico, tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza. I momenti della formazione delle poste di bilancio si presentano quindi come astrattamente distinti, sebbene siano materialmente coincidenti e rappresentino le due facce di una stessa medaglia. Appena l'obbligazione è perfezionata, infatti, il soggetto responsabile ha l'obbligo di registrarla. La registrazione consiste nell'azione materiale dell'inserimento dell'importo all'interno delle scritture contabili. L'aspetto della registrazione si lega, quindi, al concetto del perfezionamento dell'obbligazione. Detto in altre parole: non possono registrarsi obbligazioni che non siano giuridicamente perfezionate. Nello stesso istante in cui si inserisce l'importo sopracitato, il responsabile dovrà occuparsi di imputarlo all'esercizio finanziario corretto (oppure ai più esercizi se è spalmato nel tempo), che è quello in cui l'obbligazione viene a scadenza. L'aspetto dell'imputazione è quindi legato al concetto della scadenza dell'obbligazione, ovvero il momento in cui essa diventa esigibile.

La compresenza del momento della registrazione e di quello dell'imputazione è il cuore del principio di competenza finanziaria potenziata: il meccanismo non solo rende impossibile la registrazione di obbligazioni non perfezionate, ma impone anche un rigoroso criterio di imputazione delle obbligazioni, il quale assicura la precisione delle previsioni finanziarie. La necessità della contemporanea esistenza del perfezionamento e dell'esigibilità delle obbligazioni attive o passive mette in luce le nuove esigenze abbracciate dal legislatore: il necessario perfezionamento dell'obbligazione, infatti, garantisce che in bilancio siano presenti, esclusivamente, situazioni debitorie e creditorie effettive, reali; l'indicazione dell'esigibilità dell'obbligazione pone l'accento

³⁰ Bilardo S. e Anzalone M. (a cura di), A. Beltrami – F. Delfino – D. Di Russo – P. Mariani – R. Mussari – C. Simeone - Manuale di contabilità delle regioni, degli enti locali e dei loro enti, organismi e società, Neldiritto editore, 2017.

sulla dimensione temporale della stessa, assicurando rigorosa precisione nella formulazione delle poste di bilancio. Come cristallizzato dalla Corte dei conti, infatti, con il nuovo principio si pone l'accento su crediti e debiti scaduti, abbandonando la tradizione di una contabilità di diritto fatta di crediti e debiti potenziali. La competenza finanziaria diventa, così, una competenza realizzativa, in cui crediti e debiti che scadono nell'esercizio devono poter garantire, tra loro, un perfetto equilibrio di flussi finanziari³¹.

Attraverso la garanzia che le registrazioni in bilancio siano frutto di situazioni reali e collocabili nel tempo, ciò che viene iscritto in bilancio tende a discostarsi sempre di meno da quanto accade nella realtà. Di conseguenza, la funzione programmatica nonché autorizzatoria delle registrazioni risulta assolutamente potenziata perché quanto riportato risponde a previsioni con alto grado di affidabilità. Grazie a questa aderenza alla situazione reale, l'amministratore potrà programmare in maniera molto più sicura le proprie iniziative, incorrendo raramente in errori ma dovendo rispettare puntualmente l'autorizzatorietà delle poste di bilancio. Sotto altro punto di vista, si migliora sensibilmente la trasparenza del documento di bilancio, rafforzandone la portata divulgativa a completo beneficio degli amministratori.

Appare chiaro, quindi, come una migliore qualità della contabilizzazione delle poste di bilancio degli enti territoriali si ponga come elemento propulsivo per il miglioramento delle iniziative in ambito territoriale e per la tutela dei diritti sociali dei cittadini. Vista la sua portata innovativa, l'applicazione completa ed effettiva della competenza finanziaria richiede un reale cambiamento di approccio e di mentalità da parte dell'operatore pubblico. Il principio, infatti, non si riduce a "mero argomento di tecniche contabili ma presuppone e richiede un coinvolgimento reale, responsabile ed effettivo di tutti i responsabili di servizio e degli amministratori pubblici"³².

Gli effetti vantaggiosi del nuovo principio si dispiegano in particolare sulle dinamiche delle spese di investimento, le quali rappresentano il cuore delle scelte politiche di un'amministrazione. Assicurare agli amministratori un quadro più chiaro dell'impiego delle risorse future dovrebbe migliorare sensibilmente le loro strategie e come diretta conseguenza, le risposte ai bisogni della collettività. La formazione di bilanci più veritieri, infatti, tende a favorire la riqualificazione della spesa ed il

³¹ Deliberazione n.4/SEZAUT/2015/INPR.

³² Bilardo S. e Anzalone M. (a cura di), A. Beltrami – F. Delfino – D. Di Russo – P. Mariani – R. Mussari – C. Simeone - Manuale di contabilità delle regioni, degli enti locali e dei loro enti, organismi e società, Neldiritto editore, 2017.

rilancio degli investimenti. Parallelamente anche gli amministratori godranno della possibilità di avere dati chiari da cui si evincono le fasi di completamento delle attività di investimento. Ogni rallentamento o aumento di spesa dovrà essere osservabile dai cittadini, che grazie alla maggiore trasparenza del bilancio avranno una maggiore consapevolezza sull'operato dei propri rappresentanti.

La competenza finanziaria potenziata, in sostanza, tende a responsabilizzare gli amministratori rispetto alle spese d'investimento. Lo stesso principio generale n.16, infatti, prevede la possibilità di assumere obbligazioni esigibili in esercizi futuri, a condizione di predisporre la copertura finanziaria per l'intero importo della spesa, fin dal momento di attivazione del primo impegno di spesa. L'intento di responsabilizzazione si evince chiaramente: le decisioni di finanza pubblica compiute da un amministratore durante un esercizio finanziario non possono influenzare eccessivamente gli esercizi successivi, condizionando l'operato degli amministratori futuri. La soluzione adottata evita situazioni per le quali una spesa di carattere pluriennale possa essere "ereditata" dall'amministrazione successiva a quella che l'ha avviata, senza che siano state previste le opportune coperture. Nell'ottica di responsabilizzazione degli amministratori, è chi dà vita alla spesa a doversi far carico del reperimento delle risorse per la sua realizzazione, onere che non può essere trasferito ai successori. D'altro canto, non è nemmeno possibile impedire agli organi politici di prendere decisioni che abbiano effetti duraturi nel tempo. La disciplina approntata dal legislatore, in sostanza, ha inteso garantire un bilanciamento tra queste due esigenze: tutelando il principio di responsabilità politica ed amministrativa ma ammettendo la possibilità di realizzare interventi durevoli nel tempo.

Possiamo quindi dire che il principio di competenza finanziaria, potenziando la trasparenza sulle modalità di impiego delle risorse, consapevolizza sia gli amministratori che gli amministratori: i primi chiamati alla corretta gestione delle risorse pubbliche; i secondi messi in condizione di formarsi una propria posizione critica sull'operato dei propri rappresentanti. Ecco che si evince la trasversalità delle regole contabili: attraverso il loro miglioramento si va ben oltre il mero tecnicismo. Il nuovo sistema contabile, infatti, rafforza il principio di sana gestione delle risorse pubbliche e contemporaneamente il principio di rappresentanza democratica, migliorando tangibilmente la vita degli amministratori.

5. La spesa di investimento nel principio applicato Allegato 4/2.

Il miglioramento della gestione delle risorse pubbliche, a cui tende l'intera riforma, non può prescindere dal potenziamento della fase di programmazione delle spese. Nelle spese di investimento, pertanto, acquista cruciale importanza la corretta definizione sia della modalità di finanziamento dell'opera sia dei tempi di impiego delle risorse. La riuscita dell'investimento, infatti, dipende dal rispetto di quanto deciso nella fase programmatica. La lettura in combinato disposto del principio generale della contabilità finanziaria (principio generale n.16) e del principio applicato (allegato 4/2) permette di individuare i caratteri delle forme di finanziamento delle spese di investimento, e la modalità di utilizzo delle risorse nel tempo.

Il principio generale della competenza finanziaria, stabilisce che la copertura finanziaria delle spese di investimento deve essere costituita da risorse accertate ed esigibili, dal fondo pluriennale vincolato in entrata, dall'utilizzo dell'avanzo di amministrazione oppure dalla legge regionale di autorizzazione all'indebitamento, quando consentito dalla legge. Nell'ordine utilizzato nel descrivere le modalità di copertura finanziaria delle spese di investimento, si desume l'indice di preferenza del legislatore, che ovviamente mette al primo posto tutte le risorse che sono più facilmente nella disponibilità dell'ente e all'ultimo posto le operazioni di indebitamento.

