

## Gli avanzi spendibili degli Enti territoriali a seguito delle nuove regole sul pareggio

### Introduzione e sintesi

Tra le misure previste dalla legge di bilancio per il 2019 in materia di finanza locale, appare di particolare rilievo la revisione della regola del pareggio di bilancio degli Enti territoriali<sup>1</sup> da cui consegue, sul piano pratico, la possibilità di un ampio utilizzo da parte degli enti degli avanzi di amministrazione e delle risorse rivenienti dal debito.

La regola del pareggio per gli Enti territoriali, precedentemente stabilita dalla L. 243/2012 sulla base di un saldo contabile costruito escludendo alcune poste sia dal lato delle entrate che da quello delle uscite, è stata infatti ridefinita dalla legge di bilancio per il 2019 come rispetto del bilanciamento contabile tra le tutte le entrate e tutte le uscite. Risulta conseguentemente computabile nel pareggio anche l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione risultante dall'esercizio precedente (con alcune limitazioni),

nonché l'eventuale acquisizione di risorse mediante accensione di debiti. Tale nuova regola si applica a decorrere dal 2019 a tutti gli Enti territoriali salvo le Regioni a statuto ordinario (RSO), per le quali essa si applica dal 2021. I contenuti di tale intervento normativo erano già stati per lo più anticipati dall'emanazione, ad ottobre 2018, di una circolare della Ragioneria generale dello Stato, intervenuta a seguito di pronunciamenti in materia della magistratura contabile e costituzionale.

Il presente Focus si propone di illustrare l'intervento operato dalla legge di bilancio per il 2019 in materia di equilibrio di bilancio per gli Enti territoriali e di disciplina delle limitazioni all'utilizzo degli avanzi per gli enti in disavanzo, esaminando in particolare gli effetti potenziali della misura sulla spendibilità degli avanzi di amministrazione degli Enti territoriali, fornendo un aggiornamento

---

<sup>1</sup> Articolo 1, commi 819-826 e 897-900 della L. 145/2018.

delle stime del loro ammontare e della loro distribuzione territoriale<sup>2</sup>.

Già nel Focus n. 5/2018<sup>3</sup>, incentrato su alcuni rilievi della Corte costituzionale sulla regola del pareggio definita dalla L. 243/2012, è stata fornita una prima indicazione dell'ammontare e della distribuzione di alcune voci di avanzo. Tali stime possono ora essere aggiornate sulla base delle nuove regole sul pareggio degli Enti territoriali previste dalla Legge di bilancio per il 2019, i cui profili applicativi sono stati recentemente definiti dalla Circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 3/2019.

Tenendo conto della natura delle diverse poste che compongono l'avanzo – non tutte spendibili per finanziare nuove spese – il presente lavoro stima un ammontare complessivo di avanzi spendibili degli enti interessati, già dal 2019, dalla modifica normativa (con esclusione quindi delle Regioni a statuto ordinario) pari a oltre **15** miliardi. La parte di tale ammontare capiente nel fondo cassa degli enti (quindi più prontamente spendibile) viene quantificata in circa **11,6** miliardi. Nel breve termine, è utile identificare la quota degli avanzi che fanno capo agli enti che subivano effettivamente gli effetti restrittivi della L. 243/2012: si tratta degli enti che, pure avendo avanzi disponibili in bilancio di importo significativo, non riuscivano a spenderli in quanto non avevano spazi finanziari ai fini della regola del pareggio che ora viene disapplicata<sup>4</sup>. Gli avanzi spendibili compatibili con il fondo cassa riferibili a tale sottoinsieme di enti, per i quali può assumersi una spendibilità

più accelerata, possono essere stimati in circa **4,1** miliardi.

L'andamento recente dei pagamenti degli enti locali sembra effettivamente indicare un'inversione di tendenza delle spese di investimento che appare verosimile imputare, almeno in parte, alla modifica del regime contabile che ha riguardato tali enti a decorrere da ottobre 2018 (Fig. 4 e Fig. 5).

Con riferimento alla distribuzione territoriale degli avanzi (Fig. 8 e Fig. 10), l'analisi mostra in modo piuttosto netto che le risorse che si rendono disponibili sono concentrate in prevalenza nel nord del Paese (con l'eccezione di alcune aree del Sud, in particolare nella Sardegna e nella Puglia). La ineguale distribuzione delle risorse proprie accumulate nei bilanci degli enti, ora disponibili a seguito della revisione delle regole di finanza pubblica, potrebbe pertanto concorrere a incrementare i divari territoriali nella spesa per investimenti.

A fronte di un aumento delle capacità di spesa per gli enti che dispongono in bilancio di avanzi di amministrazione, alcune possibili criticità vengono evidenziate con riferimento agli enti deficitari, in particolare per quelli in procedura di pre-dissesto, per i quali si introducono limitazioni all'utilizzo delle poste di avanzo da cui potrebbero derivare

<sup>2</sup> Si rinvia alle pubblicazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulla manovra di finanza pubblica per il 2019 per l'illustrazione di alcune criticità connesse agli effetti di finanza pubblica delle misure in questione. In particolare, si veda l'Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio da parte delle Commissioni bilancio della Camera dei deputati e del Senato del 12 novembre

2018, paragrafo 3.7, e il Rapporto sulla politica di bilancio per il 2019, paragrafo 3.7.

<sup>3</sup> "Avanzi di amministrazione e regola del pareggio. La sentenza della Corte Costituzionale n. 247/2017", Focus n. 5 del 9 marzo 2018.

<sup>4</sup> Si tratta degli enti che espongono un basso *overshooting*: con tale termine si intende l'entità del margine di rispetto della regola del pareggio della L. 243/2012

ripercussioni negative sulla praticabilità dei piani di rientro.

L'analisi quantitativa non copre gli effetti derivanti dalla liberalizzazione dell'utilizzo delle risorse derivanti da debito, precedentemente escluse dal saldo soggetto al pareggio ai sensi della L. 243/2012. Potendosi presumere che i debiti accesi in vigore della precedente regola del pareggio siano stati sottoscritti da enti che disponevano di corrispondenti spazi finanziari (propri o acquisiti da altri enti), è verosimile assumere che la nuova regola non incida direttamente sulla spendibilità delle risorse da debito già a disposizione degli enti. Nondimeno, per il futuro sarà possibile un più ampio ricorso al finanziamento degli investimenti tramite nuovo indebitamento. Occorre in proposito ricordare che i vincoli di finanza pubblica previsti prima dal patto di stabilità interno e poi dalla L. 243/2012 hanno contribuito a ridurre progressivamente il ricorso al debito da parte delle Amministrazioni locali (fig. A3.1), per cui andrà attentamente monitorato in futuro il presumibile incremento di tale forma di finanziamento degli investimenti.

Nel primo paragrafo si illustra brevemente il contesto in cui è maturata l'esigenza di disapplicare per gli Enti territoriali, a soli due anni dalla sua implementazione, la riforma del pareggio di bilancio di cui alla L. 243/2012; si descrive quindi l'intervento operato dalla legge di bilancio per il 2019, evidenziandone il legame con alcuni recenti pronunciamenti della magistratura costituzionale e contabile. Nel secondo paragrafo si esaminano le limitazioni introdotte alla spendibilità degli avanzi per

gli enti in disavanzo, illustrandone le motivazioni e alcune possibili criticità. Nel terzo paragrafo si fa il quadro complessivo degli avanzi di amministrazione presenti nei bilanci degli enti interessati dalla modifica delle regole contabili, per poi operare, nel quarto paragrafo, la stima della componente spendibile del suddetto ammontare. A fronte di tale stima, nel paragrafo 5, viene richiamata la valutazione governativa degli effetti derivanti dalla nuova regola di bilancio per gli Enti territoriali e viene brevemente illustrata una delle prime implicazioni della revisione della regola, cioè i relativi riflessi sull'andamento dei pagamenti mensili per investimenti degli Enti locali. Nel sesto paragrafo si illustra la distribuzione territoriale degli avanzi, sia in valore assoluto che in rapporto alle riscossioni di competenza dei diversi enti. Tre brevi appendici completano il Focus: la prima illustrativa di alcuni concetti di carattere contabile utilizzati nel Focus, la seconda illustrativa con maggior dettaglio delle condizioni di spendibilità delle componenti di avanzo degli enti previste dalla legge di bilancio per il 2019 e la terza contenente un breve cenno alla tematica del debito, mostrandone l'evoluzione.

### **1. Vincolo del pareggio e utilizzo degli avanzi di amministrazione: il superamento del "doppio binario"**

La revisione della regola del pareggio operata dalla legge di bilancio per il 2019 interviene a due anni di distanza dalla prima applicazione, nel 2017, delle disposizioni attuative<sup>5</sup> della L. 243/2012, che definirono per gli Enti territoriali un

---

<sup>5</sup> Legge n. 232/2016.

vincolo di pareggio mutuato dai criteri previsti dalle regole europee per il complesso delle Amministrazioni pubbliche.

Tale vincolo, circoscritto alle sole voci del bilancio ritenute rilevanti ai fini dell'equilibrio di competenza economica (vale a dire quello cogente per il rispetto delle regole UE), non sostituì, bensì affiancò quanto previsto dalla normativa contabile (D.Lgs. 118/2011), che richiede l'equilibrio generale delle poste che compongono il bilancio, nonché della parte corrente del bilancio stesso. Con l'attuazione della L. 243/2012 si è confermato pertanto quel "doppio binario", ovvero la definizione parallela di due diversi vincoli di bilancio da rispettare simultaneamente, introdotto con il patto di stabilità interno alla fine degli anni Novanta.

Le differenze principali tra i due saldi riguardavano l'esclusione, ai fini del saldo di cui alla L. 243/2012, di alcune poste che rientrano invece nel saldo complessivo di bilancio ai sensi del D.Lgs. 118/2011, tra cui:

- sul lato delle entrate, le risorse rinvenienti da avanzi di amministrazione o da debito;
- sul lato delle spese, gli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) e agli altri fondi rischi, nonché le rate di restituzione dei debiti in essere.

Con la legge 243/2012 una ulteriore limitazione era prevista per il Fondo pluriennale vincolato (FPV), la cui inclusione nel saldo, in entrata e in uscita, era ammessa solo per la parte alimentata da risorse proprie (non derivanti da debito).

Per una illustrazione delle differenze tra il pareggio contabile del bilancio di cui al D.Lgs. 118/2011 e la regola del pareggio di cui alla L.

243/2012 si veda la tabella A1.1 dell'Appendice 1. Nella medesima appendice sono inoltre illustrati in maggior dettaglio alcuni concetti contabili rilevanti, come il Fondo crediti di dubbia esigibilità e il Fondo pluriennale vincolato e l'avanzo di amministrazione.

Il quadro normativo definito dal D.Lgs. 118/2011 e dalla L. 243/2012 si è rivelato complesso in sede applicativa, contribuendo, assieme ad altri fattori, a comprimere la capacità di spesa – soprattutto per investimenti – degli enti, soprattutto di quelli in grado di evidenziare in maniera sistematica avanzi potenzialmente spendibili.

Inoltre, alla L. 243/2019 sono stati mossi alcuni rilievi da parte della Corte costituzionale, tra cui<sup>6</sup> il richiamo a consentire la piena disponibilità degli avanzi di amministrazione, nonché delle risorse appostate al fondo pluriennale vincolato (FPV) anche ove rinvenienti da debito. In particolare la Corte ha evidenziato come il pareggio di cui alla L. 243/2012 deve intendersi come "parametro statistico" di riferimento nella valutazione della posizione di complessivo equilibrio degli enti e non come regola operativa suscettibile di limitare la piena disponibilità delle risorse disponibili in bilancio.

Una prima, parziale, disapplicazione della doppia articolazione dei vincoli di bilancio è stata operata, limitatamente al 2018, con due strumenti normativi: dapprima il DL 91/2018 ha aumentato gli spazi per l'uso dell'avanzo e del debito mediante le procedure del patto di solidarietà nazionale, nei limiti delle coperture reperite per il 2018; in un secondo tempo tali coperture sono state ritenute

<sup>6</sup> Con le sentenze n. 247/017 e 101/2018.

sufficienti per operare, con una circolare della Ragioneria generale dello Stato<sup>7</sup>, l'integrale liberalizzazione per il 2018 dell'uso degli avanzi e del debito, disapplicando quindi completamente, per tale anno, la regola del pareggio per gli Enti territoriali della L. 243/2012.

La legge di bilancio per il 2019 è infine intervenuta per dare piena e definitiva attuazione alle citate sentenze, prevedendo, a decorrere dal 2019 (dal 2021 per le sole RSO, sulla base di un accordo sottoscritto dagli stessi enti), che gli enti locali abbiano come unico riferimento l'equilibrio del bilancio contabile di cui al D.Lgs. 118/2011<sup>8</sup>. Ne consegue la spendibilità degli avanzi di amministrazione presenti nei bilanci degli enti – sebbene con alcune limitazioni –, nonché delle entrate da debito, incluse quelle confluite nel fondo pluriennale vincolato.

Per quanto riguarda il debito, l'analisi quantitativa del Focus non considera gli effetti derivanti dalla liberalizzazione del suo utilizzo, in quanto si può presumere che i debiti accesi in vigore della precedente regola del pareggio siano stati sottoscritti da enti che disponevano di spazi finanziari compatibili con tale regola e che, dunque, le corrispondenti risorse sarebbero state spese anche in assenza della liberalizzazione. Nondimeno, occorre ricordare che i vincoli di finanza pubblica previsti prima dal patto di stabilità interno e poi dalla L. 243/2012 hanno contribuito a ridurre progressivamente il ricorso al debito da parte delle Amministrazioni locali, per cui sarà opportuno monitorare

attentamente in futuro il presumibile incremento di tale forma di finanziamento degli investimenti. Si rinvia all'Appendice 3 per un breve approfondimento sulla tematica del debito.

Per quanto riguarda gli avanzi, la cui analisi quantitativa è oggetto del presente Focus, può essere utile ricordare preliminarmente le cause della loro formazione.

La formazione degli avanzi si può avere sia per cause fisiologiche, sia in conseguenza di prescrizioni normative, sia come riflesso di elementi problematici di gestione. Nella parte di avanzo "fisiologica" si ha quella derivante dal margine di cautela di una prudente gestione amministrativa rispetto all'obbligo contabile che impone di presentare il bilancio in equilibrio. Occasionali incrementi dell'ammontare dell'avanzo "fisiologico" possono inoltre manifestarsi in relazione alle vicende specifiche dei diversi enti, quali ad esempio l'incasso di somme rinvenienti da operazioni straordinarie (dismissione di cespiti, incasso di dividendi da partecipate in occasione di operazioni straordinarie) o anche da oscillazioni impreviste del gettito tributario. Queste ultime possono risultare significative in particolare nel caso delle Regioni a statuto speciale, che trattengono una quota elevata del gettito prodotto nel territorio.

Una componente "non fisiologica" dell'avanzo, di particolare rilievo, deriva dall'effetto degli obblighi normativi succedutisi nel tempo. Dapprima, il patto di stabilità interno ha richiesto espressamente agli enti l'esposizione di un margine positivo tra entrate e spese, finalizzato a costituire un contributo alla manovra aggregata della pubblica amministrazione da parte delle Amministrazioni territoriali (tale richiesta vige ancora per il comparto delle Regioni a statuto ordinario). Successivamente, la regola del pareggio, che non consentiva di utilizzare nell'esercizio la quota di avanzo conseguita nell'anno precedente (nemmeno se fisiologica), ha contribuito a mantenere elevato e persino

richiamato da tale disposizione sono stati illustrati dalla circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 3/2019.

