RAPPORTO SU AVANZI DI AMMINISTRAZIONE E VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA DEI COMUNI DEL VENETO

AL 31 DICEMBRE 2017

Ottobre 2018

INDICE:

1. Introduzione

2. Il quadro normativo di riferimento
   2.1. L'avanzo di amministrazione
   2.2. I vincoli di finanza pubblica sull'utilizzo dell'avanzo di amministrazione
   2.3. Le sentenze della Corte Costituzionale
   2.4. La circolare del MEF n. 25 del 3/10/18.

3. Le statistiche di Anciveneto al 31/12/2017
   3.1. La statistica sugli avanzi di amministrazione dei Comuni del Veneto al 31/12/2017
   3.2. Il questionario ai Comuni del Veneto

4. Le proposte per un nuovo quadro di riferimento normativo

1. INTRODUZIONE

Negli ultimi anni Anciveneto ha posto in essere varie iniziative per evidenziare l'annoso problema dei limiti all'utilizzo degli avanzi di amministrazione, che penalizza in particolare modo i Comuni del Veneto.

Un primo intervento risale all'anno 2015. Nel corso del convegno ANCI a Borgoricco (PD), è stata presentata una statistica nell'ambito di uno studio allargato sulla finanza dei Comuni del Veneto. La ricerca, su un campione del 44% dei comuni veneti, ha fatto emergere che **gli avanzi di amministrazione non vincolati al 31/12/2014, ammontavano a circa 600 milioni** di euro e che la causa principale che ne impediva l'utilizzo era l'allora normativa in tema di patto di stabilità interno.
Per visionare lo studio si veda http://www.anciveneto.org/index.php/le-nostre-indagini.html

Molti parlamentari veneti in data 19 dicembre 2015 (seduta del Senato n. 540) hanno presentato **l'ordine del giorno 9/03444-A/338**, che poi è stato approvato in sede di legge di stabilità 2016, **con il quale il Governo si impegnava ad attivare nei primi mesi del 2016 un tavolo di confronto** non solo con i rappresentanti dell'Anci Nazionale, ma anche con i rappresentanti delle ANCI regionali maggiormente interessate dalla condizione di rilevanti avanzi effettivi, tra cui ANCI VENETO, per la verifica ed il monitoraggio dell'effettivo utilizzo degli avanzi di amministrazione al fine di individuare in corso d'anno le misure più idonee per consentire lo sblocco e l'utilizzo delle risorse finanziarie disponibili presso ciascun ente al fine di sostenere sui territori gli investimenti in opere pubbliche necessarie alle comunità locali, con le conseguenti ricadute positive in termine di Pil e di gettito fiscale. Purtroppo tale tavolo tecnico non è mai stato attivato.

Per ultimo, si ricorda lo **studio in collaborazione con l'Università di Venezia e Unioncamere Veneto** "Investimenti e avanzi di amministrazione dei comuni del Veneto. Analisi delle ricadute sul territorio del

Veneto del possibile incremento degli investimenti pubblici dei comuni generato da una liberalizzazione dai vincoli di finanza pubblica dell'utilizzo degli avanzi di amministrazione", presentato il 12 ottobre 2017, all'Assemblea Nazionale ANCI, in Fiera di Vicenza.

Per visionare lo studio si veda http://www.anciveneto.org/index.php/le-nostre-indagini.html

Lo studio si articolava in tre parti distinte:

1) una stima degli avanzi di amministrazione risultanti dai rendiconti dell'anno 2016 approvati dai Comuni del Veneto entro il mese di aprile 2017, focalizzata i particolare sull'individuazione delle parti dell'avanzo c.d. "libere" e "destinate" ad investimenti. L 'ammontare complessivo si avvicinava alla considerevole somma di **1 mld di euro.**

2) una analisi molto innovativa dell'impatto sul PIL, sull'occupazione, sul tessuto socio-economico del Veneto, nonché sul gettito delle imposte dirette ed indirette, nell'ipotesi in cui si utilizzassero le suddette risorse finanziarie per dare copertura finanziaria a nuove opere pubbliche di immediata realizzazione.
L'analisi evidenziava risultati assai importanti: un aumento del PIL regionale tra lo 0,5% e lo 0,7%, un aumento delle unità di lavoro pari a circa 13.400 unità e un aumento delle entrate fiscali della PA per 358 milioni di euro.

3) una parte finale contenente alcune proposte di miglioramento del quadro normativo attuale, che purtroppo non sono state prese in considerazione dal Legislatore.

Visto che attualmente l'opinione largamente diffusa tra gli amministratori e gli operatori è che i vincoli di finanza pubblica continuano a condizionare l'utilizzo degli avanzi di amministrazione, è emersa l'opportunità di continuare gli studi e le iniziative già intrapresi, procedendo con una nuova statistica sugli avanzi di amministrazione al 31/12/17 che si presenta in sintesi qui di seguito.

2. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

L'attuale quadro normativo in materia di vincoli di finanza pubblica sui bilanci dei Comuni deriva dalle norme contenute nella L. 27/12/17, n. 205 - Legge di bilancio 2018, che modifica quelle contenute nella L. 11/12/16, n. 232 - Legge di bilancio 2017; a sua volta, quest'ultima fa riferimento alla L. 12 agosto 2016, n. 164 "Modifiche alla L. 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali".