Il principio però apre ad altre forme di finanziamento delle spese per investimento. Possono costituire copertura agli investimenti anche: il saldo positivo dell'equilibrio di parte corrente risultante dal prospetto degli equilibri allegato al bilancio di previsione; le previsioni riguardanti l'incremento del gettito derivante dalla applicazione di nuove o maggiori aliquote fiscali, nella misura del 50% e al netto dell'eventuale FCDE; le riduzioni permanenti della spesa corrente già realizzate.

Tutte le modalità di copertura delle spese per investimento sono declinate nei loro limiti e caratteri fondamentali all'interno del principio applicato di contabilità finanziaria. Nell'ottica di rafforzare la pianificazione della spesa, il principio applicato ribadisce che la copertura finanziaria delle spese per investimenti debba essere predisposta, fin dall'attivazione del primo impegno, per l'importo complessivo della spesa stessa. La copertura degli investimenti dovrà operare sia per le spese da sostenere nell'esercizio in corso di gestione, sia le spese da sostenere in esercizi successivi a quello in corso di gestione. La differente imputazione della spesa necessita parallelamente di una diversa modalità di copertura. In particolare, la copertura per le spese imputate all'esercizio in corso di

gestione può essere costituita da: l'accertamento di un'entrata in conto capitale (titolo IV), un'entrata da riduzione di attività finanziarie (titolo V), un'entrata derivante da accensione di prestiti (titolo VI); autorizzazione all'indebitamento con legge regionale, nei casi previsti dalla legge; saldo corrente dell'esercizio cui è imputata la spesa, risultante dal prospetto degli equilibri allegato al bilancio di previsione.

La copertura per spese imputate ad esercizi successivi a quelli in corso di gestione, invece, può essere costituita da: l'accertamento di un'entrata in conto capitale (titolo IV), un'entrata da riduzione di attività finanziarie (titolo V), un'entrata derivante da accensione di prestiti (titolo VI); autorizzazione all'indebitamento con legge regionale, nei casi previsti dalla legge; una specifica quota del margine corrente di competenza finanziaria dell'equilibrio di parte corrente desumibile dal prospetto degli equilibri; una quota pari al 50% del margine corrente derivante da nuove o maggiori aliquote fiscali al netto dell'eventuale FCDE; una quota del margine corrente costituito da riduzioni permanenti di spesa corrente realizzate nel corso dell'esercizio.

Il principio applicato dedica un approfondimento ai caratteri specifici di ogni forma di finanziamento.

La copertura degli investimenti mediante entrate accertate ed imputate negli esercizi successivi a quello di gestione, ad esempio, contempla soltanto alcune tipologie di entrata. Le entrate accertate che possono costituire validamente copertura, infatti, sono: le entrate accertate ed imputate all'esercizio in corso di gestione che poi vengono trasferite agli esercizi finanziari successivi attraverso il loro accantonamento nel fondo pluriennale vincolato; l'avanzo di amministrazione; le entrate accertate ed imputate ad esercizi finanziari successivi, quando la loro esigibilità è perfezionabile mediante manifestazione di volontà discrezionale dell'ente o di altra pubblica amministrazione. Non è possibile, quindi, inserire in questo novero le altre entrate accertate ed imputate ad esercizi successivi, quando sussiste incertezza circa la loro trasformazione in effettive risorse disponibili per l'ente. Per attestare correttamente la copertura finanziaria è quindi necessario specificare che le entrate utilizzate rientrano tra quelle idonee a finanziare le spese di investimento, indicando gli estremi del provvedimento. Inoltre, per le spese imputate negli esercizi successivi a quello di riferimento è opportuno indicare anche se tali risorse vengono accantonate nel fondo pluriennale vincolato oppure se rientrano tra quelle la cui esigibilità è perfezionabile mediante manifestazione di volontà discrezionale dell'ente o di altra pubblica amministrazione.

La copertura degli investimenti, solo per quanto riguarda le regioni, può essere costituita anche da debito autorizzato e non contratto. Tale forma di finanziamento non è consentita sempre per tutte le regioni ma soltanto per quelle che abbiano registrato certi valori degli indicatori annuali di tempestività dei pagamenti. Nonostante ciò, tale forma di finanziamento è autorizzata con legge regionale e sottostà ovviamente ai limiti previsti dall'ordinamento per il debito.

Con l'intento di facilitare gli investimenti, il legislatore ha introdotto ulteriori modalità di copertura delle spese. La copertura, infatti, può essere resa da: una quota consolidata del saldo positivo di parte corrente; nuove o maggiori aliquote fiscali; riduzioni permanenti di spese correnti. Queste ultime tre forme di finanziamento sono finalizzate a favorire il rilancio della spesa per investimenti, nel rispetto del principio contabile generale n.9 della prudenza. Il principio contabile generale della prudenza rappresenta uno dei criteri ispiratori per la formulazione delle previsioni di bilancio. Il principio impone che la formulazione delle poste di bilancio avvenga tenendo conto dei rischi e delle incertezze che possono influire sulla finanza dell'amministrazione, ma allo stesso tempo vieta di sottostimare le previsioni in un'ottica eccessivamente precauzionale. La prudenza, infatti, deve garantire che le previsioni siano il più possibile veritiere e aderenti alla realtà.

Introducendo queste modalità di finanziamento, il legislatore ha voluto ampliare lo spettro di scelta dell'amministratore pubblico, limitandone contemporaneamente i rischi. Pertanto, la quantificazione delle quote delle ultime tre modalità di copertura della spesa citate segue specifici parametri individuati dal principio generale e applicato. Fissare delle regole precise per la quantificazione è fondamentale per evitare che tali forme di finanziamento si tramutino in strumenti che possano pregiudicare gli equilibri finanziari complessivi dell'ente.

La copertura costituita dalla quota consolidata del saldo positivo di parte corrente, infatti, può essere utilizzata esclusivamente quando sono rispettate delle determinate condizioni. La quota di margine corrente che può considerarsi "consolidata" è quella pari ad un importo di valore non superiore al minore valore tra la media dei saldi di parte corrente in termini di competenza, e la media dei saldi di parte corrente in termini di cassa registrati negli ultimi tre esercizi rendicontati, se sempre positivi, determinati al netto dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, del fondo di cassa, delle entrate vincolate e delle entrate accantonate nel risultato di amministrazione e delle entrate non ricorrenti che non hanno dato copertura a impegni o pagamenti. Tale quota consolidata, inoltre, può essere posta a copertura delle spese per investimenti solo qualora l'ente non abbia registrato un disavanzo di amministrazione in entrambi i due ultimi esercizi nuovo o aggiuntivo,

rispetto a quello registrato nell'esercizio precedente. Il criterio con cui viene definita la quota consolidata esprime l'estrema cautela che il legislatore utilizza nel definire le forme di copertura della spesa per investimenti, e allo stesso tempo la volontà di rilanciare tale tipologia di spesa.

Stesso bilanciamento viene realizzato dalla definizione della copertura degli investimenti derivante da nuove o maggiori aliquote fiscali a carattere permanente. Il legislatore non permette che l'intero incremento di entrate correnti previste sia stanziato per le spese di investimento. Questa tipologia di entrata, infatti, può essere utilizzata come copertura di spese per investimento soltanto nella misura del 50%, al netto dell'eventuale FCDE. Inoltre, non tutti i tipi di investimenti possono essere finanziati con questa entrata, ma soltanto quelli individuati nella nota integrativa allegata al bilancio di previsione. Ovviamente, nel caso di incrementi di entrate correnti derivanti da nuove o maggiori aliquote fiscali a carattere non permanente, per garantire l'equilibrio, la copertura è limitata agli esercizi cui l'incremento dell'aliquota si riferisce. Nel predisporre questo tipo di copertura, la quantificazione degli stanziamenti riguardanti l'incremento del gettito fiscale deve essere elaborata nel rispetto del principio della prudenza. Tuttavia, poiché la previsione delle entrate è connaturata da un alto grado di incertezza, per rafforzare il principio cautelativo, il legislatore permette l'utilizzo solo di una metà delle stesse entrate.