<sup>7</sup> Circolare n. 25 del 3 ottobre 2018.

<sup>8</sup> Articolo 1, comma 821 della L. 145/2018. I profili attuativi del principio di equilibrio del bilancio

talvolta a incrementare lo *stock* di avanzo presente nei bilanci degli enti.

Ulteriori cause della formazione di avanzi sono imputabili a prassi amministrative non efficienti: a partire dall'Amministrazione statale, i ritardi a cascata nell'attribuzione di trasferimenti agli enti competenti implica la difficoltà a impegnare le risorse nell'anno, con conseguente emersione o accumulo dell'avanzo. Anche l'attribuzione di risorse a titolo di arretrati, per il tardivo riconoscimento di somme dovute con riferimento agli esercizi precedenti, genera l'emersione o l'accumulo di avanzi.

Infine la consuetudine degli Enti di iscrivere in entrata partite di incerta esigibilità tende a generare avanzi di amministrazione accantonati, almeno in parte, nell'FCDE. Peraltro, stante il carattere tuttora parziale di tale obbligo di accantonamento, le entrate corrispondenti ai crediti inesigibili non sterilizzate, se non vengono utilizzate nel corso dell'esercizio a copertura di nuove spese, possono confluire in altre componenti (spendibili) dell'avanzo.

Può inoltre essere utile ricordare la definizione contabile e la finalità economica dell'avanzo di amministrazione e delle sue componenti, in quanto tali concetti sono utilizzati nel Focus al fine di individuare quale parte dell'avanzo complessivo degli enti diviene spendibile a seguito della modifica della regola del pareggio.

Rinviano all'Appendice 3 per un richiamo più dettagliato di tali concetti contabili, si ricorda brevemente che l'avanzo di amministrazione rappresenta il risultato complessivo della gestione, sia dell'ultimo anno (esercizio di competenza) che di quelli precedenti (gestione dei residui). Tale risultato (avanzo se positivo), comprende alcune componenti aventi specifiche finalizzazioni (quota accantonata, vincolata e destinata a investimenti),

sottraendo le quali si ottiene la quota disponibile (o libera) dell'avanzo. Se quest'ultima assume segno negativo, l'ente è in disavanzo ed è tenuto al relativo ripiano. La tabella 2 del paragrafo 3 mostra l'ammontare e la composizione degli avanzi degli enti considerati nel Focus. Nella tabella a ciascuna voce degli avanzi è associata una lettera (A per l'avanzo complessivo, B per la quota accantonata, C per la quota vincolata, D per la quota destinata a investimenti ed E per la quota disponibile o libera). Tali lettere, utilizzate dalla normativa contabile<sup>9</sup>, sono anche utilizzate nel testo del Focus per identificare le singole componenti dell'avanzo. In particolare, l'espressione "enti in disavanzo" identifica gli enti con l'avanzo disponibile di lettera E negativo.

## **2. Limitazioni introdotte alla spendibilità degli avanzi per gli enti in disavanzo**

La legge di bilancio per il 2019 introduce alcune limitazioni alla spendibilità degli avanzi, applicabili in particolare agli enti in disavanzo.

Per gli enti che hanno chiuso l'ultimo rendiconto in avanzo, la limitazione riguarda unicamente la non spendibilità dell'avanzo accantonato a FCDE e al Fondo anticipazioni di liquidità (FAL)<sup>10</sup>. Tali esclusioni, peraltro, sono già implicite nella normativa contabile che prevede che gli avanzi accantonati o vincolati possano essere usati unicamente per la finalità propria dell'accantonamento o del vincolo. Tale finalità, nel caso dell'FCDE e del FAL non è la copertura di nuove spese (si veda l'Appendice 2).

Per gli enti che hanno chiuso l'ultimo rendiconto in disavanzo (ovvero che presentano valori negativi dell'avanzo disponibile, indicati nella colonna "E-" della tabella 2 del paragrafo 3), tenuti quindi al

ricevute per il pagamento dei debiti commerciali, ai sensi del DL n. 35/2013 e successive modificazioni.

<sup>9</sup> Art.187, comma 3-ter, del D.Lgs. n. 267/2000.

<sup>10</sup> Per l'FCDE si veda l'Appendice 2. Per quanto riguarda il FAL, si tratta di un fondo finalizzato a rimborsare in trent'anni le anticipazioni di cassa

relativo ripiano, viene introdotto un limite quantitativo all'uso delle quote accantonate (colonna B), vincolate (C) e destinate (D) dell'avanzo eventualmente presenti in bilancio<sup>11</sup>. Tale limite è diversamente articolato a seconda della capienza del risultato di amministrazione complessivo (A) rispetto alla quota minima obbligatoria accantonata al FCDE e al (FAL).

In particolare:

- agli enti che, pure essendo in disavanzo (di lettera E), presentano un risultato di amministrazione complessivo (di lettera A) positivo e capiente rispetto alla somma degli accantonamenti a FCDE e a FAL, viene consentito di imputare al bilancio, come fonte di copertura di nuove spese, le quote di avanzo vincolato, accantonato o destinato presenti in bilancio, nel limite di un importo pari all'avanzo di amministrazione complessivo (lettera A) ridotto delle citate due poste contabili di accantonamento (FCDE e FAL) e incrementato della quota di disavanzo da ripianare (articolo 1, comma 897);
- agli enti per i quali non risulti verificata la predetta condizione di capienza, viene consentito di imputare al bilancio le quote di avanzo accantonato, vincolato o destinato presenti in bilancio (diverse dalle

due voci di accantonamento a FCDE e a FAL) nei soli limiti della quota di disavanzo da ripianare (articolo 1, comma 898).

In entrambi i casi, le quote di avanzo imputate al bilancio con finalità di copertura devono trovare utilizzi conformi alle loro specifiche finalità, dovendosi, in caso contrario, ripristinare il vincolo o l'accantonamento. La norma (comma 897) non chiarisce peraltro quale sia la tempistica di tale ripristino. L'espressione utilizzata ("Ferma restando la necessità di reperire le risorse necessarie a sostenere le spese alle quali erano originariamente finalizzate le entrate vincolate e accantonate...") non è infatti corredata di un termine e sembrerebbe consentire agli enti la facoltà di posporre di anno in anno la ricostituzione dei vincoli e degli accantonamenti utilizzati in difformità rispetto alla loro finalità.

L'Appendice 2 illustra in maggior dettaglio tali condizioni di spendibilità degli avanzi, mentre un breve richiamo alla classificazione delle diverse voci che compongono l'avanzo è contenuto nella Appendice 1 (paragrafo A1.3).

La tabella 1 espone una sintesi degli effetti prodotti dall'intervento sulla capacità di spesa degli enti.

<sup>11</sup> All'articolo 1, commi 897 e 898, della L. 145/2018.

**Tab. 1** – Sintesi degli effetti delle nuove regole contabili sulla capacità di spesa degli enti

Articolo	Situazione di bilancio dell'ente <sup>(1)</sup>	Intervento normativo	Effetto sulla capacità di spesa degli enti
Art. 1, co. 820	<b>"In avanzo"</b> : avanzo disponibile (E) non negativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piena spendibilità delle diverse voci di avanzo ad eccezione di FCDE e FAL.</li> <li>• Piena spendibilità del debito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Aumento della capacità di spesa per gli enti in avanzo, in particolare per quelli per i quali il vincolo soppresso risultava stringente (enti con basso <i>overshooting</i> <sup>(2)</sup> e alto avanzo);</li> <li>• Per gli enti in disavanzo effetto variabile a seconda della situazione degli enti: probabile riduzione della capacità di spesa per gli enti con orizzonte lungo e basse quote annuali di ripiano dei disavanzi;</li> </ul>
Art. 1, co. 897	<b>"In disavanzo moderato"</b> : avanzo disponibile negativo (E-) (da ripianare), risultato di amministrazione complessivo (A) positivo e superiore alla somma di FCDE e FAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tetto alla spendibilità degli avanzi: (avanzo di amministrazione complessivo) - (FCDE+FAL) + (quota ripiano disavanzo).</li> <li>• Piena spendibilità del debito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Per tutti gli enti maggiore flessibilità nella esecuzione dei bilanci, con effetti di miglioramento nella capacità di programmazione della spesa: <ul style="list-style-type: none"> <li>- viene meno il rischio di sanzioni dirette;</li> <li>- minori adempimenti procedurali;</li> <li>- si riduce l'incentivo a impegni fittizi (non più necessario l'uso strategico del FPV in luogo dell'avanzo);</li> </ul> </li> <li>• Aumento della possibilità di ricorso al debito (nei soli limiti della normativa contabile, mentre prima anche nei limiti degli spazi finanziari della regola del pareggio di cui alla L. 243/2012)</li> </ul>
Art. 1, co. 898	<b>"In disavanzo elevato"</b> : avanzo disponibile negativo (E-) (da ripianare), risultato di amministrazione complessivo (A) negativo o comunque inferiore alla somma di FCDE e FAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tetto alla spendibilità degli avanzi: solo quota ripiano disavanzo.</li> <li>• Piena spendibilità del debito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento della possibilità di ricorso al debito (nei soli limiti della normativa contabile, mentre prima anche nei limiti degli spazi finanziari della regola del pareggio di cui alla L. 243/2012)</li> </ul>

(1) Tra gli enti in disavanzo, il termine "moderato" è qui riferito a quelli che hanno un avanzo complessivo capiente rispetto alla somma di FAL e FCDE, mentre il termine "elevato" è riferito agli enti in cui tale condizione di capienza non risulta verificata. – (2) Il termine *overshooting* indica il margine di rispetto della regola del pareggio della L. 243/2012.

Nella figura 1 i Comuni inclusi nel campione (7.366 enti<sup>12</sup>) vengono rappresentati con colori diversi a seconda della situazione di bilancio degli enti, come descritta nella tabella 1, cui sono collegate diverse condizioni di spendibilità degli avanzi. Gli enti che espongono in bilancio un disavanzo "moderato" o "elevato"<sup>13</sup>, cui sono applicabili limiti alla spendibilità degli

avanzi, sono in numero contenuto benché non trascurabile. Si tratta, rispettivamente, di 604 e 699 enti situati principalmente al Sud: il 44 e il 65 per cento degli enti in disavanzo, rispettivamente, moderato e elevato è situata al Sud, contro solo il 23 per cento degli enti in avanzo.

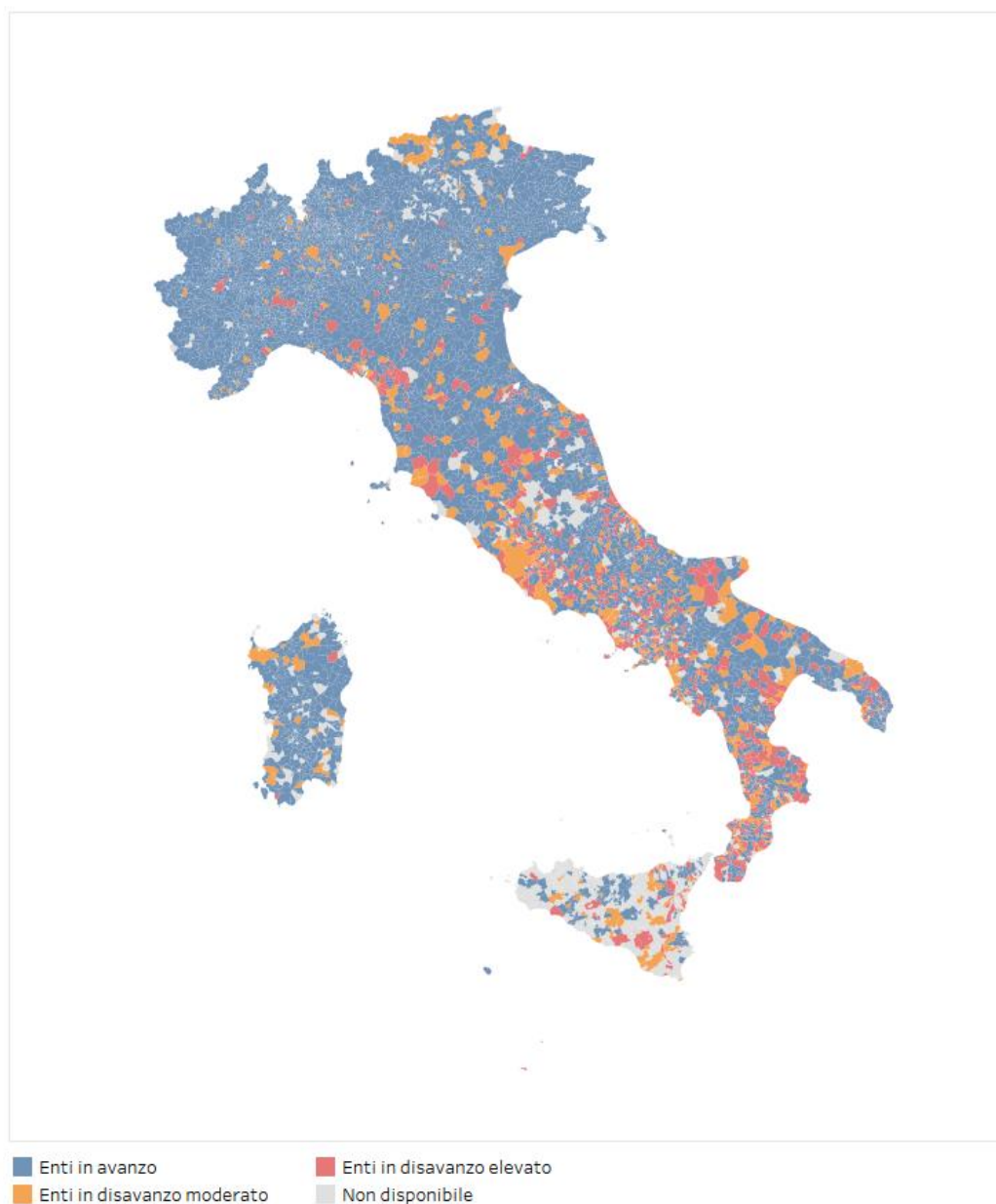
<sup>12</sup> Per una descrizione del campione si veda il Riquadro 1 nel paragrafo 3.

<sup>13</sup> Come già indicato nella nota 1 della tabella 1, il termine "moderato" è qui riferito agli enti che, pur avendo un avanzo disponibile negativo, hanno un

avanzo complessivo positivo e capiente rispetto alla somma di FAL e FCDE, mentre il termine "elevato" è riferito agli enti in cui tale condizione di capienza non risulta verificata.



**Fig. 1** – Comuni distinti in base alla situazione di bilancio



Fonte: elaborazione su dati estratti dai certificati di conto consuntivo (BDAP e Ministero dell'Interno) e dalle certificazioni del pareggio di bilancio ai sensi della L. 243/2012 (MEF).

### 2.1 *Motivazioni e criticità delle limitazioni introdotte alla spendibilità degli avanzi*

Le condizioni di spendibilità degli avanzi, sopra illustrate con riferimento agli enti in disavanzo, non erano previste in modo esplicito nel D.Lgs. 118/2011. In occasione

dell'intervento normativo riguardante le regole sul pareggio è stata infatti colta l'opportunità per chiarire alcune incertezze sull'utilizzabilità delle componenti dell'avanzo a copertura di nuove spese, incertezze che avevano dato luogo a comportamenti differenziati da parte degli

enti, suscitando pronunciamenti a loro volta eterogenei delle sezioni regionali di controllo delle Corti dei conti.

