

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 3899

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori CARUSO Antonino, PIANETTA
e BUCCIERO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 MARZO 1999

Delega al Governo per l’introduzione di norme a parziale modifica ed integrazione del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, in materia di ordinamento finanziario e contabile degli enti locali

ONOREVOLI SENATORI. - L'approvazione del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, recante «Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali», segnò un momento di forte proposta evolutiva dei sistemi contabili pubblici, anche se lo stesso ha poi trovato numerose difficoltà e resistenze nella sua compiuta e coerente applicazione.

Secondo la linea evolutiva proposta dal citato decreto legislativo, la contabilità pubblica dovrebbe essere affiancata da un sistema di rilevazioni di tipo economico-patrimoniale assimilabile a quello adottato per le imprese. Una tale esigenza d'integrazione alle tradizionali rilevazioni di tipo finanziario, proprie della contabilità pubblica, nasce dalla constatazione dell'inadeguatezza delle sole rilevazioni del tipo indicato rispetto ad alcune specifiche finalità che l'ente pubblico dovrebbe porsi.

Il sistema delle rilevazioni ad esclusiva specificità finanziaria sottovaluta, infatti, gli aspetti d'ordine economico e non permette il più delle volte di addivenire a prospettazioni utili a valutare efficienza ed economicità della gestione. In particolare, è stato più volte sottolineato, come l'esigenza di cambiamento dei principi contabili tradizionali è sentita più forte per quegli enti dove l'attività di produzione di beni e servizi è più rilevante rispetto alle attività di regolamentazione e di trasferimento finanziario di tipo contributivo.

Gli enti locali, tra tutti gli enti pubblici, si trovano ad una sorta di crocevia tra gli enti nei quali prevale un'attività di regolamentazione e quelli nei quali sono programmaticamente privilegiati aspetti di produzione di beni e servizi e che, dunque,

tendono ad assumere caratteri aziendalistici o para-aziendalistici.

È fra l'altro opportuno sottolineare come gli enti locali, ed in particolare i comuni, sono gli enti più direttamente a contatto con i cittadini, ed i loro amministratori sono i primi interpreti dei bisogni e degli interessi delle comunità territoriali di riferimento.

Gli stessi sono, inoltre, interpreti primari non solo di bisogni e di interessi ormai consolidati, ma devono anche sapere leggere l'evoluzione degli stessi, oltre che le nuove domande che i cittadini rivolgono loro e, quindi, devono assumere (e devono essere posti in grado di assumere) decisioni idonee a trovare una risposta per esse.

Per far questo hanno necessità di operare, all'interno del mandato ricevuto dagli elettori e per il periodo nel quale esercitano i loro poteri, con la dovuta e necessaria flessibilità di manovra, seppure nel rispetto di regole che devono garantire la corretta gestione dell'ente loro affidato, anche in termini di prospettiva.

La funzione delle regole dovrebbe dunque essere proprio quella di garantire la collettività contro incapaci e disonesti, che per ventura dovessero assumere responsabilità di tipo politico, e non quella di porre limiti di tipo burocratico a chi invece vuole realizzare l'interesse pubblico.

La materia è disciplinata dal decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, e il presente disegno di legge propone di apportarvi modifiche, mediante l'assunzione di misure dirette a superare il divieto contenuto negli articoli 4, comma 6, e 17, comma 6.

Lo strumento proposto è quello del conferimento al Governo di idonea e specifica

delega ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione.

Tale scelta, di operare attraverso lo strumento della delega, non si pone in posizione incoerente con gli argomenti, pienamente condivisi e qui - anzi - da ritenersi ribaditi, di chi sostiene che si tratti di uno strumento del tutto abusato, soprattutto in epoche recenti: cioè dal momento in cui, intervenuta la Corte costituzionale con la declaratoria di illegittimità della pratica (altrettanto abusata) di assumere risoluzioni normative con lo strumento del decreto-legge e, in particolare, con la reiterazione degli stessi, si è pensato di sostituire il decreto legislativo a tali fonti normative risultate sostanzialmente espulse dal quadro degli interventi legislativi.

La scelta del conferimento della delega trova, infatti, nel presente specifico caso, la sua ragione, del tutto propria, nel carattere spiccatamente tecnico che la stesura dell'articolo in questione assume; a cui si aggiunge la delicatezza dell'operazione d'innesto, in un testo organico quale quello del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, delle modificazioni derivanti dai principi e delle direttive espressi nel presente disegno di legge.