Anche le riduzioni permanenti di spese correnti possono essere utilizzate a copertura delle spese per investimento. In questi casi, l'intero incremento può costituire copertura di impegni riguardanti spese di investimenti, a condizione che la riduzione della spesa si sia già realizzata e risulti da un titolo giuridico perfezionato. Gli investimenti finanziati con questa copertura devono essere specificamente individuati dalla nota integrativa allegata al bilancio di previsione.

Nell'individuare le forme di finanziamento delle spese di investimento, è evidente come il legislatore ha cercato da un lato di non rendere il reperimento delle risorse troppo gravoso, e dall'altro di evitare di ammettere coperture potenzialmente pericolose per gli equilibri finanziari.

In quest'operazione di bilanciamento assume un ruolo potenziato la fase di pianificazione, programmazione e progettazione degli investimenti pubblici. Una buona base progettuale, infatti, è il primo elemento utile per garantire la buona riuscita di un'operazione d'investimento. La funzione decisiva di questa fase viene confermata dalla rilevanza che il legislatore attribuisce allo strumento del cronoprogramma.

La formulazione del cronoprogramma avviene in tre stadi: la stima economica, la scomposizione del lavoro in fasi e la definizione delle tempistiche. Il risultato finale mette insieme questi elementi, collegando sistematicamente le fasi di realizzazione dell'opera con la quantificazione delle risorse, nonché con i tempi di impiego di queste ultime. Nella pratica, il cronoprogramma rappresenta il documento che individua parallelamente i passaggi materiali ed economico-finanziari che conducono, in un arco temporale stabilito, alla concretizzazione dell'opera pubblica.

La preparazione del cronoprogramma dei lavori deriva dall'azione combinata tra la stazione appaltante e l'esecutore dell'opera. La base del documento, infatti, viene formulata dall'amministrazione-stazione appaltante durante la fase di progettazione e precisamente con il cd. cronoprogramma di progetto. Una volta individuato l'esecutore dell'opera, quest'ultimo, prima dell'inizio dell'opera, presenta il programma di esecuzione dei lavori, che deve essere in linea con il cronoprogramma di progetto fornito dalla stazione appaltante. A questo punto, l'amministrazione acquisisce il programma di esecuzione dei lavori che sostituisce il cronoprogramma di progetto e viene utilizzato come riferimento durante tutta la fase di realizzazione dell'investimento.

Alla luce di quanto stabilito dall'articolo 30 del Codice dei contratti pubblici, la realizzazione delle opere pubbliche deve sempre ispirarsi a principi di economicità, efficacia e tempestività. Nella redazione del cronoprogramma, pertanto, si dovranno adottare soluzioni tali da massimizzare le risorse messe in campo attraverso il minor sforzo³³, nell'ottica di un efficace impiego della ricchezza e di una tempestiva realizzazione dell'investimento. La natura complessa del documento mette in luce lo strettissimo nesso intercorrente tra l'efficacia e la dimensione temporale di un investimento. È chiaro, infatti, che il rallentamento del completamento di un'opera si traduce nella non più vantaggiosa corrispondenza tra impiego di risorse pubbliche e acquisizione di utilità dall'opera realizzata, risolvendosi in una sua perdita di efficacia. Proprio per evitare queste distorsioni, una corretta redazione del cronoprogramma è fondamentale: l'esattezza delle previsioni, infatti, comporta una maggiore aderenza alla realtà e, quindi, maggiori possibilità di tener fede al programma durante la fase di esecuzione. È il direttore dei lavori a gestire e tenere sempre aggiornato il cronoprogramma, occupandosi delle eventuali variazioni dell'iter dei lavori e delle relative variazioni di bilancio.

³³ L. Ottaiano, Project Management. Cronoprogramma dei lavori, MUDITEC, febbraio 2016.

In quanto diagramma finanziario dell'attività di investimento, il cronoprogramma è il documento deputato a stabilire la distribuzione delle spese nel tempo in correlazione agli stati di avanzamento dei lavori (SAL). Pertanto, il suddetto documento ha un ruolo fondamentale nella gestione degli aspetti economico-finanziari dell'attività. Il principio applicato della contabilità finanziaria potenziata individua il cronoprogramma quale strumento chiave per la corretta imputazione delle spese di investimento. Queste ultime, infatti, vengono imputate agli esercizi in cui diventano esigibili le singole obbligazioni passive che le costituiscono, proprio sulla base di quanto indicato nel cronoprogramma. Il criterio dell'esigibilità è ovviamente valido anche nel caso di spese che non necessitano di un cronoprogramma, per questo motivo è opportuno che nei contratti stipulati dall'amministrazione siano sempre indicate le scadenze dei singoli pagamenti. Proprio per il ruolo chiave che svolge in termini di corretta programmazione della spesa, il principio applicato esprime l'opportunità che l'ente richieda sempre la redazione del cronoprogramma per gli investimenti che intende realizzare.

Dunque, la redazione di un buon cronoprogramma non ha rilievo soltanto per la scansione degli avanzamenti materiali nella costruzione dell'opera, poiché si ripercuote più generalmente anche sulla sana gestione delle risorse economiche di un ente. Il cronoprogramma, infatti, si pone come punto di riferimento che copre a 360 gradi dagli aspetti organizzativi agli aspetti finanziari dell'intera attività di investimento, assicurandone efficacia e tempestività.

6. Il recente adeguamento del principio applicato al nuovo codice dei contratti.

Su delega della legge di bilancio 2019, il d.m. 1° marzo 2019 ha modificato il principio applicato sulla contabilità finanziaria, per adeguarlo alle regole presenti nel Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n.50/2016). Le modifiche hanno riguardato principalmente le regole sulla registrazione contabile delle spese di progettazione degli investimenti e sull'attivazione del fondo pluriennale vincolato.

Nel momento in cui un'amministrazione sceglie di effettuare una spesa d'investimento, è necessario che tale decisione sia corredata da un apposito lavoro progettuale che ne analizzi la fattibilità e l'utilità. Poiché la fase di progettazione attiene ad una fase che precede l'inizio dell'iter dell'investimento, in assenza di precise regole è giustificato il dubbio relativo alla loro contabilizzazione. Pertanto, prima del d.m. 1° marzo 2019 gli enti hanno adottato comportamenti non uniformi, facendo rientrare le stesse o tra le spese correnti o tra le spese in conto capitale³⁴.

Ad oggi, con le nuove regole introdotte dal decreto ministeriale, il punto 5.3.12 e 5.3.13 del principio applicato dettano le regole da adottare, rispettivamente per la registrazione contabile delle spese per il livello minimo di progettazione (per opere di valore stimato superiore a 100.000 euro), e per la registrazione delle spese di progettazione di lavori di valore stimato inferiore a 100.000 euro. Invero, bisogna prima di tutto ricordare che il legislatore fa una distinzione di base tra le opere di valore inferiore a 100.000 euro e quelle di valore superiore a 100.000 euro: per le prime non è richiesto il loro inserimento all'interno del Piano triennale dei lavori pubblici, adempimento previsto invece per le seconde. Di conseguenza, mentre per le prime non sono richieste particolari opere progettuali, l'inserimento nel Piano triennale dei lavori pubblici delle seconde rende necessario che la stazione appaltante soddisfi un livello minimo di progettazione (art. 21, comma 3 del d.lgs. n.50/2016).

Pertanto, la modalità di contabilizzazione della spesa di progettazione per l'investimento si differenzia a seconda del valore delle opere che si intendono realizzare e quindi rispetto agli adempimenti da sostenere.

Qualora l'opera da realizzare abbia un valore stimato inferiore a 100.000 euro, la spesa sostenuta per la progettazione dell'opera viene contabilizzata nel Titolo II della spesa e imputata agli

³⁴ D. Ghiandoni e E. Masini, La contabilizzazione delle spese di progettazione e il fondo pluriennale vincolato per le opere pubbliche, Azienditalia, 8/9, 2019.

stanziamenti riguardanti l'opera complessiva. La modalità di registrazione contabile non prevede differenze a seconda che si tratti di progettazione interna o esterna.

Disciplina diversa si segue nel caso di opere di valore pari o superiore a 100.000 euro. La spesa per la progettazione preliminare, ovviamente, riferendosi ad un momento precedente alla spesa di investimento vera e propria, deve essere registrata nel bilancio di previsione prima dello stanziamento riguardante l'opera. La contabilizzazione della spesa di progettazione tra le spese per investimenti è possibile, ma soltanto in presenza di due condizioni: è necessario che i documenti che programmano gli investimenti dell'ente prevedano in modo specifico l'investimento e le relative modalità di finanziamento.