Queste ultime in alcuni casi non hanno mosso obiezioni alla spendibilità delle quote accantonate, vincolate o destinate dell'avanzo anche in presenza di un avanzo disponibile negativo, qualora quest'ultimo risultasse dovuto a fattori straordinari, ammessi, per effetto di specifiche norme, a procedure di ripiano su un arco pluriennale di lungo periodo<sup>14</sup>. In altri casi<sup>15</sup> le sezioni regionali della Corte dei conti hanno invece negato la possibilità di utilizzo delle quote accantonate, vincolate e destinate dell'avanzo a copertura di nuove spese per la parte incapiante nell'avanzo complessivo di bilancio dell'ente<sup>16</sup>. Secondo tale impostazione, benché una quota del disavanzo benefici delle procedure di lungo periodo di ripiano previste per i menzionati fattori straordinari (FCDE, FAL e Fondo rotativo per gli enti in pre-dissesto), non dovrebbe consentirsi la spendibilità delle componenti positive dell'avanzo presenti in bilancio, fintanto che non sia ripristinata la posizione di avanzo complessivo dell'ente (al termine del periodo anche lunghissimo di ripiano delle menzionate componenti straordinarie di disavanzo).

La legge di bilancio 2019 appare sposare, in linea generale, il criterio più restrittivo indicato dalla Corte dei conti, ammettendo la spendibilità delle sole componenti di avanzo che trovino capienza nell'avanzo complessivo dell'ente, al netto di FCDE e FAL, con una limitata deroga per gli enti in disavanzo.

---

<sup>14</sup> Come nel caso del disavanzo derivante dagli accantonamenti a FCDE (per riaccertamento straordinario dei residui), al FAL o al Fondo rotativo per il riequilibrio degli enti in pre-dissesto.

<sup>15</sup> In particolare le delibere delle Sezioni regionali di controllo della Campania (n. 127/2018) e del Piemonte (n. 134/2017).

<sup>16</sup> Tale incapienza implica che parte delle risorse accantonate o vincolate negli avanzi sono state, di fatto, utilizzate in difformità rispetto ai rispettivi vincoli di accantonamento o finalizzazione, per cui le

È infatti previsto che le quote di avanzo che non trovino capienza nel suddetto importo possano essere utilizzate a copertura di nuove spese nei limiti della quota di ripiano del disavanzo. In tal modo, gli enti potranno compensare i risparmi necessari al ripiano dei disavanzi pregressi con le spese consentite dall'utilizzo, per pari importo, delle quote di avanzo, ferma restando la necessità di destinare le stesse alle loro specifiche finalità, oppure di ripristinare nel tempo (non è prevista un termine) le dotazioni soggette a finalizzazione già definita (quote di avanzo accantonate, vincolate o destinate a investimenti).

Tale impostazione appare suscettibile di comprimere, in particolare, il comportamento di spesa degli enti in procedura di pre-dissesto. È opportuno ricordare che per tali enti, spesso, la regola del pareggio della L. 243/2012 – non computando tra le spese gli accantonamenti a FCDE e le rate di rimborso dei prestiti – non risultava particolarmente stringente, per cui l'eliminazione di tale regola non amplifica in modo significativo le possibilità di spesa degli enti stessi. Questi ultimi risentono invece delle limitazioni introdotte alla spendibilità degli avanzi, circoscritta alla sola quota di ripiano dei disavanzi (per un approfondimento di tali aspetti si veda l'Appendice 2). Infatti, gli enti in questione, beneficiando di lunghi periodi per il ripiano dei disavanzi pregressi, presentano, conseguentemente, rate di ripiano dei disavanzi di entità modesta. Ciò, prima della modifica normativa in oggetto,

corrispondenti quote di avanzo devono considerarsi prive di copertura in termini di competenza. Può accadere anche che tali quote di avanzo incipienti nel risultato di amministrazione siano parimenti prive anche della copertura di cassa (risorse insufficienti nel fondo cassa): in tal caso, l'applicazione al bilancio di previsione in entrata di tali quote di avanzo, a copertura di nuovi impegni di spesa, può costituire un possibile presupposto del fenomeno dei ritardi nei pagamenti.

consentiva loro di utilizzare parte delle componenti di avanzo accantonato o vincolato eventualmente presenti in bilancio a copertura di nuove spese<sup>17</sup>, pur continuando a ripianare gradualmente il disavanzo accumulato. Tale possibilità viene ora limitata a un importo pari alla (contenuta) rata di ripiano del disavanzo, controbilanciando, almeno in parte, il beneficio derivante dalla procedura stessa. Ne consegue un incentivo ad accorciare la durata dei piani di rientro aumentando corrispondentemente l'importo annuo di ripiano dei disavanzi, perdendo conseguentemente il vantaggio di un rientro graduale della posizione di pre-dissesto.

In tema di vincoli alla spendibilità delle risorse iscritte nei bilanci degli enti deficitari, in particolare per quelli in procedura di pre-dissesto, appare utile ricordare una ulteriore limitazione derivante da una recente sentenza della Corte costituzionale<sup>18</sup> che ha bocciato la disposizione<sup>19</sup> in base alla quale tali enti hanno potuto rimodulare, entro il 31 maggio 2017, il proprio piano di rientro, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei

residui antecedenti al 1° gennaio 2015 e ripianando tale quota in trent'anni. Tale sentenza – che contesta, per i soli enti in procedura di pre-dissesto, l'eccessiva lunghezza dell'orizzonte temporale di ripiano del disavanzo imputabile alla revisione straordinaria dei residui – appare suscettibile di comprimere ulteriormente la capacità di spesa degli enti in questione.

### **3. Entità complessiva degli avanzi di amministrazione degli enti e delle disponibilità del fondo cassa**

Al fine di pervenire a una valutazione dell'impatto potenziale sulla finanza pubblica delle nuove disposizioni, cioè di stimare di quanta parte degli avanzi allocati nei bilanci degli enti risulti effettivamente spendibile, si deve effettuare preliminarmente una ricognizione degli avanzi complessivi, come riportati nei prospetti riepilogativi allegati ai rendiconti di bilancio per il 2017<sup>20</sup>.

Nel Riquadro 1 vengono descritte le fonti utilizzate per le stime, con evidenziazione di alcune criticità riscontrate nei dati disponibili.

---

<sup>17</sup> Naturalmente, in vigore della L. 243/2012, la possibilità di utilizzo degli avanzi a copertura di nuove spese era comunque condizionata alla presenza di spazi finanziari ai fini del rispetto della regola del pareggio. Peraltro per gli enti in questione, spesso fortemente indebitati o con elevate entrate inesigibili, tale regola non risultava stringente, non computando tra le spese valide ai fini del pareggio le rate di rimborso dei mutui e gli accantonamenti a FCDE.

<sup>18</sup> Sentenza n. 18/2019.

<sup>19</sup> Art. 1, comma 714 della L. 208/2015

<sup>20</sup> Si utilizza la classificazione delle diverse componenti del risultato di amministrazione prevista dall'art.187, comma 3-ter, del D.Lgs. n. 267/2000, disaggregando in alcuni casi tra componente positiva e negativa di alcune voci del risultato di amministrazione.

## Riquadro 1 – Fonti utilizzate per le stime e problematiche riscontrate

I dati utilizzati per le stime, riferiti all'esercizio 2017, sono tratti da diverse fonti, aggiornate al novembre 2018 e organizzate in un database. Per i certificati di conto consuntivo si è utilizzata principalmente la Banca dati delle Amministrazioni pubbliche (BDAP) integrando le relative informazioni con la banca dati del Ministero dell'Interno (MINT) per correggere alcune incongruenze nei dati o per estendere il numero di enti considerati. Inoltre, per alcune informazioni non presenti nei certificati di consuntivo (*overshooting* rispetto all'obiettivo di pareggio e FPV alimentato da risorse proprie) si sono utilizzate le certificazioni del rispetto della regola del pareggio di cui alla L. 243/2012, organizzate nella banca dati della Ragioneria Generale dello Stato (RGS). L'esigenza di ricorrere a più fonti di dati deriva da alcune problematiche connesse alla incompletezza e alla qualità non omogenea dei dati disponibili in ciascuna banca dati. Tra le problematiche riscontrate si segnalano in particolare:

- non perfetta esaustività del database, dovuta in parte a fattori esogeni, come nel caso degli enti colpiti da eventi calamitosi<sup>21</sup>, e in parte a fattori istituzionali, come nel caso degli enti locali della Sicilia che non sono soggetti alla verifica statale di rispetto della tempistica disposta dal TUEL<sup>22</sup>, per i quali la disponibilità dei rispettivi rendiconti risulta ritardata rispetto al resto del Paese.
- mancate quadrature dei dati. I dati di alcuni enti contenuti in BDAP contengono incongruenze che necessitano di rettifiche per un loro utilizzo: campi non valorizzati, o erroneamente imputati, totali diversi dalla somma delle rispettive componenti, dati dal significato incongruo (fondo cassa negativo o FPV negativo). Anche a tal fine si sono utilizzati i dati MINT per una rettifica;
- mancanza di informazioni che sarebbero di notevole importanza ai fini delle analisi: distinzione di quote di avanzo di parte corrente e in conto capitale; quota di FCDE accantonata nell'anno (nel certificato di consuntivo è indicato unicamente lo *stock* di FCDE accantonato), distinzione tra FPV alimentato con debito e FPV alimentato con risorse proprie. Solo parte di tali informazioni può essere desunta incrociando le diverse fonti di informazioni disponibili<sup>23</sup>.

La semplificazione prevista dalla legge di bilancio – che non renderà più necessario per gli enti fornire informazioni al MINT<sup>24</sup> né certificare il rispetto della regola del pareggio prevista dalla L. 243/12 – comporterà, a fronte di un alleggerimento dei vincoli anche amministrativi per gli enti, la perdita di fonti informative di raffronto per la verifica della coerenza dei dati contenuti nella BDAP.

È pertanto fondamentale assicurare che, in futuro, la BDAP sia alimentata attraverso procedure che assicurino l'immissione secondo criteri uniformi e coerenti (se necessario rettificati all'origine in modo omogeneo per tutti gli utilizzatori), nonché garantire la continuità delle informazioni rilevanti per il controllo della finanza pubblica, anche eventualmente attraverso un ampliamento dei prospetti di bilancio acquisiti alla banca dati<sup>25</sup>.

Il campione considerato esclude le RSO, in quanto per tali enti continueranno a valere, fino al 2020, le regole della L. 243/2012 che non consentono di computare gli avanzi di amministrazione in entrata ai fini del pareggio. Con riferimento agli altri comparti di Enti territoriali, il campione, composto di 7.455 enti, comprende 7.366 Comuni (il 92,3 per cento del totale<sup>26</sup>), 72 Province su 93, 11 Città

<sup>21</sup> Per 140 comuni ricadenti nelle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria colpiti da eventi calamitosi il termine per l'invio del certificato del rendiconto della gestione 2017 è stato fissato al 31 ottobre 2018 (i dati non risultavano inclusi nell'estrazione della base dati di novembre utilizzata per le stime).

<sup>22</sup> Per i 390 comuni della Sicilia è competente l'assessorato regionale degli enti locali.

<sup>23</sup> Ad esempio la disaggregazione del FPV in quota alimentata da risorse proprie (FPVp) e quota alimentata da debito (FPVd) viene desunta confrontando le certificazioni del rispetto della regola del pareggio (in cui è indicato l'FPVp) e i certificati di conto consuntivo (che riportano l'FPV totale).

<sup>24</sup> Articolo 1, comma 902 della L. 145/2018.

<sup>25</sup> L'esigenza di un tempestivo e accurato invio dei dati necessari alla verifica degli equilibri di bilancio, come ridefiniti dalla L. 145/2018, anche ai fini dell'inserimento di tali informazioni nella banca dati BDAP, appare sottolineata dalla previsione di sanzioni in caso di omesso o tardivo invio dei dati (paragrafo 8 della citata circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 3/2018).

<sup>26</sup> Il numero complessivo dei Comuni al 31/12/2017 è pari a 7978 enti. Le lacune maggiori riguardano gli enti delle Regioni del Centro Italia colpiti da eventi sismici e gli enti della Sicilia.

metropolitane su 14, e 6 territori ad autonomia speciale su 7 (la Regione Siciliana non è inclusa nel database).

Le tabelle seguenti fotografano la situazione di bilancio degli enti con riferimento all'avanzo di amministrazione e alle sue componenti, riportando, per ciascun comparto di Enti territoriali:

- nella tabella 2.a) l'entità complessiva dei risultati di amministrazione (colonna A) e delle relative componenti: quote accantonate (B), quote vincolate (C), quote destinate a investimenti (D), quote libere o disponibili (E). Queste ultime si ottengono detraendo dal risultato complessivo (colonna A) le altre componenti. L'ultima colonna della tabella riporta le giacenze del fondo cassa.
- nella tabella 2.b) il dettaglio della parte accantonata dell'avanzo, distinta nelle sue componenti;
- nella tabella 2.c) il dettaglio della parte vincolata, distinta nelle sue componenti.

La tabella 2.a) mostra che il risultato di amministrazione complessivo (colonna A) assume valore positivo di importo elevato (36,9 miliardi di euro), al netto di una quota marginale di enti<sup>27</sup> che presentano un risultato di amministrazione negativo di importo complessivo molto esiguo

(colonna "A-" pari a -171 milioni). Gli enti in disavanzo, vale a dire con avanzo disponibile negativo, sono invece più numerosi, benché restino una minoranza<sup>28</sup>, e il relativo disavanzo (-8,3 miliardi della colonna "E-") risulta più elevato dell'avanzo disponibile positivo esposto dagli altri enti (colonna "E+", pari a 5,2 miliardi).

Per quanto riguarda le altre componenti dell'avanzo, la quota maggioritaria dell'avanzo complessivo è assorbita dagli accantonamenti (tabella 2.a, colonna "B", con dettaglio in tabella 2.b), pari nel complesso a 27,9 miliardi, di cui 20 miliardi circa per FCDE; seguono i vincoli (tabella 2.a, colonna "C", con dettaglio in tabella 2.c), pari complessivamente a 9,2 miliardi – originati per circa il 38 per cento da trasferimenti vincolati – e gli avanzi destinati a investimenti (tabella 1.a, colonna "D"), pari a circa 3 miliardi. Come già anticipato, la quota disponibile netta del complesso degli enti (tabella 2.a, colonna "E") risulta negativa (circa -3,2 miliardi), pari alla differenza tra enti con quota disponibile positiva (5,2 miliardi) e negativa (-8,3 miliardi) (tabella 2.a, rispettivamente colonna "E+" e "E-").

A fronte di tali avanzi emergono disponibilità di cassa di rilevante entità, pari nel complesso degli enti a circa 27,1 miliardi (tabella 2.a, colonna "Fondo di cassa"), di cui 16 dei Comuni, 5,1 delle Province e Città metropolitane e 6 delle RSS e Province autonome.

<sup>27</sup> 108 enti, di cui 105 Comuni, su un campione composto da 7455 enti.

<sup>28</sup> Gli enti con avanzo disponibile positivo (E+) sono 6155, mentre 1300 enti, di cui 1287 Comuni, sono in disavanzo (E-).