Sul tema è intervenuta anche la Corte Costituzionale con una prima sentenza, la n. 247 del 29/11/17, evidenziando l'accentuarsi della complessità tecnica della legislazione in materia finanziaria e "l'importanza che gli avanzi di amministrazione degli enti locali rimangano della disponibilità degli enti che li realizzano".

Con la successiva sentenza della Corte Costituzionale n. 101 del 17/5/18 si sono riaccese le speranze di poter spendere liberamente e senza limiti gli avanzi di amministrazione.

La sentenza era in un certo modo "attesa" perché da più parti (non solo da Anciveneto) si richiedeva al Governo di eliminare totalmente i vincoli di finanza pubblica che in qualche modo limitavano la possibilità di poter spendere gli avanzi di amministrazione degli enti locali.

La circolare del MEF n. 25 del 3/10/18 porta le tanto attese aperture dei vincoli di finanza pubblica, ma arriva in un momento in cui è molto difficile poter utilizzare gli avanzi di amministrazione bloccati dalla mancanza degli spazi finanziari, poiché mancano solo 3 mesi alla fine dell'anno e per poter realizzare gli investimenti l'iter amministrativo è, come noto, assai complesso.

Per affrontare il tema, si procede riepilogando:

a) il significato di "avanzo di amministrazione",
b) i vincoli esistenti,
c) le novità della sentenza della Corte Cost. 101/18 e della circolare del MEF n. 25 del 3/10/18.

2.1. L'AVANZO DI AMMINISTRAZIONE

L'art. 186 del Tuel, D. Lgs. 18/8/2000, n. 267, indica che *"1. Il risultato contabile di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi.*

Tale risultato non comprende le risorse accertate che hanno finanziato spese impegnate con imputazione agli esercizi successivi, rappresentate dal fondo pluriennale vincolato determinato in spesa del conto del bilancio."

Il concetto e le regole dell'avanzo di amministrazione sono riprese e approfondite nel Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, Allegato n. 4/2 al D. Lgs. 23/6/11, n. 118, al punto 9.2.

Per le modalità di calcolo e per le singole fattispecie dell'avanzo occorre fare riferimento all'allegato a) del D. Lgs. 23/6/11, n. 118, a cui si rinvia per ulteriori approfondimenti.

Allegato a) Risultato di amministrazione

PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

		GESTIONE		
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
Fondo cassa al 1° gennaio				0,00
RISCOSSIONI	(+)	0,00	0,00	0,00
PAGAMENTI	(-)	0,00	0,00	0,00
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			0,00
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)			0,00
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			0,00
RESIDUI ATTIVI	(+)	0,00	0,00	0,00
di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze				*0,00*
RESIDUI PASSIVI	(-)	0,00	0,00	0,00
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI [1]	(-)			0,00
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE [1]	(-)			0,00
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE .... (A) [2]	(=)			**0,00**

Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre ...:		
Parte accantonata [3]		
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/.... [4]		
Accantonamento residui perenti al 31/12/.... (solo per le regioni) [5]		
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti		
Fondo perdite società partecipate		
Fondo contenzioso		
Altri accantonamenti		
	Totale parte accantonata (B)	**0,00**
Parte vincolata		
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)	**0,00**
Parte destinata agli investimenti		
	Totale parte destinata agli investimenti (D)	**0,00**

2.2. I VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA SULL'UTILIZZO DELL'AVANZO DI AMMINISTRAZIONE

L'attuale quadro normativo in materia di vincoli di finanza pubblica sui bilanci dei Comuni deriva dalle norme contenute nella **L. 27/12/17, n. 205** - Legge di bilancio 2018, che modifica quelle contenute nella **L. 11/12/16, n. 232** - Legge di bilancio 2017; a sua volta, quest'ultima fa riferimento alla **L. 12 agosto 2016, n. 164** "Modifiche alla **L. 24 dicembre 2012, n. 243**, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali".

I vincoli consistono nell'obbligo di rispettare un "Saldo di bilancio" che non deve essere negativo (art. 1, comma 466, L. 11/12/16, n. 232):

"A decorrere dall'anno 2017 gli enti di cui al comma 465 del presente articolo devono conseguire il saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243.
Ai sensi del comma 1-bis del medesimo articolo 9, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio.

Per gli anni 2017-2019, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali. Non rileva la quota del fondo pluriennale vincolato di entrata che finanzia gli impegni cancellati definitivamente dopo l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente".

Entrate finali:	Spese finali:
E.1. Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa E.2. Trasferimenti correnti E.3. Entrate extratributarie E.4. Entrate in conto capitale E.5. Entrate da riduzione di attività finanziarie	U.1. Spese correnti U.2. Spese in conto capitale U.3. Spese per incremento attività finanziarie

"*Al fine di garantire l'equilibrio di cui al comma 466 del presente articolo, nella fase di previsione, in attuazione del comma 1 dell'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, al bilancio di previsione è allegato il prospetto dimostrativo del rispetto del saldo di cui al citato comma 466, previsto nell'allegato n. 9 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, vigente alla data dell'approvazione di tale documento contabile. A tal fine, il prospetto allegato al bilancio di previsione non considera gli stanziamenti del fondo crediti di dubbia esigibilità e dei fondi spese e rischi futuri concernenti accantonamenti destinati a confluire nel risultato di amministrazione....*" (art. 1, comma 468, L. 11/12/16, n. 232).