Se la progettazione è affidata ad un soggetto esterno, la spesa deve essere registrata nel rispetto della sua natura economica, quindi al Titolo II e precisamente alla voce "Incarichi professionali per la realizzazione degli investimenti". Anche nel caso in cui la progettazione avvenga internamente, le spese sono contabilizzate secondo natura: gli stipendi per il personale dedicato alla progettazione sono classificati al Titolo I tra le spese del personale, mentre l'acquisto di macchinari necessari al personale che provvede alla progettazione è classificato al Titolo II come spesa per l'acquisto di impianti e macchinari.

A seguito dell'inserimento dell'opera all'interno del Piano triennale dei lavori pubblici, in linea con la regola della competenza finanziaria potenziata, gli stanziamenti inerenti all'ammontare complessivo della spesa da realizzare possono essere iscritti interamente nel bilancio di previsione e a mano a mano impegnati secondo quanto previsto dal cronoprogramma. Le spese di progettazione riguardanti i livelli successivi a quello preliminare sono registrate nel Titolo II della spesa, con imputazione agli stanziamenti riguardanti l'opera complessiva, sia nel caso di progettazione interna che esterna.

Come già accennato, il d.m. 1° marzo 2019 ha riscritto ed ampliato il punto 5.4 del principio applicato. Le modifiche più rilevanti interessano la formazione del FPV, sempre con riferimento alla disciplina delle opere pubbliche.

È importante osservare che, secondo le regole previgenti, la costituzione del Fondo pluriennale vincolato era prevista solo in presenza di un impegno giuridicamente perfezionato (che non fosse la semplice progettazione), o di un procedimento di gara già avviato. Dunque, in caso di procedure avviate ma non concluse entro l'esercizio finanziario di riferimento, le relative risorse confluivano

nel risultato di amministrazione, con tutte le conseguenze del caso. Questa norma è sempre apparsa agli enti eccessivamente restrittiva in quanto, in molti casi, le amministrazioni si trovavano costrette ad attendere l'approvazione del rendiconto per il loro riutilizzo³⁵.

Il decreto ministeriale ha inteso porre rimedio a tale problema ampliando la possibilità di costituzione del fondo pluriennale vincolato, in materia di contratti sotto soglia, anche per le spese concernenti il livello minimo di progettazione non ancora impegnate, purché sia stata attivata formalmente la procedura di affidamento. Il principio applicato specifica che per procedura formalmente attivata si intende: a) la pubblicazione del bando di gara o l'avviso di indizione di gara; b) la pubblicazione di un avviso di preinformazione a cui ha fatto seguito un invito a confermare interesse; c) la trasmissione agli operatori economici selezionati dell'invito a presentare le offerte oggetto della negoziazione, nel caso di procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara.

Il fondo pluriennale vincolato verrà conservato solo se, entro l'esercizio successivo, interviene l'aggiudicazione definitiva. Nel caso in cui ciò non avvenga, le risorse accantonate non possono essere conservate e confluiscono nell'avanzo di amministrazione. Il legislatore ha stabilito questa regola per garantire la continua corrispondenza tra l'impiego delle risorse e l'avvio di effettivi interventi in maniera tempestiva. La conservazione delle risorse per la progettazione del lavoro, infatti, deve essere sorretta da una concreta procedura di affidamento che dia vita a quel progetto.

Sulla stessa scia si pone la regola inerente alla costituzione e conservazione del fondo pluriennale vincolato per le spese non ancora impegnate, in materia di appalti sopra soglia. Tali risorse sono interamente conservate nel fondo soltanto quando siano presenti determinate condizioni. Le prime due condizioni basilari prevedono: l'accertamento delle risorse che costituiscono copertura della spesa di investimento nonché l'inserimento nel Piano triennale dei lavori pubblici, per le opere che lo richiedono. Oltre a queste, per la conservazione delle risorse stanziare nel fondo, deve essere presente, alternativamente, una delle circostanze seguenti: 1) che sia stato assunto un impegno giuridicamente perfezionato che vale sul quadro economico di spesa, per attività necessarie all'esecuzione dell'intervento; 2) che sia stato dato formale avvio alle procedure di affidamento dei livelli successivi al minimo per la progettazione; 3) che siano formalmente avviate le procedure per l'affidamento dei lavori.

³⁵ D. Ghiandoni e E. Masini, La contabilizzazione delle spese di progettazione e il fondo pluriennale vincolato per le opere pubbliche, Azienditalia, 8/9, 2019

La prima condizione presuppone che siano state impegnate spese finalizzate all'assolvimento di attività necessarie per l'esecuzione dell'opera pubblica progettata. Il principio elenca a titolo esemplificativo, ma non limitante, una serie di spese afferenti all'esecuzione dell'intervento.

In assenza della condizione precedente, si richiede che siano state attivate procedure di affidamento dei livelli di progettazione successivi al minimo, ovvero quanto riguardante il progetto definitivo e il progetto esecutivo. A questo punto possono configurarsi due diverse situazioni. Qualora, a seguito della procedura di affidamento non si pervenga ad aggiudicazione definitiva entro l'esercizio successivo, le risorse conservate nel fondo pluriennale vincolato confluiscono nel risultato di amministrazione e il fondo viene ridotto del relativo importo. Qualora invece, si pervenga all'aggiudicazione definitiva, negli esercizi successivi, la conservazione del fondo pluriennale vincolato è condizionata alla prosecuzione, senza soluzione di continuità, delle attività di progettazione riguardanti la realizzazione dell'opera. Nel caso in cui il procedimento non segua i criteri di continuità previsti dal legislatore, il fondo pluriennale vincolato decade e le risorse accantonate confluiscono nel risultato di amministrazione.

La terza condizione alternativa richiede per la conservazione del fondo pluriennale vincolato, che entro l'esercizio successivo alla validazione del progetto destinato ad essere posto a base della gara concernente l'esecuzione dell'intervento, sono state formalmente attivate le procedure di affidamento. In assenza di aggiudicazione definitiva entro l'esercizio successivo, le risorse conservate nel fondo pluriennale vincolato confluiscono nell'avanzo di amministrazione.

In sostanza, le nuove regole contabili, con l'obiettivo di rilanciare le spese di investimento, velocizzano la formazione del fondo pluriennale vincolato, anticipandola alle spese per il livello minimo di progettazione. Tuttavia, l'allargamento dell'utilizzo del fondo "porta in primo piano la necessità di un costante monitoraggio dello sviluppo dei programmi di spesa per giustificare le ragioni della sua conservazione e per garantirne il corretto utilizzo"³⁶. Ed infatti, l'estensione della possibilità di costituzione del FPV è bilanciata dal condizionamento posto al suo mantenimento, il che permette di mantenere l'arco temporale di riferimento entro limiti fisiologici "affinché il complessivo sviluppo della filiera procedimentale non sbiadisca la natura tipica del FPV"³⁷. Le risorse accantonate nel fondo pluriennale vincolato, infatti, vengono conservate solo quando si riscontra un'effettiva attività dell'ente che deve provvedere non solo alla programmazione dell'opera ma

³⁶ Deliberazione n.19/SEAUT/2019/INPR.

³⁷ Deliberazione n.19/SEAUT/2019/INPR.

anche alla sua tempestiva realizzazione. Dopo la progettazione dell'opera, l'ente è chiamato a rispondere reattivamente alle fasi successive, conformandosi ad un atteggiamento privo di soluzioni di continuità. Per garantire ciò, il legislatore prevede che nel caso in cui la progettazione si interrompa o nel caso in cui non si giunga in tempi relativamente brevi all'aggiudicazione, le risorse accantonate nel fondo pluriennale vincolato confluiscano a loro volta nell'avanzo di amministrazione e vengano prontamente liberate. Ancora una volta quindi, il legislatore appronta regole finalizzate ad evitare situazioni che possano rallentare o bloccare l'effettivo impiego delle risorse finanziarie dell'ente.

7. Il Fondo pluriennale vincolato come strumento di programmazione e di controllo dello stato di attuazione della spesa di investimento.