**Tab. 2** – Avanzo di amministrazione e Fondo cassa al 31 dicembre 2017 per comparto (migliaia di euro)

a) Componenti dell'avanzo di amministrazione e Fondo cassa

Comparto	Risultato di amm. al 31 dicembre	Risultato di amm. al 31 dicembre POSITIVO	Risultato di amm. al 31 dicembre NEGATIVO	Totale parte accantonata	Totale parte vincolata	Totale parte destinata agli investim.	Totale parte disponibile	Totale parte disponibile POSITIVA	Totale parte disponibile NEGATIVA	Fondo di cassa al 31 dicembre
	(A)	(A+) = (A > 0)	(A-) = (A < 0)	(B)	(C)	(D)	(E) = (A - B - C - D)	(E+) = (E > 0)	(E-) = (E < 0)	
Comuni	32.062.503	32.151.002	-88.499	24.430.691	7.458.078	2.622.301	-2.450.146	3.825.654	-6.275.800	15.985.781
Province	1.717.429	1.729.003	-11.574	544.524	730.554	180.594	261.758	336.702	-74.944	2.920.390
Città metropolitane	2.015.456	2.015.456	0	686.417	522.513	147.327	659.199	659.199	0	2.186.181
RSS e Province autonome	1.128.080	1.198.606	-70.527	2.190.941	577.867	8.525	-1.649.255	356.875	-2.006.130	6.025.891
<b>Totale</b>	<b>36.923.467</b>	<b>37.094.067</b>	<b>-170.599</b>	<b>27.852.574</b>	<b>9.289.011</b>	<b>2.958.747</b>	<b>-3.178.444</b>	<b>5.178.431</b>	<b>-8.356.875</b>	<b>27.118.242</b>

b) Dettaglio componenti dell'avanzo accantonato (dettaglio colonna B)

Comparto	Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	Fondo anticipazioni liquidità DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanz.	Fondo perdite società partecipate	Fondo contenzioso	Altri accantonam.	Accantonam. per residui perenti	Totale parte accantonata (B)
Comuni	19.124.798	1.492.983	128.864	1.415.031	2.272.173	0	24.430.691
Province	347.237	44.918	3.634	58.579	90.156	0	544.524
Città metropolitane	442.844	0	1.460	134.877	107.237	0	686.417
RSS e Province autonome	232.097	208.910	49.958	44.128	1.018.549	637.299	2.190.941
<b>Totale</b>	<b>20.146.976</b>	<b>1.746.812</b>	<b>183.916</b>	<b>1.652.614</b>	<b>3.488.116</b>	<b>637.299</b>	<b>27.852.574</b>

c) Dettaglio componenti dell'avanzo vincolato (dettaglio colonna C)

Comparto	Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	Vincoli derivanti da trasferimenti	Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	Altri vincoli	Totale parte vincolata (C)
Comuni	2.023.041	2.475.356	1.193.153	1.149.824	616.703	7.458.078
Province	98.779	403.322	93.761	98.694	35.997	730.554
Città metropolitane	159.351	203.186	63.182	71.604	25.189	522.513
RSS e Province autonome	115.488	441.156	877	20.346	0	577.867
<b>Totale</b>	<b>2.396.659</b>	<b>3.523.021</b>	<b>1.350.973</b>	<b>1.340.468</b>	<b>677.889</b>	<b>9.289.011</b>

Fonte: elaborazione su dati estratti dai certificati di conto consuntivo (BDAP e Ministero dell'Interno) e dalle certificazioni del pareggio di bilancio ai sensi della L. 243/2012 (MEF).

Nel paragrafo successivo si esamineranno più in dettaglio gli aspetti distributivi con riferimento alla stima degli avanzi effettivamente spendibili, ma già la rappresentazione per macro-aree dello stock complessivo di avanzo (fig. 2) fa emergere qualche elemento di difficoltà nell'area del Mezzogiorno: si noti ad

esempio che qui risulta concentrata la quota maggiore dell'avanzo accantonato (indicato con la lettera "B": 43 per cento al Sud, contro circa il 28 per cento sia al Nord che al Centro) e la quota maggiore dell'avanzo disponibile di segno negativo (indicato con lettera "E-" e concentrato per il 68 per cento al Sud, contro il 10 per cento

al Nord e il 22 per cento al Centro), ovvero la quota maggiore delle due componenti di avanzo la cui funzione non è quella di aumentare la capacità di spesa degli enti bensì di comprimerla. Al contrario, la componente libera dell'avanzo ("E+") e quella destinata agli investimenti ("D") risultano molto contenute al Sud rispetto al Nord e al Centro. Si noti inoltre che le disponibilità del fondo cassa risultano più concentrate al Nord (64 per cento) che al Sud (24 per cento) o al Centro (12 per cento).

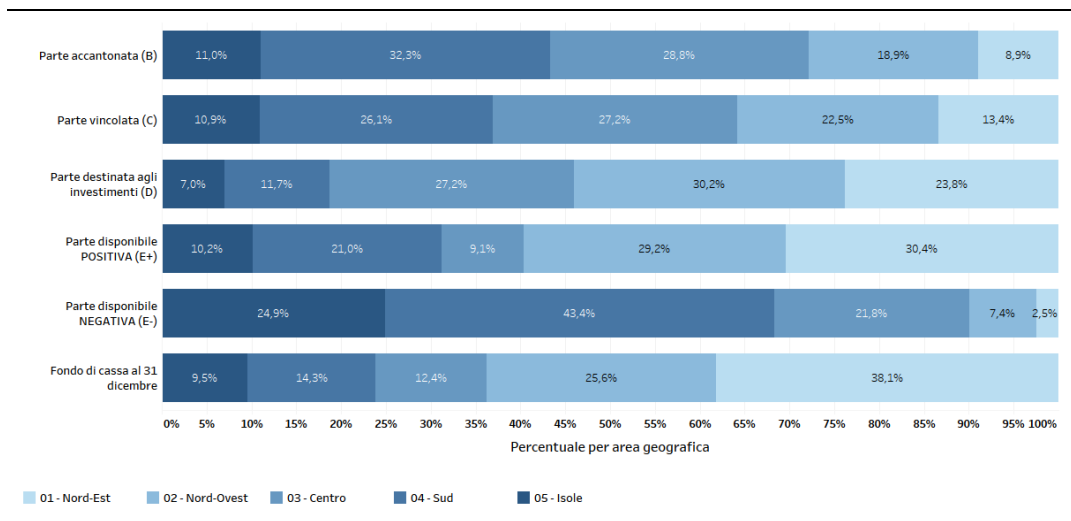
Si ricorda che al Nord è situata la maggioranza degli Enti territoriali del campione (59 per cento), la cui numerosità è pari a circa il doppio rispetto al Sud (28 per cento) e il quadruplo rispetto al Centro (12 per cento). Naturalmente la numerosità degli enti è solo parzialmente significativa, in quanto non tiene conto della diversa dimensione demografica, territoriale e finanziaria dei diversi enti. Indicazioni distributive più analitiche devono inoltre

tenere conto della presenza di alcuni enti *outlier* che incidono sulla aggregazione per macro-aree degli avanzi. Per una più approfondita analisi distributiva degli avanzi spendibili si vedano i paragrafi 5 e 6.

La figura 3 mostra che, a livello di comparto, i Comuni assorbono la quota maggiore degli avanzi e del fondo cassa, ma si può notare che il comparto delle Province e Città metropolitane, congiuntamente considerato, presenta una significativa quota di avanzo libero positivo e di fondo cassa (in entrambi i casi il 19 per cento per cento del totale) presumibilmente per effetto della recente restituzione a tale comparto di risorse in precedenza sottratte durante la fase di riduzione delle competenze delle Province.

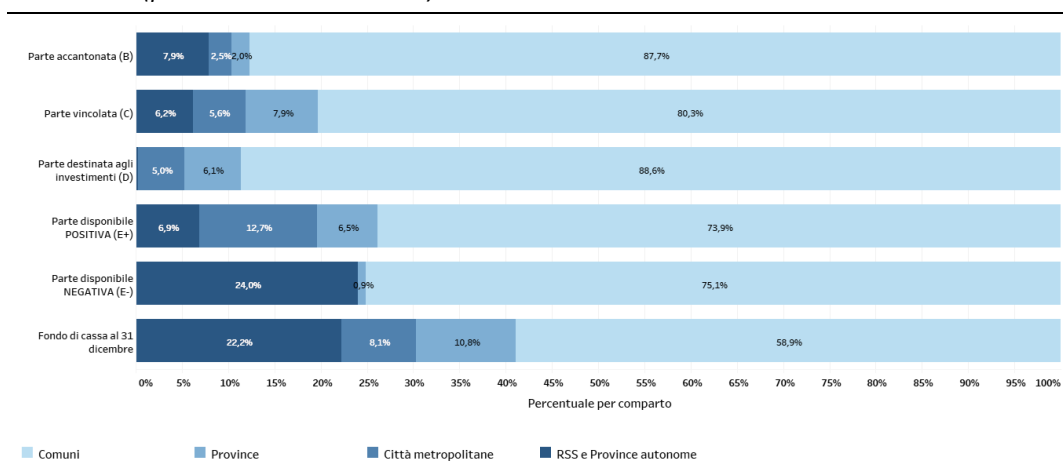
Nel comparto provinciale sono inoltre compresi alcuni enti *outlier* (tra cui la Città metropolitana di Napoli) che presentano avanzi particolarmente elevati.

**Fig. 2** – Incidenza percentuale delle componenti dell'avanzo e del fondo cassa per macro-aree (percentuale su totale enti)



Fonte: elaborazione su dati estratti dai certificati di conto consuntivo (BDAP e Ministero dell'Interno) e dalle certificazioni del pareggio di bilancio ai sensi della L. 243/2012 (MEF).

**Fig. 3** – Incidenza percentuale delle componenti dell'avanzo e del fondo cassa per comparto  
(percentuale su totale enti)



Fonte: elaborazione su dati estratti dai certificati di conto consuntivo (BDAP e Ministero dell'Interno) e dalle certificazioni del pareggio di bilancio ai sensi della L. 243/2012 (MEF).

#### 4. Stima dell'ammontare di avanzi potenzialmente spendibili nel breve-medio periodo

Nel paragrafo 2 è stata illustrata la situazione complessiva dello *stock* degli avanzi di amministrazione a fine 2017 sulla base dei dati disponibili. Per individuare quale ammontare di tali avanzi potrà effettivamente finanziare spesa aggiuntiva degli enti, con effetti sui conti delle Amministrazioni pubbliche, sono state fatte alcune elaborazioni:

- in primo luogo, sono state adottate ipotesi finalizzate a escludere le poste di avanzo finalizzate, per loro natura, a limitare, nel breve-medio periodo, la capacità di spesa dell'ente. In particolare, è stata ipotizzata:
  - una spendibilità al 25 per cento delle voci di accantonamento diverse da FCDE e FAL (tab. 2a,

colonna B, con dettaglio in tabella 2 b): si tratta infatti di poste inutilizzabili finché permane la ragione dell'accantonamento, spesso correlata al rischio insorgenza di oneri futuri, come, ad esempio, i fondi per contenzioso o per rischio di perdite di società partecipate;

- una spendibilità compresa tra l'80 e il 90 per cento delle voci di avanzo vincolato (tab. 2a, colonna C, con dettaglio in tabella 2c)<sup>29</sup>: si tratta infatti di poste più liberamente spendibili, nel rispetto della finalità predefinita;
- la piena spendibilità dell'avanzo libero positivo (tab. 2a, colonna E+) e dell'avanzo destinato a investimenti (tab. 2a, colonna D).

Si tratta di ipotesi assunte in assenza di elementi informativi sufficienti a operare

<sup>29</sup> È considerata la spendibilità all'80 per cento per le somme vincolate da leggi e principi contabili, mentre

per i restanti vincoli è considerata una spendibilità al 90 per cento.



una stima dell'effettivo grado di spendibilità di ciascuna voce di avanzo vincolato e accantonato, di cui non si conosce, dai dati aggregati di bilancio, la specifica finalizzazione.

- in secondo luogo, nel caso di enti in disavanzo, sono stati applicati agli avanzi potenzialmente spendibili, calcolati secondo la metodologia sopra indicata, i limiti previsti dalla Legge di bilancio 2019 per gli enti in disavanzo (articolo 1, commi 897 e 898, descritti nel paragrafo 2 e nell'Appendice 2).
- da ultimo, si è tenuto conto delle disponibilità liquide degli enti che possono limitare l'effettiva possibilità di impiego degli avanzi. A tal fine si è posta una condizione di capienza del fondo cassa, tenendo conto che una quota di quest'ultimo dovrà essere destinata a finanziare le spese già impegnate nel fondo pluriennale vincolato (per la parte alimentata da risorse proprie<sup>30</sup>). In tal modo si è individuata la sola parte degli avanzi contabili a fronte dei quali gli enti dispongono di risorse liquide potenzialmente impegnabili in nuove spese.

Tale condizione di capienza fornisce una indicazione della spendibilità potenziale degli avanzi. Occorre peraltro considerare che una quota del fondo cassa dovrà comunque essere mantenuta liquida per le esigenze di cassa connesse all'attività ordinaria degli enti.

Applicando tale metodologia di stima, l'ammontare degli avanzi potenzialmente spendibili del complesso degli enti

---

<sup>30</sup> Non si considera la parte finanziata con risorse da indebitamento in quanto si suppone che il "tiraggio" di tali risorse sia funzionale agli stati di avanzamento lavori e non concorra, pertanto, ad alimentare il fondo cassa.

considerati<sup>31</sup> ammonta a circa **15,1 miliardi**, dei quali la parte che trova capienza nel fondo cassa dei singoli enti (al netto della quota da destinare alle spese del FPV da risorse proprie) ammonta a circa **11,6 miliardi**.

Al fine di una migliore valutazione del profilo prevedibile della spesa nel breve termine, è utile isolare gli avanzi disponibili nei bilanci degli enti che subivano effettivamente gli effetti restrittivi della L. 243/2012: si tratta degli enti che, pure avendo avanzi disponibili in bilancio di importo significativo, non riuscivano a spenderli in quanto non avevano spazi finanziari ai fini della regola del pareggio. A tal fine è stato utilizzato l'indicatore di *overshooting*, ovvero l'entità del margine di rispetto della regola del pareggio della L. 243/2012, isolando gli enti che nel 2017 evidenziavano avanzi spendibili e con capienza nel fondo cassa ed esponevano altresì un basso *overshooting* (al massimo pari al 5 per cento delle riscossioni di competenza) ai fini della regola del pareggio. L'ammontare degli avanzi riferibile a tale sottoinsieme di enti risulta pari a circa **4,1 miliardi**: per tale ammontare è prevedibile una spendibilità più accelerata rispetto agli altri enti, i quali disponevano di avanzi che avrebbero potuto spendere anche in vigenza della regola del pareggio prevista dalla L. 243/2012, data la presenza di ampi margini di rispetto di tale vincolo (per informazioni sul numero e sulla distribuzione territoriale di tali enti si vedano le tabelle 4 e 5 e la figura 10 del paragrafo 6).

<sup>31</sup> Si ricorda che si tratta di un campione di 7.455 enti appartenenti a tutti i comparti di Enti territoriali, escluse le RSO.