L'articolo 4, comma 6, del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, stabilisce che «le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata e non possono avere altra forma di finanziamento (...)».

L'articolo 17, comma 6, del citato decreto legislativo ribadisce il concetto per quanto riguarda le variazioni di bilancio affermando che «sono vietati prelievi dagli stanziamenti per gli interventi finanziati con le entrate iscritte nei titoli quarto e quinto per aumentare gli stanziamenti per gli interventi

finanziati con le entrate dei primi tre titoli».

L'articolo 7 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, indica - infine - i titoli previsti nel bilancio di previsione degli enti locali per l'entrata (ed indica, altresì, quelli delle comunità montane che, non avendo entrate tributarie, hanno una numerazione che slitta di uno verso l'alto):

titolo I - «Entrate tributarie»;

titolo II - «Entrate da contributi e trasferimenti (...)»;

titolo III - «Entrate extratributarie»;

titolo IV - «Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti»;

titolo V - «Entrate derivanti da accensioni di prestiti»;

titolo VI - «Entrate da servizi per conto di terzi».

Per le spese l'articolo 7 individua, viceversa, i seguenti titoli:

titolo I - «Spese correnti»;

titolo II - «Spese in conto capitale»;

titolo III - «Spese per rimborso di prestiti»;

titolo IV - «Spese per servizi per conto di terzi».

In concreto, dunque, gli enti locali non possono finanziare spese correnti, con proventi derivanti da alienazioni di beni, trasferimenti di capitale, riscossione di crediti ovvero con proventi derivanti da mutui.

Tale disposizione ha la chiara finalità di evitare che gli enti locali finanzino con risorse *una tantum*, peraltro ottenute attraverso contrazione di debiti o riduzioni del proprio patrimonio, spese relative al funzionamento ed alla gestione d'attività ordinarie.

Se il principio è in sé sicuramente condivisibile, in quanto garantisce il principio dell'equilibrio economico dell'ente locale salvaguardandolo da situazioni di dissesto finanziario, la sua applicazione - così come formulata dal decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 - appare tuttavia per qualche aspetto eccessivamente rigida. Occorre

infatti rilevare che gli enti locali sono espressione delle cosiddette autonomie territoriali. Si tratta, cioè, di enti che rappresentano a livello politico e amministrativo gli interessi generali di una collettività, tanto da essere definiti come «esponenziali» di tali collettività ed avere quindi un carattere che li avvicina a quello dello Stato dal quale si differenziano, aldilà delle costruzioni della dottrina giuspubblicistica, per il fatto di essere parte di un più ampio territorio e di un complessivo ordinamento giuridico che ne influenza poteri e attività.

Gli organi di tali enti, proprio grazie alla loro natura rappresentativa sono organi politici - responsabili quindi nei confronti dei cittadini, che ne hanno scelto i componenti -, e per questo devono essere posti nella condizione di potersi determinare autonomamente, nella misura massima compatibile con il rispetto dei principi generali che l'ordinamento complessivo ha posto a tutela dei cittadini.

Il principio generale da rispettare è senz'altro quello dell'equilibrio economico di bilancio, che può trovare idonea definizione anche in un ambito pluriennale, invece che annuale (così come disposto dall'articolo 4, comma 6, del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77); da qui la proposta di prevedere, secondo le modalità tecniche che il Governo riterrà più opportune, un obbligo d'equilibrio economico da collocarsi al solo livello di bilancio pluriennale.

A corollario di tale regola generale si propongono poi ulteriori criteri direttivi per la modifica del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77:

1) superare l'attuale divieto di finanziare spese correnti con entrate dal titolo IV (alienazioni, trasferimenti di capitale, riscossione di crediti). Per quanto sopra affermato in tema di sviluppo dell'autonomia degli enti locali, occorre lasciare libertà di decisione agli amministratori. In particolare gli stessi devono poter decidere se mantenere i livelli correnti di capitalizzazione (tanto in termini reali, tanto dal punto di vi-

sta finanziario), ovvero poter elevare la quantità e/o la qualità dei servizi resi ai cittadini, anche attraverso l'aumento delle spese correnti. Le quali, peraltro e per inciso, non devono e non possono essere ragionevolmente considerate alla stregua di spese improduttive, o comunque di mera gestione dell'esistente, ma devono essere intese come apporti che qualificano la vita dei cittadini e che contribuiscono al miglioramento e allo sviluppo della stessa economia locale;