Le spese di investimento possono dirsi caratterizzate da un intrinseco carattere pluriennale, poiché, quasi sempre, la realizzazione dell'investimento richiede un lasso di tempo che va ben oltre il singolo esercizio finanziario. Il principio di competenza finanziaria potenziata richiede che, a fronte di una spesa che si spalma su un arco temporale pluriennale, i singoli impegni devono essere imputati ai vari esercizi finanziari in base alla loro esigibilità, mentre l'obbligo di reperire la copertura complessiva sussiste fin dall'attivazione del primo impegno di spesa. Pertanto, è facilmente osservabile l'asimmetria temporale che si viene a creare: le risorse stanziare per l'investimento sono interamente reperite ed accertate fin dal principio, il loro utilizzo invece si dilata nel tempo e incide su più esercizi finanziari, in base al cronoprogramma. In sostanza, assolve al ruolo di contenitore dinamico dell'acquisizione ed impiego delle risorse nella misura in cui realmente è correlato allo sviluppo del programma di spesa³⁸.

In considerazione del fatto che, l'applicazione del principio di contabilità finanziaria potenziata crea naturalmente delle incongruenze temporali tra il finanziamento e i singoli impegni di una spesa pluriennale, il legislatore ha approntato uno stratagemma contabile: il fondo pluriennale vincolato. Il FPV è definito come un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata³⁹.

Il fondo, in sostanza, è lo strumento che risolve la situazione di sfasamento temporale sopra descritta, occupandosi di "garantire gli equilibri di bilancio nei periodi intercorrenti tra l'acquisizione delle risorse e il loro impiego"⁴⁰. Una volta che l'ente accerta un'entrata esigibile nel primo esercizio di bilancio, vincolata alla copertura di una spesa esigibile in tutto in parte in esercizi successivi, infatti, il FPV non rende aggredibile la copertura stanziata e permette a quelle risorse reali ed effettive di trasmigrare da un esercizio finanziario ad un altro.

In effetti, nel sistema previgente, la rappresentazione contabile della copertura finanziaria di spese ultrannuali era possibile solo quando queste ultime erano finanziate da parallele entrate pluriennali, ciascuna esigibile nell'esercizio in cui era imputato ciascun impegno. Se non erano

³⁸ Deliberazione n.19/SEZAUT/2019/INPR.

³⁹ D.lgs. n.118/2011, Allegato 4/2, Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria.

⁴⁰ Corte costituzionale, sentenza n.6/2017.

previste entrate pluriennali, infatti, le spese pluriennali erano finanziate dalle risorse confluite nel risultato di amministrazione, istituto che comunque non permetteva un loro immediato utilizzo⁴¹. Attraverso gli strumenti preesistenti, gestire e rappresentare contabilmente le spese di carattere pluriennale non era agevole per gli enti territoriali. L'assenza di uno strumento che permettesse di riflettere un'opportuna organizzazione delle spese anche nel documento di bilancio, ha contribuito a creare, nel tempo, situazioni di squilibrio dei conti, oltre rallentamento ed inefficienza delle spese.

Vista la situazione precedente, il FPV si è posto nella contabilità degli enti territoriali come uno strumento di portata estremamente rivoluzionaria: l'ordinata rappresentazione contabile delle spese di carattere pluriennale, infatti, ha avvantaggiato sia l'ente, a cui è stato fornito uno strumento ad hoc per affrontare una tipologia di spesa complessa, sia la collettività, che può usufruire di un dato contabile più immediato e chiaro. Il FPV, infatti, permette la chiara rappresentazione contabile di come una parte delle risorse pubbliche, acquisita in un dato esercizio, sia impiegata negli esercizi finanziari successivi.

Nel concreto, per permettere la traslazione delle risorse, il FPV si iscrive sia in entrata che in spesa. Il FPV iscritto in entrata rappresenta un dato cumulato e riporta tutte le risorse rinviate dagli esercizi precedenti, sia quelle relative agli impegni imputati all'esercizio cui si riferisce il bilancio, sia quelle relative agli esercizi successivi⁴². Il FPV stanziato in spesa rappresenta le risorse disponibili a fine esercizio, che si rinviano per la copertura di impegni già registrati ma imputati ad esercizi successivi.

La vera qualità innovativa del FPV consiste nel fatto che la dialettica tra il FPV in entrata e il FPV in spesa, rende consultabili una serie di utili informazioni circa la gestione delle risorse pubbliche da parte degli enti. Come individuato dal legislatore⁴³, trattandosi di un dato cumulato, il fondo consente di rappresentare contabilmente con trasparenza e attendibilità:

a) la distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione delle risorse ed il loro effettivo impiego, evidenziando, nel caso in cui le risorse siano costituite da prestiti, il fenomeno, purtroppo

⁴¹ Bilardo S. e Anzalone M. (a cura di), A. Beltrami – F. Delfino – D. Di Russo – P. Mariani – R. Mussari – C. Simeone - Manuale di contabilità delle regioni, degli enti locali e dei loro enti, organismi e società, Neldiritto editore, 2017.

⁴² D.lgs. n.118/2011, Allegato 4/1, Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio.

⁴³ D.lgs. n.118/2011, Allegato 4/1, Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio.

frequente presso gli enti locali, dell'acquisizione di liquidità vincolata destinata a restare inutilizzata anche per periodi di tempo lunghi, nonostante comportino rilevanti oneri finanziari;

b) il procedimento di programmazione e realizzazione delle spese pubbliche che impiegano risorse acquisite anticipatamente dall'ente e richiedono un periodo di tempo ultrannuale di attuazione, evidenziando anche i tempi di impiego delle risorse acquisite per la realizzazione di interventi pluriennali, (si pensi alla indispensabilità di tale previsione nel caso di indebitamento o di utilizzo di trasferimenti da altri livelli di governo).

Non si tratta quindi di un'innovazione puramente contabile, ma di un nuovo metodo denso di ripercussioni significative. Il FPV, infatti, si presenta come strumento cruciale per la programmazione e per il controllo delle spese pubbliche territoriali, in particolare quelle di investimento, poiché evidenzia con trasparenza e attendibilità il procedimento di impiego delle risorse derivante dalle scelte dell'amministratore pubblico.

Il vero significato programmatico e di controllo del FPV, rispetto alle spese di investimento, è rappresentato dalla capacità di tale strumento di rappresentare e gestire il divario temporale esistente tra il momento del reperimento delle entrate, e quello del loro utilizzo per il raggiungimento delle finalità istituzionali dell'ente⁴⁴.

Dal punto di vista programmatico, bisogna sottolineare che le previsioni di impegni di spesa su cui si costruisce il FPV devono essere supportate da un congruo cronoprogramma, saldamente ancorato agli esercizi finanziari di riferimento⁴⁵. Il cronoprogramma, descrivendo compiutamente i tempi e i dettagli per l'investimento specifico, è il documento chiave per la corretta imputazione delle spese nel bilancio e quindi per la formazione del FPV. In poche parole, dal lato della spesa, la diacronia rappresentata dal FPV, altro non è che il riflesso contabile del cronoprogramma dei lavori.

Parallelamente, anche dal punto di vista del controllo dell'andamento della spesa di investimento, il cronoprogramma si pone come un importante parametro. Il monitoraggio circa la capacità di realizzazione dei programmi previsti e dei relativi tempi, infatti, si valuta osservando se la dinamica del FPV rispecchia o meno il cronoprogramma dei lavori. In particolare, è il raffronto tra il FPV in

⁴⁴ Deliberazione n.4/SEAUT/2015/INPR.

⁴⁵ Deliberazione n.9/SEAUT/2016/INPR e Deliberazione n.32/SEAUT/2015/INPR.

entrata ed il FPV in uscita, nel tempo, a chiarire se l'andamento dei lavori previsto sia aderente o si discosti dalla realtà.

Nel concreto, se la quota di FPV aumenta rispetto a quanto avevo previsto in un determinato anno, significa che una parte di risorse che contavo di spendere non le avrò spese e che quindi si sarà verificato un rallentamento dei lavori. Di contro, se il FPV si consuma in modo più veloce rispetto a quanto previsto, significa che è in atto un'accelerazione nell'impiego di risorse e quindi nel completamento del lavoro. Attraverso questi dati il FPV dà la possibilità di effettuare un costante monitoraggio sullo svolgimento di un dato investimento, e sulla qualità dell'attività amministrativa dell'ente.

Dalla dinamica che interessa il FPV, infatti, si desume un vero e proprio indicatore di misurazione della capacità di impiego delle risorse, inserito nel piano degli indicatori di bilancio e di conto consuntivo. L'indicatore si misura considerando il FPV iniziale dell'anno x, al quale viene sottratto il FPV a fine dell'anno x e dividendo il risultato ottenuto per l'entità del FPV dell'inizio dell'anno x. L'indicatore così calcolato viene misurato sia a inizio anno, sulla base del dato previsionale, sia alla fine dell'anno, sulla base del risultato effettivo conseguito. Dal raffronto tra i due risultati, si osserverà se l'amministrazione avrà rispettato o meno le modalità di utilizzo del FPV previste. In altre parole, l'evoluzione del fondo pluriennale vincolato e l'indice di misurazione della capacità di impiego delle risorse consentono di comprendere se un ente è capace o meno di utilizzare le proprie risorse in maniera efficiente, evitando rallentamenti rispetto al cronoprogramma e ristagni di risorse che non vengono sfruttate.