Appare peraltro verosimile ritenere che la rimozione del vincolo del pareggio produca effetti di aumento di spesa non solo con riferimento agli avanzi degli enti che mostravano un basso *overshooting*, ma anche con riferimento agli altri enti. Occorre infatti sottolineare che alcune delle numerose cause di accumulo degli avanzi ai fini del pareggio previsto dal D.Lgs. 118/2011, sopra ricordate al paragrafo 1, producevano equivalenti effetti di mantenimento di un margine di rispetto dalla regola del pareggio di cui alla L. 243/2012. Per cui la presenza di tali margini di *overshooting* doveva ritenersi a sua volta in parte fisiologica, in quanto attinente a una prudente gestione del bilancio, e in parte imputabile a difficoltà di programmazione. La disapplicazione della L. 243/2012, rendendo più flessibile l'esecuzione del bilancio e migliorando conseguentemente la capacità di programmazione della spesa, favorirà presumibilmente la spendibilità degli avanzi per tutti gli enti, inclusi quelli che presentavano significativi margini di *overshooting*.

Benché le stime sopra indicate si riferiscano all'esercizio 2017, esse possono dare un'indicazione utile anche con riferimento al 2018: infatti, in vigore della regola del pareggio, gli avanzi sono rimasti cristallizzati nei bilanci degli enti per importi sostanzialmente costanti nel tempo<sup>32</sup>.

Le numerose misure approvate fino al 2017 (forme di flessibilità orizzontale e verticale del vincolo del pareggio, concessione di deroghe per il finanziamento della spesa degli enti al di fuori della regola del pareggio) hanno per lo più consentito di limitare l'accumulo di nuovi avanzi piuttosto che di smaltire quelli già in essere. Rimaneva infatti in vigore il principio generale di divieto dell'utilizzo degli avanzi al di fuori delle predette forme di flessibilità, principio che, per sua stessa natura, tendeva a produrre l'accumulo progressivo degli avanzi, anche fisiologici, registrati di anno in anno nel corso della gestione.

## 5. Le valutazioni del Governo e il monitoraggio dei pagamenti per investimenti

La relazione tecnica alla legge di bilancio per il 2019 non fornisce una quantificazione complessiva degli avanzi degli Enti territoriali che si rendono spendibili a seguito della modifica delle regole di bilancio loro applicabili, con cui confrontare le stime presentate nel paragrafo precedente. Pur non presentando una stima complessiva dell'ammontare spendibile, la citata relazione tecnica disegna il profilo di utilizzo da parte degli enti delle risorse rese disponibili, che appare molto graduale con una stabilizzazione dei flussi di spesa aggiuntivi a partire dal 2028. Nel breve periodo viene valutato con riferimento ai comparti degli Enti locali e delle RSS un impatto di circa 1,2 miliardi per il 2019, di circa 1,5 miliardi annui nel periodo 2020-23 e di circa 700 milioni annui a partire dal 2024 (tab. 3).

Tale quantificazione è indirettamente desumibile considerando una serie di relazioni tecniche allegate a diversi provvedimenti. La legge di bilancio 2019 copre infatti solo una parte della spesa derivante dalla liberalizzazione degli avanzi, in quanto viene considerata la disponibilità di diverse fonti di copertura presenti nella legislazione vigente, appostate con riferimento alle misure di flessibilità del vincolo del pareggio approvate nel corso degli anni recenti. Nella tabella seguente si opera una ricognizione delle principali fonti di copertura considerate, la cui somma fornisce un'indicazione dell'impatto complessivo ascritto, presumibilmente, dal Governo alla spendibilità degli avanzi.

<sup>32</sup> In particolare, considerando gli enti inclusi nel database rispetto ai quali si dispone di dati di bilancio

sia per il 2016 che per il 2017, si registra una sostanziale invarianza degli avanzi tra tali due esercizi.

**Tab. 3** – Stima governativa della maggiore spesa conseguente alla modifica delle regole di bilancio con riferimento al comparto degli Enti locali e delle RSS

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	dal 2026
<b>Totale coperture utilizzate (a=b+c)</b>	<b>1.250</b>	<b>1.454</b>	<b>1.452</b>	<b>1.501</b>	<b>1.420</b>	<b>764</b>	<b>655</b>	<b>700</b>
Copertura disposta dalla legge di bilancio 2019 (b = b1+b2), di cui:	0	404	532	801	720	764	655	700
Enti locali (b1)		349	466	695	500	500	500	500
RSS (b2)		55	66	106	220	264	155	200
Coperture disponibili dalla legislazione previgente per spazi finanziari concessi agli Enti locali (c = c1 + c2 + c3) di cui:	1.250	1.050	920	700	700			
DL 50/2017, art. 43-bis, c. 1	30							
L205/2017, art. 1, c. 874	900	700	700	700	700			
DL 91/2018, art. 13	320	350	220					

Fonte: elaborazione su dati delle relazioni tecniche allegate ai provvedimenti citati nella tabella.

Le proiezioni ufficiali sull'andamento della spesa per investimenti delle Amministrazioni territoriali sembrano incorporare tali effetti, stimando un incremento del 10,8 per cento della spesa per il 2019<sup>33</sup>.

L'utilizzo dei dati Siope relativi agli Enti locali consente una prima e parziale verifica degli effetti del cambiamento delle regole contabili sulla dinamica dei pagamenti per spese di investimento. Come ricordato in precedenza, già a fine del 2018, con effetti limitati all'ultimo trimestre di tale anno, è stata anticipata, a opera della circolare n. 25 del 3 ottobre 2018, la disapplicazione integrale della regola del pareggio di cui alla legge 243/2012, poi confermata a regime dalla legge di bilancio per il 2019, consentendo agli enti di iniziare ad attingere agli avanzi accumulati negli esercizi precedenti. Le innovazioni sembrano avere indotto un'accelerazione nell'utilizzo degli avanzi con effetti immediati sulla dinamica della spesa. Infatti, a decorrere dal mese di ottobre 2018 si osserva una inversione di tendenza nell'andamento dei pagamenti mensili dei Comuni per la spesa per

investimenti. Gli investimenti complessivi effettuati nei primi nove mesi del 2018 sono infatti inferiori del 5,9 per cento rispetto a quelli del corrispondente periodo del 2017, mentre gli investimenti effettuati nel periodo compreso tra settembre 2018 e febbraio 2019 sono superiori del 17,8 per cento rispetto a quelli del corrispondente periodo precedente (settembre 2017-febbraio 2018) (fig. 4).

Con riferimento al 2018, tale netta inversione di tendenza ha consentito l'integrale recupero, nell'ultimo trimestre dell'anno, della riduzione cumulata dei pagamenti per investimenti registrata nei primi tre trimestri, ottenendo su base annua una sostanziale equivalenza tra i pagamenti dei Comuni per investimenti erogati nel 2018 e nel 2017.

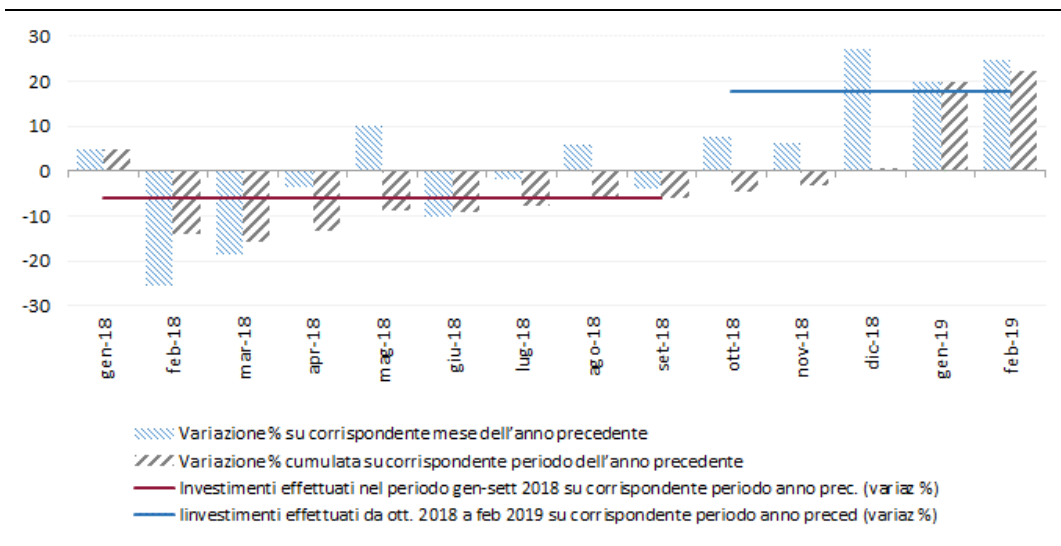
Una tendenza analoga, anche se molto meno marcata, si nota anche per il comparto di Province e Città metropolitane, i cui investimenti dei primi nove mesi del 2018 risultano inferiori del 5,3 per cento rispetto al corrispondente

<sup>33</sup> Si veda il quadro programmatico del conto economico delle Amministrazioni locali contenuto

nella "Nota tecnico illustrativa alla Legge di bilancio per il 2019-2012".

periodo del 2017, mentre quelli del per cento rispetto al corrispondente periodo compreso tra ottobre 2018 e periodo precedente (fig. 5).  
febbraio 2019 risultano più elevati del 3,3

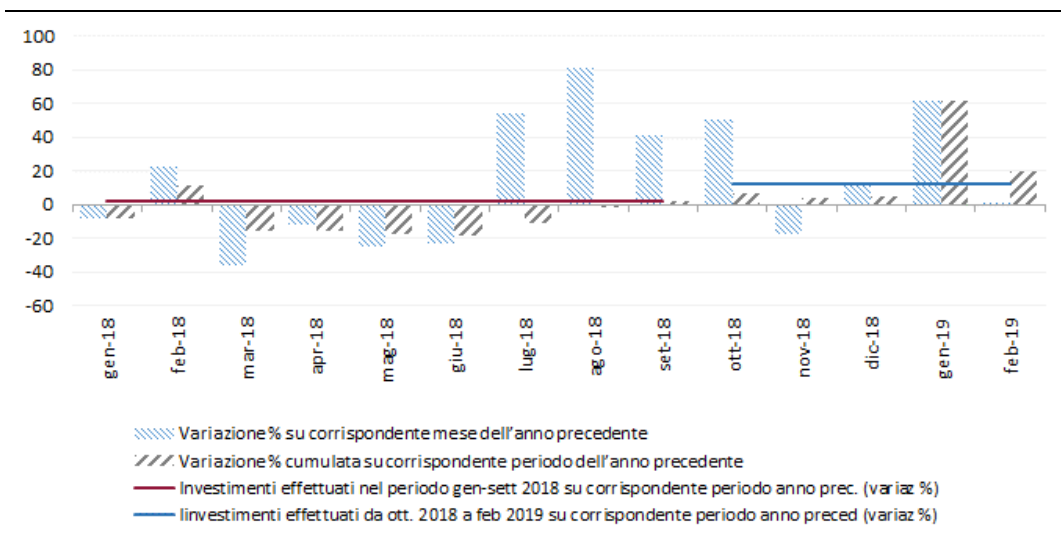
**Fig. 4** – Andamento dei pagamenti per investimenti dei Comuni prima e dopo il cambiamento delle regole di bilancio (1)  
(tasso di variazione percentuale mensile e cumulato)



Fonte: elaborazione su dati Siope aggiornati al 18 marzo 2019

(1) I dati Siope, con riferimento ai mesi di gennaio e febbraio, devono considerarsi provvisori.

**Fig. 5** – Andamento dei pagamenti per investimenti delle Province e delle Città metropolitane prima e dopo il cambiamento delle regole di bilancio (1)  
(tasso di variazione percentuale mensile e cumulato)



Fonte: elaborazione su dati Siope aggiornati al 18 marzo 2019

(1) I dati Siope, con riferimento ai mesi di gennaio e febbraio, devono considerarsi provvisori.

Se la dinamica della spesa per investimenti registrata nel primo periodo di applicazione delle nuove regole di bilancio si manterrà su livelli analoghi anche nella parte restante dell'esercizio in corso, le previsioni ufficiali di marcato incremento della spesa per investimenti delle Amministrazioni locali (+ 10,8 per cento) potrebbero essere persino superate.

## 6. Distribuzione per comparto e territoriale degli avanzi spendibili

Per quanto riguarda la ripartizione per comparto degli avanzi stimati spendibili, la quota maggiore è riferibile al comparto dei Comuni, cui è riferibile circa il 76 per cento dell'avanzo spendibile complessivo, quota che scende al 70 per cento in termini di avanzo liquido (ovvero che trova capienza nel fondo cassa) e al 39 per cento in termini di avanzo liquido dei soli enti con basso *overshooting*. È significativo anche il dato del comparto delle Province e Aree metropolitane cui è riferibile circa il 16 per cento dell'avanzo spendibile complessivo, che sale al 20 per cento circa in termini di avanzo liquido e al 33 per cento in termini di avanzo liquido riferibile alle sole Province con basso *overshooting*. La ricchezza di dotazione di avanzi del comparto provinciale, con particolare riferimento alle Città metropolitane<sup>34</sup>,

testimonia il temporaneo disallineamento tra dotazioni di risorse e spese nel periodo in cui era in corso il processo di ridefinizione delle funzioni del comparto (tab. 4).

L'analisi su base territoriale fa emergere una situazione eterogenea tra aree del paese, con una maggiore concentrazione nel Nord degli avanzi di amministrazione potenzialmente destinabili a copertura di nuove spese. Le tabelle 4 e 5 e la figura 6 mostrano che l'"avanzo spendibile" complessivo, stimato secondo la metodologia sopra descritta, risulta riferibile alle aree del Nord per circa la metà del suo importo complessivo (7,8 miliardi su 15,1 complessivi). La concentrazione di risorse spendibili al Nord risulta maggiormente accentuata (55 per cento) se si considerano gli importi dell'avanzo spendibile che trovano capienza nel fondo cassa dei diversi enti, ovvero gli importi a fronte dei quali gli enti dispongono di risorse liquide immediatamente utilizzabili. Se si considerano invece gli avanzi stimati spendibili e liquidi dei soli enti con basso *overshooting*, ovvero degli enti che subivano le maggiori restrizioni dal vincolo del pareggio, la quota maggiore risulta concentrata in particolare nelle Regioni del Nord-Est, oltre che in singole regioni delle altre macro-aree (in particolare Sardegna, Lombardia e Campania<sup>35</sup>).

<sup>34</sup> In tale comparto diversi enti risultano dotati di elevati avanzi spendibili, tra cui la Città metropolitana di Napoli che può essere considerato un ente *outlier* con oltre mezzo miliardo di avanzi spendibili.

<sup>35</sup> Per quanto riguarda la Campania, incide l'elevato ammontare dell'avanzo spendibile del comparto provinciale, in particolare della Città metropolitana di Napoli e, in misura minore, della Provincia di Avellino.