2) prevedere la possibilità di finanziare nuove spese correnti, che non abbiano carattere di continuità, anticipando l'utilizzo di entrate di cui al titolo V (mutui) ed in generale di risorse a destinazione vincolata. La disponibilità di risorse finanziarie a bilancio, senza che sia possibile dar luogo alla relativa spesa, produce infatti un'inutile giacenza di fondi destinati a restare inutilizzati. Peraltro, il decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, prevede già la possibilità di utilizzo, in termini di anticipazioni di cassa, di risorse da mutui e di risorse vincolate (articolo 38). La proposta ora avanzata mira, dunque, ad allargare semplicemente la possibilità di utilizzi anticipati, prevedendone la spesa in termini effettivi (di nuovo impegno di competenza), alla condizione che la nuova spesa non abbia carattere continuativo e che le entrate da mutuo e vincolate non siano spendibili nel corso dell'anno. Tale criterio direttivo è da collegare, ovviamente, con il principio dell'equilibrio economico precedentemente descritto e dunque dovrà essere stabilito che sia data, da parte degli enti, puntuale dimostrazione, a livello di bilancio pluriennale, delle modalità di recupero delle somme in questione;

3) prevedere, in analogia a quanto definito per la contabilità delle regioni, che gli stanziamenti di competenza ed i relativi impegni da assumere siano determinati con riferimento alla effettiva scadenza del termine di adempimento delle obbligazioni assunte dall'ente, in modo da far sì che la programmazione e l'impegno

delle spese in conto capitale debbano essere definiti in relazione alla reale tempistica di realizzazione degli interventi previsti. Questo criterio prende atto dei tempi, generalmente molto lunghi, di norma occorrenti per portare a compimento opere pubbliche e dunque prevede che i relativi impegni di spesa debbano essere assunti in relazione alla loro effettiva possibilità di spesa nell'esercizio considerato.

Ciò comporta, da una parte, la riduzione del fenomeno dei residui passivi e, dall'altra, rende possibile eventuali anticipi sull'utilizzo delle entrate;

4) prevedere una eventuale disciplina transitoria, che assicuri, ove ritenuto opportuno, la gradualità di introduzione delle nuove norme nel vigente sistema di bilancio e di organizzazione della spesa degli enti locali interessati alle stesse.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Delega al Governo e principi
e criteri direttivi)*

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante disposizioni modificative ed integrative del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, e successive modificazioni, al fine di superare il divieto contenuto negli articoli 4, comma 6, e 17, comma 6, del citato decreto legislativo n. 77 del 1995, fatta salva l'esigenza di garantire l'equilibrio della situazione economica degli enti locali e di realizzare una migliore gestione della spesa.

2. Nell'emanazione del decreto di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) attribuire una maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali nelle determinazioni di spesa affidate alla loro competenza;

b) estendere l'autonomia di spesa degli enti locali, superando l'attuale divieto di destinazione al finanziamento di spese correnti delle entrate previste nel titolo IV, ovvero per le comunità montane nel titolo III, del bilancio di previsione come disciplinato dall'articolo 7 del citato decreto legislativo n. 77 del 1995;

c) prevedere la possibilità di finanziare nuove spese correnti, che non abbiano carattere continuativo, anticipando l'utilizzo, non solo in termini di cassa, di entrate di cui al titolo V, e per le comunità montane al titolo IV, del bilancio di previsione, ovvero di entrate a vincolo di destinazione non utilizzabili nell'anno in corso;

d) disciplinare l'assetto finanziario e contabile degli enti locali, affinché sia garantito a livello di bilancio di previsione pluriennale l'equilibrio economico, nonché il recupero delle entrate a vincolo di destinazione già anticipate per altri fini;

e) prevedere che la programmazione e l'impegno delle spese in conto capitale possano essere definiti in relazione alla reale tempistica di realizzazione degli interventi previsti, determinando che gli stanziamenti di competenza ed i relativi impegni da assumere siano determinati con riferimento alla effettiva scadenza del termine di adempimento delle obbligazioni assunte dall'ente;

f) prevedere le eventuali norme transitorie che siano giudicate opportune per assicurare, ove ritenuto necessario, la gradualità di introduzione delle nuove norme nel vigente sistema di bilancio e di organizzazione della spesa degli enti locali interessati alle stesse.

3. Sugli schemi di decreto di cui al comma 1, il Governo acquisisce il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e, successivamente, delle Commissioni parlamentari competenti per materia. I pareri sono espressi, rispettivamente, entro trenta giorni ed entro sessanta giorni dalla ricezione degli schemi medesimi.

Art. 2.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