Il connubio tra tempestività dell'utilizzo delle risorse ed efficacia dell'azione amministrativa si consolida sempre di più con l'introduzione di questo strumento da parte del legislatore. Il FPV, infatti, rende possibile la misurazione della velocità dell'ente nell'impiegare le proprie risorse e, di conseguenza, la sua maggiore o minore efficienza. Spesso infatti, si tende erroneamente a valutare la virtuosità di un ente in relazione all'avanzo di amministrazione conseguito al termine dell'esercizio finanziario. Bisognerebbe uscire da tale attitudine interpretativa poiché, nella realtà dei fatti, ciò che rende virtuosa e realmente apprezzabile l'attività di un'amministrazione consiste nella capacità della stessa di valorizzare le proprie risorse, evitando che ingenti somme giacciono inutilizzate. Paradossalmente, quindi, un ente virtuoso è un ente il cui risultato di amministrazione si avvicina allo zero, condizione che indica che la propria ricchezza è stata interamente sfruttata. In altre parole, e come già accennato sopra, l'efficienza dell'attività amministrativa non si traduce nel

conservare un attivo ingente ma si riflette nella capacità di utilizzare dinamicamente le proprie risorse, cercando di massimizzare il più possibile gli interventi a favore della collettività.

È estremamente interessante osservare come, dopo anni in cui l'argomento è stato connotato da una sostanziale a-temporalità⁴⁶, la tematica della tempestività dell'utilizzo delle risorse abbia acquisito una rilevanza cruciale. Il legislatore ha agito sul tema, introducendo una serie di strumenti che rendono più dinamico lo stanziamento delle risorse, in modo da evitare che le stesse restino inutilizzate. Le nuove regole introdotte dal principio applicato di competenza finanziaria potenziata, infatti, rilanciano le spese di investimento, facilitando l'utilizzo del FPV e contemperandolo con norme che assicurino il suo celere utilizzo ed evitino i ristagni di risorse.

Il FPV, infatti, può essere istituito anche per investimenti in corso di definizione. È possibile attivare il fondo anche prima del completamento del cronoprogramma dell'investimento, il quale pervenuto in un momento successivo, sarà il riferimento per l'adattamento delle previsioni di bilancio. Inoltre, con recente modifica che segue la stessa ratio favorevole agli investimenti, il legislatore ha permesso di anticipare la costituzione del FPV addirittura alla fase delle spese di progettazione. L'istituzione del FPV, dunque, è stata estesa al momento in cui risulta chiara l'intenzione di effettuare la spesa di investimento, anche qualora non risultino determinati nel dettaglio i tempi e le modalità dei lavori.

Il legislatore ha voluto assicurare il dinamismo del FPV ma, al contempo, ha voluto evitare che quest'ultimo si trasformasse in qualcosa che, una volta istituito, immobilizzi le risorse piuttosto che valorizzarle. Per questo motivo, è stata prevista come condizione generale per la conservazione del fondo, che questo sia sfruttato effettivamente: nel caso in cui alla fine dell'esercizio finanziario, l'operazione di investimento per cui è stato costituito non si concretizza, il fondo deperisce e tutti gli stanziamenti confluiscono nel risultato di amministrazione dell'esercizio medesimo.

Dunque, il FPV rappresenta uno strumento chiave nell'attuazione della riforma contabile. Si pone, infatti, come lo strumento principale che il legislatore ha introdotto per riqualificare la spesa degli enti territoriali, poiché stimola la spesa per investimenti e ne favorisce una gestione ordinata. D'altro canto, rispecchia totalmente l'esigenza di maggiore trasparenza e veridicità dei conti pubblici, perché permette il controllo dell'attività di investimento dell'ente. Gestire e monitorare

⁴⁶ Deliberazione n.4/SEZAUT/2015/INPR.

compiutamente i tempi dell'azione amministrativa nella realizzazione di un investimento, infatti, contribuisce non solo al miglioramento dell'attività di pianificazione da parte dell'amministratore, ma anche dello sviluppo di un migliore dibattito pubblico e un maggiore coinvolgimento della collettività. Poiché incarna un vero e proprio "strumento di programmazione e controllo delle modalità e dei tempi di impiego delle risorse"⁴⁷, il fondo contribuisce a potenziare non solo il principio di programmazione ma anche il principio di trasparenza dei conti pubblici⁴⁸ e di sana gestione delle risorse, profili chiave per l'effettiva attuazione della riforma di contabilità degli enti territoriali.

⁴⁷ Deliberazione n.4/SEZAUT/2015/INPR.

⁴⁸ A. Carosi, Il principio di trasparenza nei conti pubblici, www.rivistaaic.it, fasc. 3/2018.

8. Conclusioni: : il rilancio della spesa per investimenti nel d.lgs. n.118/2011 e nella Legge di Bilancio 2019.

Per far fronte alla violentissima crisi economica dello scorso decennio, l'Italia, come tanti altri Paesi, si è trovata a dover adottare soluzioni immediate che potessero limitarne i danni, nel più breve tempo possibile. I rigidissimi vincoli finanziari europei hanno imposto l'adozione di misure di estremo rigore, le quali hanno reso particolarmente difficile la gestione dei servizi pubblici e dell'attività amministrativa, in special modo a livello territoriale.

Addirittura, è ormai acclarato, che in ragione delle regole di finanza pubblica richieste, gli enti locali abbiano concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica in misura superiore rispetto a quanto avrebbero dovuto (*overshooting*). Ed infatti, è ugualmente riconosciuto che le amministrazioni territoriali siano stati i soggetti che hanno più sofferto gli effetti della crisi economica. Basti pensare che, nel periodo 2008-2017, secondo i dati SIOPE, gli enti locali hanno registrato una contrazione dei propri investimenti del 45% circa⁴⁹.

La netta flessione degli investimenti può attribuirsi a vari fattori. In primo luogo, di fronte ad una drastica riduzione di risorse disponibili, gli enti locali si sono trovati quasi costretti ad incidere sulla spesa di investimento piuttosto che sulla spesa corrente, poiché quest'ultima è per sua intrinseca caratteristica rigida e difficilmente comprimibile. Inoltre, poiché le norme individuate per il raggiungimento del pareggio di bilancio erano modellate sulla base delle regole del SEC2010, le quali non includevano alcuni elementi tra le entrate, gli enti territoriali sono stati ulteriormente costretti nell'utilizzo delle proprie risorse. L'imposizione di vincoli contabili che potevano comportare anche l'esposizione di avanzi di amministrazione, risorse a tutti gli effetti proprie degli enti, è stata considerata come una prassi in un certo senso giustificabile per l'assenza, in quel determinato frangente, di regole contabili atte a garantire la rappresentatività del bilancio rispetto alla situazione economico-finanziaria concreta degli enti. In sostanza, la sovrapposizione di vincoli aggiuntivi rispetto alle regole contabili permetteva un effettivo controllo delle dinamiche di spesa degli enti territoriali⁵⁰.

⁴⁹ Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, Ministero dell'Interno, Gli investimenti degli enti locali: analisi degli andamenti e azioni per il rilancio, 10 luglio 2019, www.dait.interno.gov.it.

⁵⁰ EURISPES, Vincoli di bilancio comunitari e nazionali: l'influenza del Patto di stabilità e crescita sulla finanza delle Regioni ed Enti locali italiani, Roma – Bruxelles, 2019.

La difficile situazione descritta ha imposto al legislatore di approntare una serie di misure per cercare di invertire la tendenza negativa e far ripartire gli investimenti. Tuttavia, è importante sottolineare che, le azioni volte al rilancio degli investimenti possono essere efficaci soltanto quando l'intervento del legislatore è duplice. La riqualificazione della spesa degli enti locali, infatti, è possibile soltanto in presenza di un rapporto dialettico e sinergico tra regole di contabilità e regole finanziarie. Manovre che permettono ampi spazi finanziari sono prive di significato quando non supportate da una corretta opera di contabilizzazione. Allo stesso tempo, regole contabili impeccabili non bastano a far ripartire le spese di investimento, se le risorse disponibili sono eccessivamente esigue.