**Tab. 4 – Avanzi spendibili per comparto, ripartizione geografica e posizione di bilancio degli enti**

Ripartizione territoriale	COMUNI				PROVINCE e CITTA' METROPOLITANE				RSS e PROVINCE AUTONOME				Totale	
	Enti in avanzo	Enti in disavanzo moderato	Enti in disavanzo elevato	Totale comparto	Enti in avanzo	Enti in disavanzo moderato	Enti in disavanzo elevato	Totale comparto	Enti in avanzo	Enti in disavanzo moderato	Enti in disavanzo elevato	Totale comparto		
01 - NORD-EST	Numero enti	1.242	77	21	1.340	19			19	3		1	4	<b>1.363</b>
	Avanzo spendibile	2.213.975	176.965	2.181	2.393.122	462.243			462.243	658.926		8.933	667.858	<b>3.523.223</b>
	Avanzo spendibile capiente nel fondo di cassa	1.930.965	108.139	738	2.039.841	423.026			423.026	658.926		8.933	667.858	<b>3.130.725</b>
	Avanzo spendibile capiente in enti con basso OSH (<5% RC)	579.064	27.284	0	606.348	234.343			234.343	658.926		8.933	667.858	<b>1.508.550</b>
02 - NORD- OVEST	Numero enti	2.825	87	56	2.968	19	2	1	22		1		1	<b>2.991</b>
	Avanzo spendibile	2.791.619	862.627	36.669	3.690.914	520.316	12.110	1.097	533.523		3.418		3.418	<b>4.227.855</b>
	Avanzo spendibile capiente nel fondo di cassa	2.373.952	393.633	1.861	2.769.446	498.408	12.110	273	510.791		3.418		3.418	<b>3.283.655</b>
	Avanzo spendibile capiente in enti con basso OSH (<5% RC)	544.578	1.578	51	546.208	120.352	0	273	120.625		0		0	<b>666.833</b>
03 - CENTRO	Numero enti	606	130	164	900	17	1	2	20					<b>920</b>
	Avanzo spendibile	834.632	1.584.195	60.514	2.479.342	380.689	4.001	4.312	389.002					<b>2.868.344</b>
	Avanzo spendibile capiente nel fondo di cassa	570.397	659.932	10.368	1.240.696	380.689	634	1.577	382.900					<b>1.623.596</b>
	Avanzo spendibile capiente in enti con basso OSH (<5% RC)	112.653	9.753	2.939	125.345	182.741	0	0	182.741					<b>308.086</b>
04 - SUD	Numero enti	1.012	237	411	1.660	12	5		17					<b>1.677</b>
	Avanzo spendibile	1.162.795	395.066	163.015	1.720.877	899.681	18.594		918.275					<b>2.639.152</b>
	Avanzo spendibile capiente nel fondo di cassa	804.639	247.660	31.241	1.083.539	799.267	14.607		813.874					<b>1.897.413</b>
	Avanzo spendibile capiente in enti con basso OSH (<5% RC)	137.777	29.874	5.008	172.659	682.305	938		683.242					<b>855.901</b>
05 - ISOLE	Numero enti	393	63	42	498	4	1		5			1	1	<b>504</b>
	Avanzo spendibile	1.003.675	117.798	12.698	1.134.171	183.428	3.003		186.431			525.532	525.532	<b>1.846.134</b>
	Avanzo spendibile capiente nel fondo di cassa	889.789	87.181	4.209	981.180	183.428	3.003		186.431			487.861	487.861	<b>1.655.472</b>
	Avanzo spendibile capiente in enti con basso OSH (<5% RC)	100.059	20.108	2.154	122.321	112.720	3.003		115.723			487.861	487.861	<b>725.906</b>
Totale	Numero enti	6.078	594	694	7.366	71	9	3	83	3	1	2	6	<b>7.455</b>
	Avanzo spendibile	8.006.696	3.136.651	275.077	11.418.425	2.446.357	37.708	5.409	2.489.474	658.926	3.418	534.465	1.196.809	<b>15.104.708</b>
	Avanzo spendibile capiente nel fondo di cassa	6.569.741	1.496.545	48.417	8.114.703	2.284.817	30.355	1.850	2.317.022	658.926	3.418	496.794	1.159.138	<b>11.590.862</b>
	Avanzo spendibile capiente in enti con basso OSH (<5% RC)	1.474.131	88.598	10.152	1.572.881	1.332.461	3.941	273	1.336.675	658.926	0	496.794	1.155.720	<b>4.065.276</b>

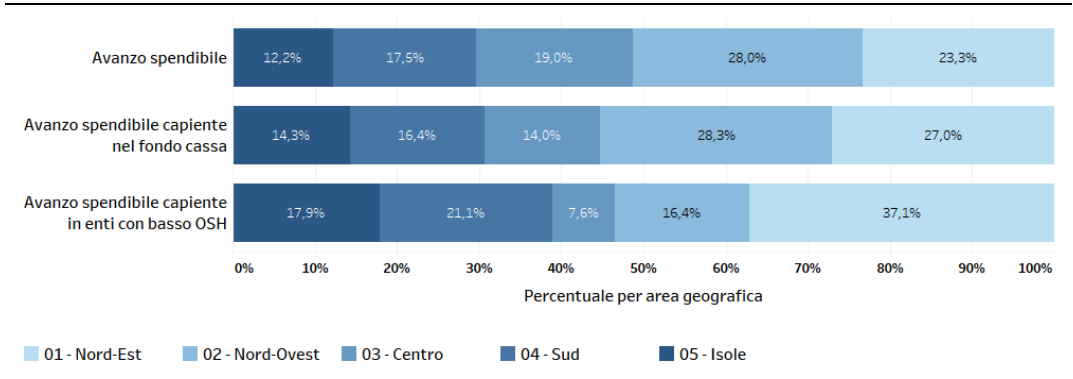
Fonte: elaborazione su dati estratti dai certificati di conto consuntivo (BDAP e Ministero dell'Interno) e dalle certificazioni del pareggio di bilancio ai sensi della L. 243/2012 (MEF).

**Tab. 5** – Avanzi spendibili per regione. Numero di enti distinti in base alla situazione di bilancio (avanzo, disavanzo moderato, disavanzo elevato)  
(migliaia di euro e numero di enti)

Ripartizione territoriale	Regione	Numero enti	Enti in avanzo (E > 0)	Enti in disavanzo moderato (E < 0, ma A > FCDE + FAL)	Enti in disavanzo elevato (E < 0 e A < FCDE + FAL)	Avanzo spendibile	Avanzo spendibile capiente nel fondo di cassa	Avanzo spendibile capiente in enti con basso OSH (< 5% RC)
01 - NORD-EST	Emilia-Romagna	341	309	19,0	13	841.987	767.638	239.101
	Friuli-Venezia Giulia	211	211	0	0	745.526	694.727	470.213
	Trentino-Alto Adige	245	207	37,0	1	750.975	663.899	490.411
	Veneto	566	537	21,0	8	1.184.736	1.004.462	308.825
	<b>Subtotale</b>	<b>1.363</b>	<b>1.264</b>	<b>77,0</b>	<b>22</b>	<b>3.523.223</b>	<b>3.130.725</b>	<b>1.508.550</b>
02 - NORD-OVEST	Liguria	233	204	20,0	9	347.781	262.322	27.010
	Lombardia	1.505	1.424	51,0	30	2.882.442	2.159.406	478.459
	Piemonte	1.179	1.146	15,0	18	909.790	774.881	136.732
	Valle d'Aosta	74	70	4,0	0	87.841	87.046	24.632
	<b>Subtotale</b>	<b>2.991</b>	<b>2.844</b>	<b>90,0</b>	<b>57</b>	<b>4.227.855</b>	<b>3.283.655</b>	<b>666.833</b>
03 - CENTRO	Lazio	338	189	62,0	87	1.885.074	917.373	87.465
	Marche	218	178	15,0	25	219.653	171.688	74.067
	Toscana	277	205,0	36,0	36	699.868	501.643	138.703
	Umbria	87	51,0	18	18	63.749	32.893	7.850
	<b>Subtotale</b>	<b>920</b>	<b>623,0</b>	<b>131</b>	<b>166</b>	<b>2.868.344</b>	<b>1.623.596</b>	<b>308.086</b>
04 - SUD	Abruzzo	291	214,0	28	49	202.493	176.089	20.802
	Basilicata	126	93,0	17	16	113.736	77.711	18.854
	Calabria	381	168,0	63	150	185.528	106.766	46.611
	Campania	504	293,0	82	129	1.327.917	854.122	515.732
	Molise	133	92,0	16	25	58.831	49.274	27.342
	Puglia	242	164,0	36	42	750.646	633.450	226.560
	<b>Subtotale</b>	<b>1.677</b>	<b>1024,0</b>	<b>242</b>	<b>411</b>	<b>2.639.152</b>	<b>1.897.413</b>	<b>855.901</b>
05 - ISOLE	Sardegna	328	305,0	20	3	1.569.134	1.459.350	671.406
	Sicilia	176	92,0	44	40	277.000	196.123	54.500
	<b>Subtotale</b>	<b>504</b>	<b>397,0</b>	<b>64</b>	<b>43</b>	<b>1.846.134</b>	<b>1.655.472</b>	<b>725.906</b>
<b>Totale</b>	<b>7.455</b>	<b>6152,0</b>	<b>604</b>	<b>699</b>	<b>15.104.708</b>	<b>11.590.862</b>	<b>4.065.276</b>	

Fonte: elaborazione su dati estratti dai certificati di conto consuntivo (BDAP e Ministero dell'Interno) e dalle certificazioni del pareggio di bilancio ai sensi della L. 243/2012 (MEF).

**Fig. 6** – Composizione percentuale degli avanzi potenzialmente spendibili per macro-aree

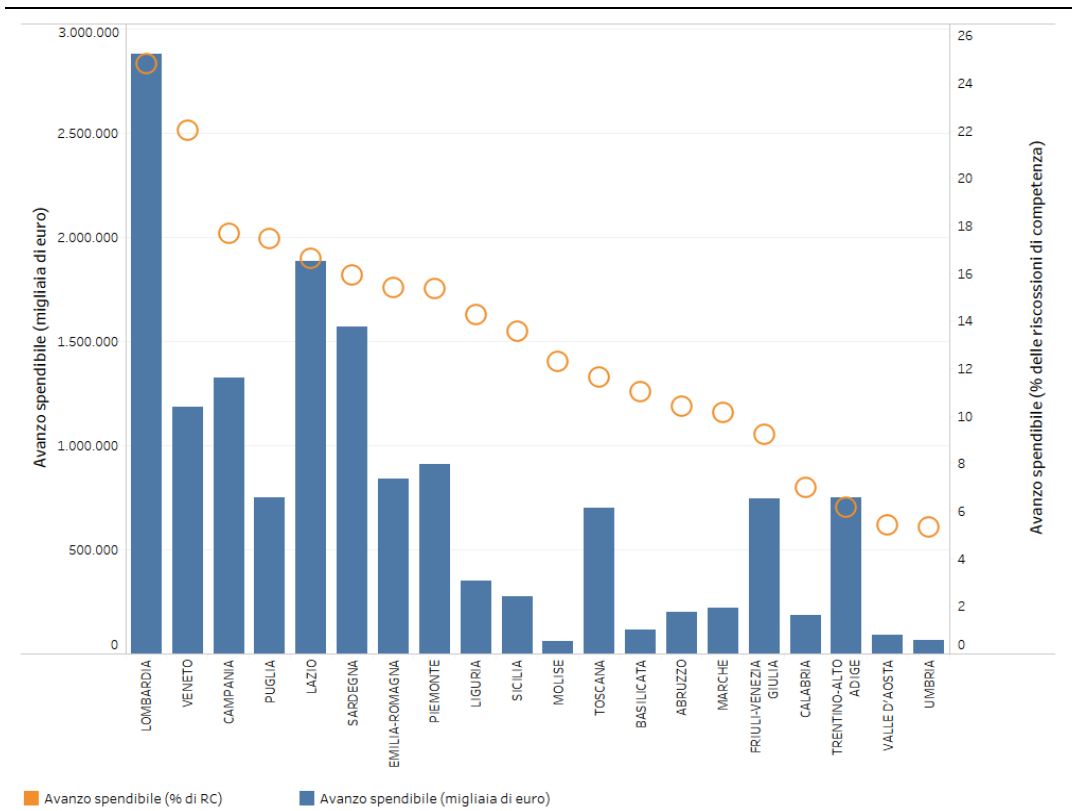


Fonte: elaborazione su dati estratti dai certificati di conto consuntivo (BDAP e Ministero dell'Interno) e dalle certificazioni del pareggio di bilancio ai sensi della L. 243/2012 (MEF).

La figura 7 offre una prima visualizzazione aggregata per regione degli avanzi spendibili riferiti alla totalità degli enti inclusi nel campione, espressi in valore assoluto (istogrammi) e in rapporto alle riscossioni di competenza (indicatori puntuali) e ordinati

in senso decrescente in base a tale ultimo indicatore. I dati in valore assoluto risultano infatti solo in parte significativi in quanto condizionati dall'effetto di scala dovuto alla diversa dimensione finanziaria degli enti inclusi in ciascuna regione.

**Fig. 7** – Distribuzione per regione degli avanzi spendibili in valore assoluto e in percentuali delle riscossioni degli enti



Fonte: elaborazione su dati estratti dai certificati di conto consuntivo (BDAP e Ministero dell'Interno) e dalle certificazioni del pareggio di bilancio ai sensi della L. 243/2012 (MEF).



Ad esempio il Molise mostra il valore più contenuto dell'avanzo spendibile espresso in valore assoluto, sebbene si collochi a metà classifica considerando lo stesso avanzo in rapporto alle riscossioni di competenza. Analogo effetto di scala, dovuto sia alla diversa numerosità degli enti che all'entità dei rispettivi bilanci, si verifica per altre regioni.

La distribuzione geografica degli avanzi risulta maggiormente significativa se gli stessi dati sono espressi in termini di incidenza percentuale rispetto alle entrate dei singoli enti<sup>36</sup>: in tal modo si ottiene una misura relativa degli avanzi rispetto alla grandezza finanziaria del bilancio dell'ente, utile per il confronto tra enti i cui bilanci sono di dimensioni finanziarie diverse.

Le seguenti mappe consentono di visualizzare, per il comparto comunale, la distribuzione territoriale dell'incidenza degli avanzi spendibili sulle riscossioni di competenza dei singoli enti. Le aree rosse evidenziano gli enti che dispongono di avanzi spendibili nulli o irrisori (inferiori all'1 per cento delle riscossioni). Le aree nelle tonalità dell'azzurro rappresentano i Comuni maggiormente dotati di risorse, ovvero quelli il cui avanzo spendibile risulta superiore al 10 per cento delle riscossioni. Le aree gialle rappresentano i Comuni il cui avanzo spendibile è compreso tra tali due soglie, ovvero di entità funzionale alla ordinaria attività dell'ente e non necessariamente disponibile per il finanziamento degli investimenti.

---

<sup>36</sup> Nelle stime si utilizzano gli avanzi in rapporto alle riscossioni di competenza degli enti. La scelta di una variabile di cassa, come le riscossioni, in luogo di una variabile di competenza, come gli accertamenti, è operata al fine di limitare l'effetto prodotto dalla diversa propensione degli enti a iscrivere in entrata, in termini di competenza, accertamenti con dubbio grado di esigibilità.

Nella figura 8 riferita agli avanzi spendibili complessivi dei Comuni, pari a 11,4 miliardi (tab. 4), le aree rosse, scarsamente dotate di risorse, sono situate in prevalenza nell'area peninsulare (Centro-Sud) e in misura minore nel Nord e nella Sardegna, dove prevalgono le aree azzurre, maggiormente dotate di avanzi spendibili (la Sicilia è scarsamente rappresentata nel campione, al pari delle aree del Centro Italia colpite dagli eventi sismici). Le aree gialle, con importi di avanzi relativamente modesti, risultano presenti lungo tutta la penisola.

La figura 9 illustra la distribuzione geografica degli avanzi spendibili dei Comuni che trovano capienza nel fondo cassa<sup>37</sup> degli stessi enti, pari a 8,1 miliardi (tab. 4). Si nota un aumento, rispetto alla figura 8, delle zone rosse, ovvero degli enti privi di avanzi spendibili finanziabili attraverso risorse liquide già disponibili. Tali zone rosse, presenti in tutte le Regioni, risultano maggiormente concentrate nelle aree del Centro-Sud, mentre le aree azzurre, corrispondenti ad avanzi spendibili finanziabili con risorse liquide già nella disponibilità degli enti, risultano concentrate prevalentemente nelle Regioni del Nord e in sole due Regioni meridionali (la Sardegna e la Puglia).

Infine, la figura 10 mostra la distribuzione geografica degli avanzi spendibili dei soli enti maggiormente dotati di risorse (con avanzi spendibili superiori al 10 per cento

<sup>37</sup> Si ricorda che il fondo cassa è decurtato di un importo corrispondente al fondo pluriennale vincolato alimentato da risorse proprie, al fine di escludere le somme destinate a finanziare impegni giuridici già assunti e individuare le sole somme che potrebbero, in linea teorica, finanziare nuovi impegni di spesa assunti a valere sugli avanzi di amministrazione spendibili.

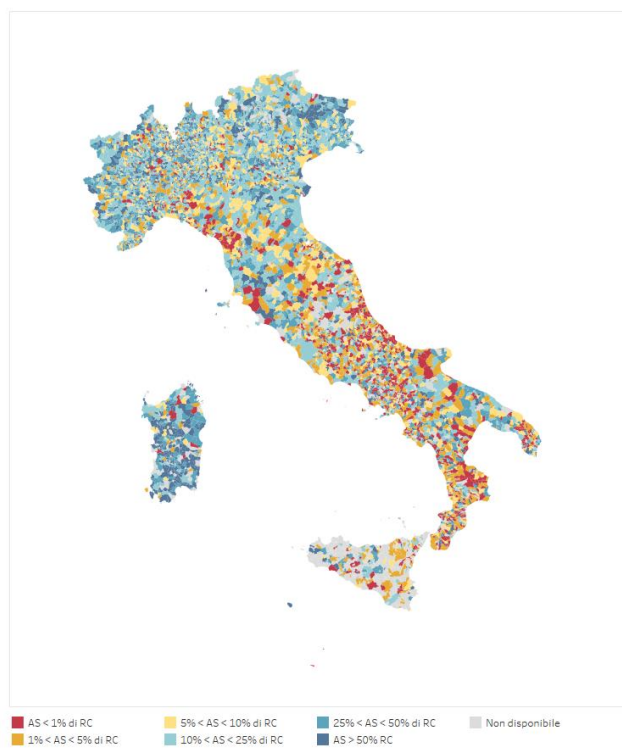
delle riscossioni di competenza), con capienza nei rispettivi fondi cassa, riferibili al sottoinsieme di enti che mostravano un basso *overshooting* ai fini della regola del pareggio della L. 243/2012, pari nel complesso a 1,6 miliardi (tab. 4). Come già illustrato, si tratta di avanzi per i quali è prevedibile una spendibilità più accelerata, in quanto tali enti – a differenza di quelli con alto *overshooting* – subivano l'effetto restrittivo sulla spesa derivante dalla regola del pareggio ora soppressa. La figura

mostra che, benché tali enti siano presenti in tutte le regioni, la loro concentrazione risulta maggiore nelle regioni del Nord e della Sardegna rispetto al resto del Paese.

Tale differente dotazione di risorse sembra suggerire che le nuove regole di bilancio garantiranno una maggiore capacità di spesa agli enti del Centro-Nord, i quali presentano nei propri bilanci una più ampia disponibilità di avanzi spendibili e di corrispondenti risorse liquide.

**Fig. 8** – Avanzi spendibili dei Comuni

(valori in percentuale delle riscossioni di competenza)



Fonte: elaborazione su dati estratti dai certificati di conto consuntivo (BDAP e Ministero dell'Interno) e dalle certificazioni del pareggio di bilancio ai sensi della L. 243/2012 (MEF).

**Fig. 9** – Avanzi spendibili dei Comuni con capienza nel Fondo cassa (1)

(valori in percentuale delle riscossioni di competenza)



Fonte: elaborazione su dati estratti dai certificati di conto consuntivo (BDAP e Ministero dell'Interno) e dalle certificazioni del pareggio di bilancio ai sensi della L. 243/2012 (MEF).

(1) Il fondo cassa è calcolato al netto delle somme necessarie a finanziare il FPV alimentato da risorse proprie.

**Fig. 10** – Avanzi spendibili con capienza nel Fondo cassa (1) dei Comuni con basso overshooting e alto avanzo spendibile

(valori in percentuale delle riscossioni di competenza)



Fonte: elaborazione su dati estratti dai certificati di conto consuntivo (BDAP e Ministero dell'Interno) e dalle certificazioni del pareggio di bilancio ai sensi della L. 243/2012 (MEF).

(1) Il fondo cassa è calcolato al netto delle somme necessarie a finanziare il FPV alimentato da risorse proprie.

## Appendice 1

### Illustrazione di alcuni concetti di carattere contabile utilizzati nel testo

#### A1.1 Differenze tra il pareggio contabile di cui al D.Lgs. 118/2011 e la regola del pareggio di cui alla L. 243/2012

Nella seguente tabella A1.1 la sezione sinistra illustra una versione molto semplificata dello schema di bilancio armonizzato per gli enti locali, di cui al D.Lgs. 118/2011, il cui saldo, sia di parte

corrente che complessivo deve risultare non negativo. La sezione di destra riporta le voci del medesimo bilancio che rilevavano ai fini della regola del pareggio di cui alla L. 243/2012: tra le entrate erano esclusi l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, il FPV da indebitamento pregresso e le risorse da nuovo indebitamento, mentre tra le spese erano esclusi il ripiano del disavanzo pregresso, gli accantonamenti a FCDE e altri fondi rischi e il rimborso di mutui e prestiti.

#### Tab. A1.1 – Raffronto tra il pareggio contabile di cui al D.Lgs. 118/2011 e la regola del pareggio di cui alla L. 243/2012

Bilancio contabile secondo il D.Lgs. 118/2011	Regola del pareggio secondo la L. 243/2012
<i>Entrate</i>	
Utilizzo avanzo di amministrazione per copertura di spese correnti	
Entrate correnti	Entrate correnti
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>Totale entrate correnti</b>
<i>Entrate</i>	
Utilizzo avanzo di amministrazione per copertura di spese in c. capitale	
Entrate in conto capitale	Entrate in conto capitale
FPV risorse proprie	FPV risorse proprie
FPV da indebitamento pregresso	
Entrate da nuovo indebitamento	
<b>Totale entrate</b>	<b>Totale entrate</b>
<i>Spese</i>	
Recupero disavanzo anno precedente	
Spese correnti	Spese correnti
Accantonamenti a FCDE e a altri fondi rischi	
Rata mutuo	
<b>Totale spese correnti</b>	<b>Totale spese correnti</b>
Spese in conto capitale	Spese in conto capitale
FPV risorse proprie	FPV risorse proprie
FPV da indebitamento	
Rimborso prestiti	
<b>Totale spese</b>	<b>Totale spese</b>
<b>Vincolo: Entrate correnti ≥ Spese correnti e Totale entrate ≥ Totale spese</b>	<b>Vincolo: Totale entrate ≥ Totale spese</b>

In vigenza di tale secondo vincolo, quindi, gli enti potevano utilizzare gli avanzi di amministrazione e le entrate da debito per finanziare nuove spese solo nei limiti degli spazi finanziari consentiti dal mancato computo ai fini del pareggio degli accantonamenti a FCDE e delle rate di rimborso dei prestiti. Nel caso di basso importo di tali voci, gli avanzi di amministrazione restavano di fatto immobilizzati e l'accesso a nuovo debito precluso. Tale secondo vincolo viene ora disapplicato.

#### *A1.2 Gli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) e al Fondo pluriennale vincolato (FPV)*

I due fondi rappresentano due importanti poste di bilancio introdotte con la riforma delle regole contabili per gli Enti territoriali<sup>38</sup>. Entrambi hanno avuto qualche influenza (positiva o negativa) sul processo di formazione degli avanzi di amministrazione nei bilanci degli enti locali, per cui è opportuno ricordarne le principali finalità e caratteristiche.

L'FCDE è finalizzato a dare attuazione a un principio di contabilità mirante a evitare che le entrate di dubbia esigibilità possano finanziare spese esigibili. A tal fine è stato introdotto un obbligo di accantonamento di risorse in un apposito fondo rischi destinato a confluire nell'avanzo di amministrazione.

<sup>38</sup> Attuata dal D.Lgs. 118/2011, il cui testo è stato incisivamente modificato nel 2014.

<sup>39</sup> Più precisamente, va considerato il complemento a uno del rapporto tra riscossioni e pagamenti, per il cui calcolo sono previste diverse opzioni.

<sup>40</sup> Come, ad esempio, le entrate tributarie accertabili per cassa (IMU, TASI e Addizionale IRPEF), i

Tale accantonamento va operato sia in sede di bilancio di previsione che in sede di rendiconto:

- nel bilancio di previsione vanno accantonate risorse corrispondenti ai crediti che si prevede che si formeranno nell'esercizio. Il relativo ammontare è calcolato sulla base del rapporto tra riscossioni e accertamenti registrato nei 5 esercizi precedenti<sup>39</sup> con riferimento a una serie di capitoli di entrata, esclusi quelli che non presentano rischi di inesigibilità<sup>40</sup>;
- in sede di rendiconto deve verificarsi la congruità degli accantonamenti a FCDE effettuati nel bilancio di previsione, eventualmente variandone l'importo: l'accantonamento deve infatti essere in questa sede ricalcolato con riferimento all'ammontare complessivo dei residui attivi, inclusi quelli risalenti ad esercizi precedenti a quello cui si riferisce il rendiconto.

Nella fase di prima applicazione è stato previsto un percorso graduale e progressivo di accantonamento all'FCDE. Per il 2019 la quota minima di accantonamento è pari all'85 per cento<sup>41</sup> delle somme a rischio di inesigibilità, mentre il raggiungimento del 100 per cento è previsto per il 2021, potendo comunque gli enti, su base facoltativa, accelerare tale percorso. Fino al raggiungimento dell'accantonamento integrale, è plausibile che, in sede di rendiconto, gli accantonamenti a FCDE

trasferimenti da altre Amministrazioni pubbliche o i crediti assistiti da fidejussioni.

<sup>41</sup> Tale percentuale è ridotta all'80 per cento nel caso di enti virtuosi con riferimento ai tempi di pagamento.

vadano aumentati, dovendosi applicare allo *stock* di residui attivi pregressi quote di accantonamento crescenti.

L'obbligo di accantonare risorse all'FCDE ha quindi concorso a incrementare la quota accantonata degli avanzi di amministrazione. Occorre ricordare che l'onere di tali accantonamenti è posto a fronte di entrate parzialmente inesigibili.

Gli avanzi accantonati nell'FCDE possono trovare utilizzo in due modi:

- a copertura della cancellazione dei crediti dal conto del bilancio in caso di loro definitiva inesigibilità;
- a seguito di riscossioni in conto residui: in tal caso il corrispondente accantonamento a FCDE può essere eliminato e la quota di avanzo liberata può essere applicata al bilancio di previsione in corso di gestione, dando copertura ad altre spese.

Il Fondo pluriennale vincolato è invece finalizzato a introdurre un elemento di flessibilità intertemporale del bilancio mediante uno strumento contabile che consente di rinviare agli esercizi futuri risorse già conseguite e vincolate alla realizzazione di investimenti. Confluiscono quindi nel FPV, invece che nell'avanzo di amministrazione, le risorse accertate che vengono destinate a finanziare spese future per le quali sono stati assunti impegni giuridici.

Il trattamento agevolato di tale posta contabile da parte della L. 243/2012 – che ammetteva le corrispondenti risorse (almeno per la parte alimentata da risorse

proprie) nel calcolo del saldo soggetto al vincolo del pareggio, mentre escludeva quelle derivanti da avanzi di amministrazione – ha probabilmente influito, in alcuni casi, sulla configurazione di impegni giuridici formalizzati prevalentemente a fini contabili, al fine di ridurre la formazione di avanzi e mantenere la possibilità di disporre delle risorse negli esercizi successivi a quello del loro conseguimento.

### *A1.3 Definizione contabile di avanzo di amministrazione e classificazione delle sue componenti*

L'avanzo di amministrazione è pari a fondo cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi<sup>42</sup>. Esso costituisce il risultato della gestione complessiva, comprensiva di quella dell'anno di competenza (dato di flusso relativo all'ultimo esercizio) e di quella dei residui (riferibile agli esercizi precedenti). Il risultato di amministrazione costituisce pertanto la variabile che collega il complesso delle gestioni pregresse a quella futura.

In merito alle finalità degli avanzi, in parte essi costituiscono riserve di risorse generate dalle gestioni precedenti e destinate alla copertura di nuove spese future, mentre in parte essi hanno altre finalità. In particolare, una larga quota delle poste accantonate negli avanzi non è liberamente spendibile in quanto è finalizzata al rimborso o alla regolazione contabile di entrate acquisite in periodi pregressi dall'ente a titolo di prestito o di anticipazione, le quali hanno già finanziato in passato le spese dell'ente e il cui rimborso ne comprimerà la spesa futura. Ne sono un esempio gli accantonamenti al Fondo anticipazione liquidità (FAL), o altri accantonamenti analoghi, finalizzati ad

<sup>42</sup> Art. 186 D.Lgs. 267/2000.

esempio a estinguere contratti derivati o a ripianare anticipazioni acquisite dagli enti deficitari nell'ambito della procedura di pre-dissesto. Nel caso degli accantonamenti a fronte di rischi – tra cui il rischio di inesigibilità delle entrate (FCDE), quello di perdite delle partecipate, di contenzioso o altri rischi – si tratta di risorse che risulteranno immobilizzate sino alla definitiva cessazione del rischio stesso, con conseguente disaccantonamento delle somme (ad esempio incasso dei crediti di dubbia esigibilità, risoluzione di un contenzioso con esito favorevole all'ente), oppure fino all'effettivo manifestarsi dei rischi (ad esempio definitiva inesigibilità dei crediti o esito sfavorevole del contenzioso). Nel caso degli avanzi vincolati, una quota potrà non risultare spendibile nel breve-medio periodo per mancanza dei presupposti cui il vincolo è collegato. Ad esempio, eventuali somme vincolate alla realizzazione di un'opera potranno essere spese solo quando l'ente decida l'effettivo avvio di tale operazione.

Coerentemente con le molteplici finalità cui gli avanzi possono essere destinati, la normativa contabile per gli enti locali fornisce una classificazione dell'avanzo complessivo e delle sue componenti:

- a) avanzo di amministrazione complessivo, come sopra definito;
- b) avanzo accantonato: si tratta di risorse per le quali vige un obbligo di accantonamento a fronte del rischio di spese future. In tale categoria rientrano ad esempio l'accantonamento a FCDE e a FAL;
- c) avanzo vincolato: si tratta di risorse per le quali vige un vincolo di destinazione, disposto dall'ente che ha trasferito le risorse (trasferimenti vincolati) o derivante da leggi o da decisioni dell'ente locale stesso.