È la consapevolezza di questo strettissimo collegamento che ha guidato il percorso del legislatore. Nel tempo, infatti, seppure ostacolato da un'effettiva situazione di limitatezza delle risorse, lo sforzo per favorire il rilancio degli investimenti degli enti, risulta chiaro su entrambe le direttrici.

L'intento è chiaramente osservabile nell'introduzione della nuova contabilità degli enti territoriali attraverso l'emanazione del d.lgs. n.118/2011. Nel sistema previgente, l'assenza di regole di contabilizzazione "rigorose" e il conseguente disordine nella gestione delle risorse, infatti, si sono rivelati elementi di disfavore che hanno inciso negativamente sulla dinamica degli investimenti, poiché, nel tempo, ne hanno depotenziato l'incisività. Pertanto, si è resa sempre più urgente l'introduzione di norme che assicurassero che il bilancio svolgesse finalmente la propria funzione di "bene pubblico"⁵¹ e fotografasse in maniera corretta le condizioni finanziarie degli enti, rafforzando l'efficienza della gestione delle risorse e quindi anche degli investimenti.

Il nuovo ordito normativo risponde ad entrambe queste esigenze. Quest'ultimo, infatti, attraverso precise regole di contabilizzazione e nuovi strumenti, ha assicurato una maggiore trasparenza e rappresentatività della situazione finanziaria dell'ente. Basti pensare al nuovo principio di competenza finanziaria potenziata e al FCDE, che insieme riportano il bilancio ad una corretta gestione che poggia su dati reali. La riforma, inoltre, ha voluto dare una spinta propulsiva alle spese di investimento attraverso l'introduzione del FPV, strumento che facilita di gran lunga la loro gestione e ne consente un efficace monitoraggio.

⁵¹ Corte costituzionale, sentenza n.184/2017.

Dopo un periodo di fisiologico adeguamento tecnico delle strutture alle nuove regole, la riforma ha avuto certamente effetti benefici sulla dinamica degli investimenti. In particolare, gli strumenti approntati, precisati nei caratteri dalle pronunce della Corte costituzionale e della Corte dei conti, si sono rivelati elementi chiave nel miglioramento della amministrazione delle risorse e nella loro valorizzazione.

Tuttavia, come accennato sopra, è l'azione congiunta tra le regole contabili e le regole finanziarie a rendere efficace l'incremento delle spese di investimento. Con la legge di bilancio 2019 (legge n.145/2018), l'intento di rilancio della spesa per investimenti risulta chiaro dall'adozione di tre linee d'azione: la semplificazione di alcune regole finanziarie, l'attribuzione di contributi specifici e l'istituzione di nuove strutture per gli investimenti.

Come individuato dalla Corte dei conti, in una valutazione di sintesi si tratta di misure che attenuano la rigidità dei bilanci per favorire la fluidità della manovra e stimolare azioni a sostegno dello sviluppo economico e che, allo stesso tempo, impongono maggiore impegno per tutti i profili di responsabilità a livello politico e amministrativo⁵².

Una delle più rilevanti innovazioni consiste nel cd. superamento del doppio binario e nella modifica delle regole per l'equilibrio di bilancio degli enti territoriali. Secondo il sistema previgente, gli enti territoriali erano soggetti ad un doppio vincolo: uno costruito sulla base di regole di contabilità interne, l'altro sulla base di regole mutate da quelle europee. Erano quindi presenti due ordini di regole, unite da uno stesso obiettivo, cioè il mantenimento dei conti pubblici in ordine, ma derivanti da due diverse fonti, cosa che le rendeva non perfettamente sovrapponibili. Nella pratica, poiché le norme sul vincolo del pareggio non includevano tra le entrate gli avanzi spendibili e il FPV derivante da indebitamento, queste finivano per limitare eccessivamente la capacità di spesa dell'ente, impedendogli di fatto l'utilizzo di risorse proprie. Il quadro normativo, inoltre si presentava complesso in sede applicativa e, di fatto ha finito per comprimere la capacità di spesa di investimento degli enti, specialmente di quelli virtuosi⁵³. In attuazione dei rilievi della Corte costituzionale circa le criticità sopra descritte, con i commi 816-826 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2019, il legislatore ha eliminato le regole di matrice europea, stabilendo che gli enti territoriali sono soggetti soltanto alla disciplina del d.lgs. n.118/2011 e del TUEL. Viene prevista comunque una

⁵² Deliberazione n.19/SEZAUT/2019/INPR.

⁵³ Ufficio Parlamentare di Bilancio, Rapporto sulla politica di bilancio 2019, gennaio 2019, www.upbilancio.it.

clausola di salvaguardia che demanda al Ministro dell'economia l'adozione di iniziative legislative finalizzate al rispetto dell'articolo 81 della Costituzione, qualora gli andamenti di spesa degli enti si discostino dagli impegni presi in sede europea.

Secondo le stime dell'UPB, ad inizio 2019, l'ammontare degli avanzi potenzialmente spendibili del complesso degli enti risultava essere di circa 15 miliardi, di cui circa 4 miliardi rappresentanti la quota di avanzo che pur esistente nelle casse dell'ente non riusciva ad essere impiegato per via delle regole sul pareggio⁵⁴. Secondo le stime governative, incluse all'interno della Relazione tecnica alla legge di bilancio per il 2019, l'utilizzo di queste risorse avrebbe sortito effetti molto gradualisti, con stabilizzazione della spesa aggiuntiva solo a partire dal 2028. A quasi fine 2019, possiamo affermare che, invece, complici anche le altre misure di stimolo alla spesa, lo "sblocco" degli avanzi di amministrazione degli enti locali ha prodotto una vera impennata delle spese per investimento rispetto agli anni precedenti⁵⁵.

Se gran parte della ripresa è dovuta all'effettiva liberazione di risorse, d'altro canto non va sottovalutata la conseguente semplificazione amministrativa, la quale ha facilitato di molto l'azione dell'ente. Nel complesso, il nuovo impianto normativo si è rivelato particolarmente favorevole alla ripresa degli investimenti.

Gli effetti positivi sulle spese di investimento, tuttavia, non sono ricollegabili soltanto alla modifica delle regole sul vincolo di bilancio. Il legislatore ha stimolato tale tipologia di spesa anche attraverso l'introduzione di contributi specifici finalizzati a sollecitare i lavori pubblici. A conferma di ciò, il comma 122 e 123 istituiscono un fondo destinato al rilancio degli investimenti degli enti territoriali che sopperisce alla copertura di spese diverse, in primo luogo gli oneri derivanti dall'eliminazione delle regole sul pareggio. Inoltre, sempre nell'ottica di accelerare gli investimenti pubblici e per mitigare le regole relative al concorso alla finanza pubblica, i commi da 832 a 843 assegnano un ingente ammontare di risorse alle Regioni a statuto ordinario. Non ha avuto successo la proposta per la quale una quota minima di tale somma dovesse essere destinata agli enti locali delle RSO, pertanto resta nella discrezionalità della Regione se e quanto trasferire agli enti locali dei rispettivi territori⁵⁶.

⁵⁴ Ufficio Parlamentare di Bilancio, Gli avanzi spendibili degli enti territoriali a seguito delle nuove regole sul pareggio, Focus tematico n.3, 8 aprile 2019.

⁵⁵ Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, Ministero dell'Interno, Gli investimenti degli enti locali: analisi degli andamenti e azioni per il rilancio, 10 luglio 2019, www.dait.interno.gov.it.

⁵⁶ ANCI, Legge di bilancio 2019, Prima nota di lettura sui contenuti, gennaio 2019.

Va segnalato che, importanti contributi stanziati dal legislatore a favore degli enti sono finalizzati ad investimenti specifici. Di fronte all'urgenza di assicurare un livello di sicurezza del territorio e delle infrastrutture, uniforme su tutto il Paese, la legge di bilancio trasferisce risorse agli enti territoriali principalmente per la loro messa in sicurezza. I commi da 107 a 114, infatti, prevedono, per il 2019, un contributo specifico per investimenti comunali di messa in sicurezza di scuole, strade e edifici pubblici. L'erogazione del contributo è prevista con particolari modalità individuate dalla legge di bilancio che hanno la chiara finalità di accelerare i tempi di impiego di suddette risorse. Il piano per la messa in sicurezza dei comuni, comunque, ha un orizzonte temporale molto più ampio. Per il periodo 2021-2033, i commi dal 134 al 148 prevedono l'avvio di due programmi, uno regionale e uno nazionale, di sostegno alle opere pubbliche per la messa in sicurezza del territorio e di infrastrutture comunali. Per le Province, il comma 889 prevede l'attribuzione di un contributo annuale per gli anni dal 2019 al 2033, destinato al finanziamento di piani di sicurezza per la manutenzione di strade e scuole.