- d) avanzo destinato a finanziare spese per investimenti: si tratta di risorse che per loro natura sono destinate a finanziare investimenti (come ad esempio le entrate da dismissioni immobiliari);
- e) avanzo disponibile (o libero): si tratta di risorse delle quali l'ente può disporre liberamente per finanziare spese in conto capitale o spese di natura corrente non ricorrente, rispettando l'ordine di priorità previsto dalla legge (debiti fuori bilancio, provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio, spese di investimento, spese correnti a carattere non permanente)<sup>43</sup>. La componente libera dell'avanzo si ottiene sottraendo al risultato complessivo di amministrazione (di lettera A) le altre sue componenti (lettere B-D). Qualora un ente presenti un risultato di lettera E negativo, l'ente è in disavanzo.

Il disavanzo di lettera E deve, in linea generale, essere ripianato nell'esercizio successivo o comunque prima del rinnovo delle cariche elettive dell'ente. Fanno eccezione i casi in cui la posizione di disavanzo dell'ente sia originata da fenomeni per i quali è previsto un arco di ripiano più lungo (trent'anni nel caso di disavanzo dovuto ad anticipazioni di liquidità, o da revisione straordinaria dei residui; un lungo arco di tempo di ripiano dei disavanzi è inoltre previsto per altre numerose fattispecie, tra cui le procedure di riequilibrio degli enti in pre-dissesto).

Le lettere corrispondenti a ciascuna voce sono spesso utilizzate per indicare la corrispondente voce di avanzo: ad esempio "avanzo di lettera A" per indicare il risultato complessivo della gestione o "avanzo di lettera E" per indicare la quota disponibile dell'avanzo.

<sup>43</sup> Art. 187, co. 2, del D.Lgs. 267/2000.

## Appendice 2

### **Illustrazione delle condizioni di spendibilità delle componenti di avanzo degli enti previste dalla legge di bilancio per il 2019**

Di seguito viene proposta una rappresentazione grafica finalizzata a illustrare le condizioni di spendibilità degli avanzi di amministrazione previste per le diverse tipologie di enti. In ciascun grafico sono rappresentati due istogrammi: quello di destra raffigura il risultato di amministrazione (lettera A), mentre quello di sinistra raffigura le relative componenti: quote di avanzo accantonate (B), vincolate (C), e destinate a investimenti (D), disponibile (E). Quest'ultima è la componente che garantisce l'uguaglianza tra i due istogrammi: se positiva (come nel grafico A2.1), costituisce una delle componenti positive dell'avanzo complessivo; se negativa (grafici A2.2, A2.3 e A2.4), rappresenta la quota delle altre componenti di avanzo (B, C e D) che non trova capienza nel risultato di amministrazione (A). Tale differenza negativa costituisce il disavanzo che deve essere ripianato.

In termini economici, l'incapienza delle componenti dell'avanzo (B, C, D) nel risultato di amministrazione (A) implica che parte delle risorse accantonate o finalizzate sono state utilizzate in difformità rispetto ai vincoli di accantonamento o finalizzazione, i quali, infatti, permangono pure in assenza di un corrispondente avanzo complessivo. Ove il risultato di amministrazione (di lettera A) sia esso stesso negativo, si evidenzia un'eccedenza delle spese dell'esercizio sul

totale delle risorse disponibili (entrate + avanzi derivanti dai precedenti esercizi).

La figura A2.1 mostra il caso di enti che dispongono di un avanzo libero (di lettera E) positivo. Per tali enti l'ammontare dell'avanzo spendibile, indicato con la parentesi graffa, è rappresentato dall'intero insieme delle componenti dell'avanzo, al netto di FCDE e FAL.

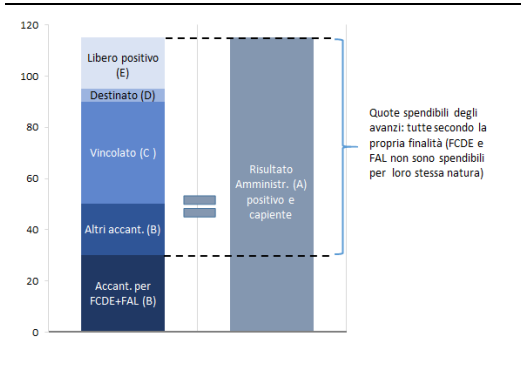
La figura A2.2 corrisponde al caso di enti che sono in disavanzo (di lettera E) da ripianare, ma espongono un risultato di amministrazione (di lettera A) positivo e capiente rispetto agli accantonamenti per FAL e FCDE. Per tali enti, l'ammontare spendibile delle componenti dell'avanzo, indicato dalla parentesi graffa, risulta limitato dalla capienza del risultato di amministrazione di lettera A (decurtato di FCDE e FAL), incrementata della quota di disavanzo che l'ente decide di ripianare.

Nei grafici A2.2-A2.4 la quota di ripiano del disavanzo è supposta pari a circa un terzo del disavanzo complessivo da ripianare. Tale valutazione tiene conto, da un lato, della lunghissima tempistica di ripiano dei disavanzi di carattere straordinario (derivanti ad esempio da accertamento straordinario dei residui, da FAL o da rimborso delle anticipazioni per enti deficitari), e, dall'altro, della più breve tempistica prevista per i disavanzi di carattere ordinario che possono essere ripianati in un anno oppure entro il termine di permanenza in carica degli organi elettivi dell'amministrazione locale.

Nelle figure A2.3 e A2.4, l'ammontare spendibile delle componenti dell'avanzo, in assenza di una capienza del risultato di amministrazione di lettera A rispetto agli accantonamenti a FAL e a FCDE o in presenza di un risultato di amministrazione di lettera A negativo, è limitata alla sola quota di ripiano del disavanzo.

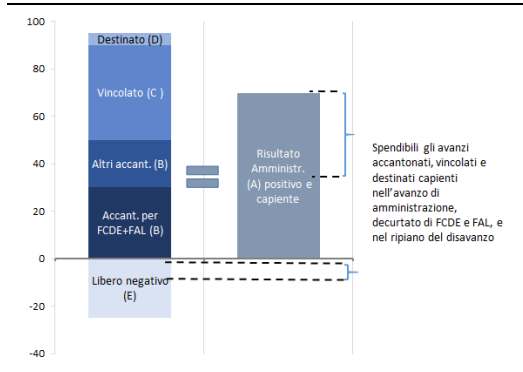


**Fig. A2.1 – Enti “in avanzo” (1)**



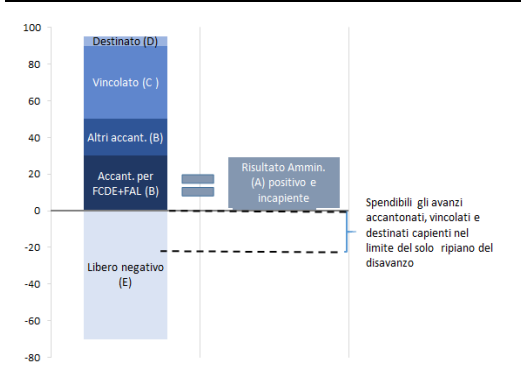
(1) Avanzo di lettera E positivo – articolo 1, comma 820.

**Fig. A2.2 – Enti “in disavanzo moderato” (1)**



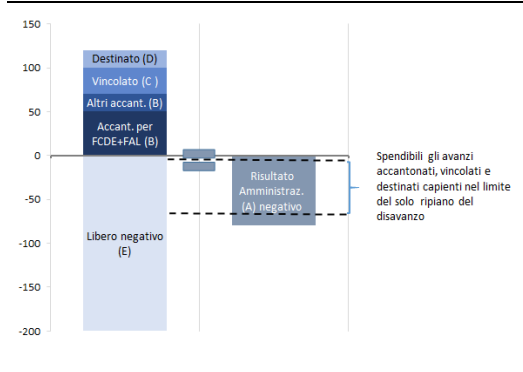
(1) Disavanzo di lettera E, ma con avanzo di lettera A positivo e maggiore degli accantonamenti per FAL e FCDE – articolo 1, comma 897.

**Fig. A2.3 – Enti “in disavanzo elevato” (1)**



(1) Disavanzo di lettera E e risultato di lettera A positivo ma inferiore alla somma di FCDE e FAL – articolo 1, comma 898.

**Fig. A2.4 – Enti “in disav. molto elevato” (1)**



(1) Disavanzo sia di lettera A che di lettera E – articolo 1, comma 898.

Fonte: esempi teorici illustrativi della casistica prevista dalla legge di bilancio per il 2019 (L. 145/2018).

## Appendice 3

### Cenno alla tematica del debito

La nuova regola del pareggio rende possibile per ciascun ente finanziare gli investimenti con nuovo indebitamento, con il solo limite della sostenibilità del piano di ammortamento dei debiti in essere.

La condizione di sostenibilità è rappresentata dal limite posto al rapporto tra l'importo degli interessi passivi, aumentato delle rate di rimborso della quota capitale dei prestiti in essere, e il totale dei primi tre titoli delle entrate (tributarie, da trasferimenti correnti ed extratributarie). Tale rapporto non deve essere superiore al 10 per cento per gli Enti locali e al 20 per cento per le Regioni.

Viene meno quindi il vincolo aggiuntivo definito dall'articolo 10 della L. 243/2012, che prevede una procedura gestita a livello regionale, volta ad assicurare che la maggiore spesa finanziata tramite ricorso a indebitamento sia compensata dalla cessione di un corrispondente spazio da parte di altri enti, in modo che per gli enti della regione nel loro complesso sia assicurato un equilibrio tra entrate (escluse quelle da debito) e spese (esclusi i rimborsi dei prestiti). La procedura, che portava almeno alla stabilizzazione in volume del debito delle Amministrazioni territoriali, era stata introdotta nell'ordinamento al fine di dare attuazione alla norma della Costituzione (art. 119, co.6) che prevede che l'accesso al debito per finanziare le spese di investimento sia consentito "a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio". In base alle norme proposte, l'equilibrio degli enti a livello regionale richiesto dalla Costituzione sembra intendersi tautologicamente

rispettato nel momento in cui ciascun ente rispetta il proprio equilibrio finanziario come definito dal citato decreto legislativo, ovvero computando in entrata anche le risorse rinvenienti da debito.

La nuova regola, oltre a consentire la libera utilizzazione del Fondo Pluriennale Vincolato (FPV) alimentato da debito, in cui sono appostate le risorse derivanti da debiti accesi negli esercizi pregressi, favorirà quindi il ricorso a nuovo indebitamento per finanziare la spesa per investimenti degli enti, in particolare di quelli che non dispongono di avanzi prontamente utilizzabili per la medesima finalità.

Attualmente, infatti, il limite posto all'incidenza degli interessi passivi sulle entrate appare rispettato con ampi margini dalla larga maggioranza degli enti, avendo questi ultimi progressivamente ridotto il ricorso al debito in vigenza dei vincoli di finanza pubblica previsti dalla L. 243/2012 (fig. A3.1).

L'andamento storico del debito dei diversi comparti delle Amministrazioni locali mostra che, dopo una fase di marcato incremento – con anni di elevata crescita per i Comuni nel 2003 e per le Regioni nel 2006, dovuta sia all'emissione di titoli obbligazionari che alla sottoscrizione di contratti derivati – si è registrata, successivamente al 2007, una stabilizzazione e poi una flessione del debito da porre in relazione – oltre che con le limitazioni introdotte alla possibilità di sottoscrivere gli strumenti di debito sopra citati – anche con i vincoli del patto di stabilità interno e, successivamente, della regola del

pareggio di cui alla L. 243/2012<sup>44</sup>. Tali vincoli di finanza pubblica, non computando le entrate ottenute da indebitamento nel saldo soggetto ai limiti di finanza pubblica e richiedendo l'attivazione di una procedura di compensazione a livello regionale, hanno infatti disincentivato l'accesso a nuovo indebitamento.

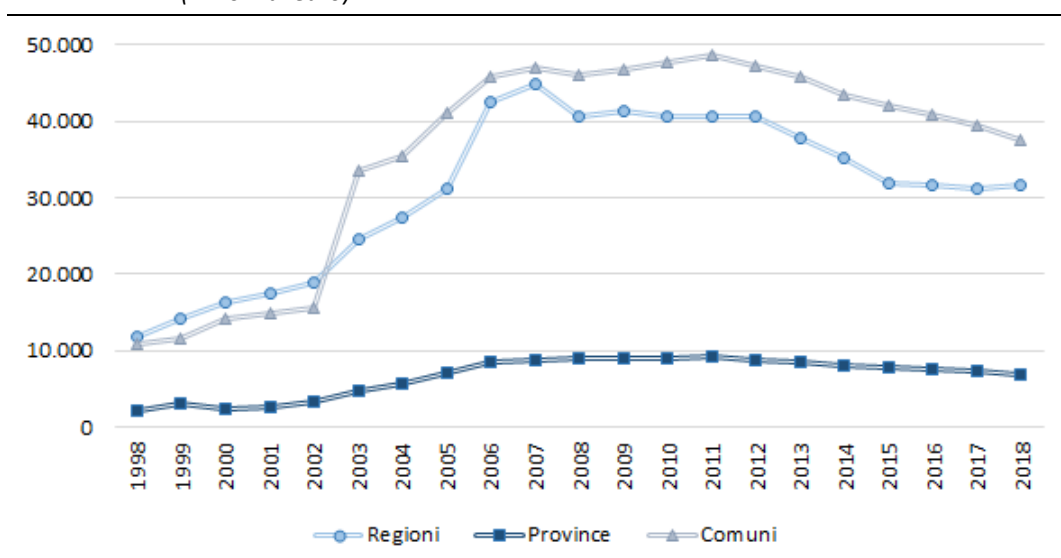
Ha inoltre concorso a ridurre il ricorso all'indebitamento la riduzione della spesa per investimento degli Enti territoriali derivante dalla propensione degli stessi Enti a scaricare sulla componente di spesa in conto capitale parte del maggior concorso alle manovre di finanza pubblica loro richiesto.

Ora che i vincoli previsti dalla L. 243/2012 riguardanti l'utilizzo di nuovo indebitamento vengono meno, gli enti potrebbero decidere di ampliare in modo anche significativo la loro spesa per investimenti finanziata da debito.

Restano a presidio di un contenimento dell'indebitamento due fattori: l'esigenza di mantenere in equilibrio la parte corrente del bilancio, su cui incide la rata di rimborso dei prestiti, e l'obbligo di rispetto della soglia massima di indebitamento, data dal rapporto tra spesa per interessi e entrate correnti. Concorre peraltro a indebolire la significatività di tale ultimo limite il fatto che al denominatore del rapporto sono computate anche le entrate soggette a vincolo di destinazione o di difficile esigibilità, poste che non appaiono appropriate per valutare la capacità di rimborso dei prestiti.

Sarà quindi opportuno monitorare l'andamento dell'esposizione debitoria degli enti, al fine di escludere che una eventuale accelerazione del ricorso al debito da parte delle Amministrazioni locali possa compromettere il rispetto degli andamenti programmatici di finanza pubblica.

**Fig. A3.1** – Andamento del debito delle Amministrazioni locali (milioni di euro)



Fonte: elaborazione su dati della Banca d'Italia.

<sup>44</sup> Hanno inoltre contribuito alla riduzione del debito delle Amministrazioni locali altri fattori, tra cui la progressiva chiusura delle posizioni aperte nei

contratti derivati e operazioni straordinarie di ristrutturazione del debito regionale.