È in gran parte condivisa la riflessione che riconosce tra i fattori di rallentamento delle spese di investimento la difficoltà delle Amministrazioni di sviluppare correttamente la fase di programmazione degli investimenti pubblici. Di fronte ad una normativa mutevole e sempre più complessa, lo Stato non è stato capace di provvedere efficacemente alla riqualificazione degli apparati amministrativi tecnici. La conseguenza è consistita nella necessità di esternalizzare molte delle attività legate alla programmazione delle opere pubbliche⁵⁷. Questa è la prospettiva dalla quale devono essere considerate le disposizioni delle legge di bilancio che istituiscono due nuove strutture organizzative. I commi da 162 a 170 danno vita ad una Struttura con funzioni di supporto allo sviluppo della progettazione delle opere pubbliche delle amministrazioni centrali e territoriali. Il compito della Struttura, da precisarsi con apposito DPCM, consiste nel fornire competenze avanzate dirette all'efficientamento della fase di progettazione degli investimenti pubblici, al fine di accelerare e migliorare l'impiego delle risorse pubbliche. Sempre nell'ambito degli interventi di natura organizzativa, viene prevista l'istituzione di una struttura di missione temporanea, denominata InvestItalia, quest'ultima finalizzata a supportare l'attività della Presidenza del Consiglio dei ministri nel coordinamento degli investimenti pubblici.

⁵⁷ L. Fiorentino, Le nuove norme per lo sviluppo infrastrutturale: interventi finanziari e organizzativi, fasc. 2/2019, Giornale di diritto amministrativo.

Anche se è presto per fare valutazioni complete, la dinamica degli investimenti sembra essersi finalmente ripresa, o almeno dare segnali davvero incoraggianti. A partire dagli ultimi mesi del 2018, infatti, la spesa effettiva in conto capitale degli enti territoriali è aumentata. Il trend è stato confermato anche nei primi mesi del 2019, dove si è registrata un'accelerazione degli investimenti dei Comuni del 17,1% e delle Province e Città Metropolitane del 18,8%⁵⁸. Anche in prospettiva, il rilancio può dirsi solido poiché la liberazione delle risorse ad opera della legge di bilancio ha portato alla stima di un significativo surplus disponibile su un orizzonte pluriennale⁵⁹.

In una valutazione complessiva, è opportuno tenere a mente che una ripresa di questa particolare tipologia di spesa è possibile soltanto in presenza di un coordinamento efficace tra regole contabili e regole finanziarie. Bisogna sottolineare che l'accento di ripresa, stimolato dall'inserimento di contributi diretti agli investimenti, non sarebbe stato possibile senza la rivisitazione della contabilità ad opera del d.lgs. 118/2011. Soltanto attraverso precise ed efficaci regole di tecnica contabile, infatti, è possibile valorizzare le manovre finanziarie di rilancio degli investimenti e sfruttarne realmente gli effetti positivi.

⁵⁸ Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, Ministero dell'Interno, Gli investimenti degli enti locali: analisi degli andamenti e azioni per il rilancio, 10 luglio 2019, www.dait.interno.gov.it.

⁵⁹ Audizione ANCI, Documento di Economia e Finanza per il 2019, Commissioni congiunte bilancio, Roma, 15 aprile 2019.

BIBLIOGRAFIA

ANCI, Legge di bilancio 2019, Prima nota di lettura sui contenuti, gennaio 2019.

Antonini L., La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi, www.rivistaaic.it, fasc. 1/2018.

Audizione ANCI, Documento di Economia e Finanza per il 2019, Commissioni congiunte bilancio, Roma, 15 aprile 2019.

Banca Dati Amministrazioni Pubbliche, Enti territoriali: cosa sono e come funzionano gli avanzi spendibili?, www.openbdap.it, 29 maggio 2019.

Banca Dati Amministrazioni Pubbliche, Il perimetro degli investimenti pubblici – una mappa per orientarsi, www.openbdap.mef.gov.it, 31 dicembre 2018.

Barbero M., Golden rule: “Non è tutto oro quel che luccica!” (nota a Corte cost. n.425/2004), Le Regioni, fasc. 4/2005.

Barbero M., Il Federalismo Fiscale Silenzioso: la legge Finanziaria per il 2004 attua “di soppiatto” la golden rule di cui all'articolo 119, comma 6, della Costituzione, *Diritto&Diritti*, febbraio 2004.

Bilardo S. e Anzalone M. (a cura di), A. Beltrami – F. Delfino – D. Di Russo – P. Mariani – R. Mussari – C. Simeone - Manuale di contabilità delle regioni, degli enti locali e dei loro enti, organismi e società, Neldiritto editore, 2017.

Carosi A., Il principio di trasparenza nei conti pubblici, www.rivistaaic.it, fasc. 3/2018.

Corte costituzionale, sent. n.250/2013.

Corte costituzionale, sentenza n.184/2017

Corte costituzionale, sentenza n.6/2017.

Corte dei conti-Trentino-Alto Adige, Sez. contr., Delib., 11 ottobre 2019, n. 52.

D.lgs. n.118/2011, Allegato 1, Principio generale n.16.

D.lgs. n.118/2011, Allegato 4/1, Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio.

D.lgs. n.118/2011, Allegato 4/2, Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria.

Delfino F., Il patrimonio degli enti locali: principi, gestione e valorizzazione, www.guidaentilocali.it.

Delibera n.19/SEZAUT/2019/INPR.

Delibera n.32/SEZAUT/2015/INPR.

Delibera n.4/SEZAUT/2015/INPR.

Deliberazione n.9/SEZAUT/2016/INPR.

Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, Ministero dell'Interno, Gli investimenti degli enti locali: analisi degli andamenti e azioni per il rilancio, 10 luglio 2019, www.dait.interno.gov.it.

EURISPES, Vincoli di bilancio comunitari e nazionali: l'influenza del Patto di stabilità e crescita sulla finanza delle Regioni ed Enti locali italiani, Roma – Bruxelles, 2019.

Ghiandoni D. e Masini E., La contabilizzazione delle spese di progettazione e il fondo pluriennale vincolato per le opere pubbliche, *Azienditalia*, 8/9, 2019.

Giarda P., Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione, *Le Regioni*, fasc. 6, novembre-dicembre 2001.

L. Fiorentino, Le nuove norme per lo sviluppo infrastrutturale: interventi finanziari e organizzativi, fasc. 2/2019, *Giornale di diritto amministrativo*.

Manzella A., L'indebitamento degli enti territoriali: disciplina e assetti, *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 5/2004.

Monorchio A. e Mottura L., *Compendio di contabilità di stato*, Cacucci editore, 2018.

Nardini M., Il principio di equilibrio di bilancio per le autonomie speciali (nota alla sentenza del 7 aprile 2014, n.88), www.federalismi.it, fasc. 22/2014.

Nardini M., La "tutela degli equilibri di bilancio" delle Regioni nella sentenza n. 70/2012 della Corte Costituzionale, alla luce dei nuovi articoli 81 e 119 della Costituzione (nota a sentenza del 28 marzo 2012, n. 70), www.amministrazioneincammino.it, 14 maggio 2012.

Ottaiano L., *Project Management. Cronoprogramma dei lavori*, MUDITEC, febbraio 2016.

Rivosecchi G., La Corte costituzionale garante dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali nella problematica attuazione dell'equilibrio di bilancio, *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 6/2017.

Sucameli F., "Patto di stabilità", principi costituzionali ed attuazione politica: la legge di bilancio 2019 e l'art. 9 della l. n. 243/2012 attraverso il prisma della giurisprudenza del Giudice delle leggi, www.federalismi.it, 31 luglio 2019.

Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Avanzi di amministrazione e regola del pareggio. La sentenza della Corte costituzionale n.247/2017*, Focus tematico n.5, 9 marzo 2018.

Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Gli avanzi spendibili degli enti territoriali a seguito delle nuove regole sul pareggio*, Focus tematico n.3, 8 aprile 2019.

Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Rapporto sulla politica di bilancio 2019*, gennaio 2019, www.upbilancio.it.