In tale contesto (e fino all'apertura di cui alla circolare del MEF n. 25 del 3/10/18), l'applicazione dell'avanzo di amministrazione aggrava il saldo dell'Ente in quanto non rientra fra le entrate valide ai fini del saldo di finanza pubblica, mentre le spese (finanziate con l'avanzo) si.

E' pur vero che il Legislatore ha previsto anche dei correttivi ed in particolare:

- Possibilità di richiesta di spazi aggiuntivi, cd. "PATTO SOLIDARIETA' NAZIONALE VERTICALE" per interventi di Edilizia scolastica e interventi di Impiantistica Sportiva. Art. 1, c.485-489, L. 232/2016 (aggiornati con L. n. 205 del 27/12/2017).

- Possibilità di richiesta di spazi aggiuntivi, cd. "PATTO SOLIDARIETA' NAZIONALE VERTICALE" per altri interventi. Art.1, commi 490-501 L. 232/2016 (aggiornati con L. n. 205 del 27/12/2017).

- INTESE REGIONALI per finanziare Investimenti. Art. 10, commi 3 e 5, L. n. 243/2012.

- PATTI DI SOLIDARIETA' NAZIONALI per Investimenti cd. "PATTO SOLIDARIETA' NAZIONALE ORIZZONTALE". Art. 10, comma 4, L. 243/2012.

Rimane comunque la constatazione dello scarso utilizzo di tali correttivi, i cui motivi vanno sostanzialmente individuati nei tempi fissati per le domande, troppo in anticipo rispetto ai momenti in cui si conoscono i reali bisogni finanziari (si rinvia per approfondimenti alle proposte finali del presente rapporto).

Si riportano qui di seguito i dati relativi agli scambi di spazi c.d. "orizzontali":

- anno 2018 - Patto di solidarietà nazionale orizzontale: cessioni di spazi 56 ml, richieste 24 ml, scambi effettivi tra Comuni solo 24 ml;

- anno 2017 - Patto di solidarietà nazionale orizzontale: scambiati spazi nell'ambito dei Comuni per 68 ml; [1]

- anno 2018 - Intesa regionale, Regione Veneto: scambiati spazi nell'ambito dei Comuni per meno di 3 ml;

- anno 2017 - Intesa regionale, Regione Veneto: scambiati spazi nell'ambito dei Comuni per 15 ml; [2]

2.3. LE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Le recenti sentenze della Corte Costituzionale in tema di avanzi di amministrazione sono due e vanno considerate assieme alla circolare del MEF n. 5/2018:

- Corte Cost. sent. n. 247 del 29/11/17
- Corte Cost. sent. n. 101 del 17/5/18

La prima (sent. 247/17) precisava che l'unica interpretazione possibile *"..non può che essere quella secondo cui l'avanzo di amministrazione rimane nella disponibilità dell'ente che lo realizza"*.

La successiva Circolare del MEF n.5/2018, ribadiva la valenza delle regole già stabilite per l'anno 2018 ed in particolare: "*si ritiene che gli strumenti previsti dal legislatore (intese regionali e patti di solidarietà nazionale) e la maggiore flessibilità in corso di gestione introdotta dal comma 785 dell'articolo1 della legge n. 205 del 2017, che modifica il comma 468 dell'articolo 1 della legge n. 232 del 2016, rappresentino un efficace mezzo di utilizzo - e progressivo smaltimento - dell'avanzo di amministrazione da parte degli enti territoriali, in linea con le interpretazioni della Corte costituzionale espresse nella richiamata sentenza n. 247 del 2017*".

[1] Il patto orizzontale ha soddisfatto tutti, in ItaliaOggi del 29/7/17 "... I comuni hanno reso disponibili spazi finanziari per circa 64 milioni di euro, parzialmente sufficienti a coprire le richieste pervenute, pari a circa 68 milioni di euro...."

[2] Anche negli anni 2015 e 2016 a livello di Regione Veneto si rileva uno scarso utilizzo dei patti regionali orizzontali:

Patto orizzontale Regione Veneto anno 2015, Dgr 1382 del 15/10/15

Quote cedute	Quote acquisite	N. Comuni coinvolti
€ 10.775.000	€ 8.620.000	n.103 su 576

Patto orizzontale Regione Veneto anno 2016, Dgr 1485 del 26/9/16

Quote cedute	Quote acquisite	N. Comuni coinvolti
€ 13.528.000	€ 4.228.000	n. 51 su 576

Evidentemente la Corte Costituzionale non la pensava proprio così, visto che con la successiva sent. n. 101 del 17/5/18 dichiara *"l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 466, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza*", con l'obiettivo di garantire l'"effetto neutro" dell'applicazione dell'avanzo di amministrazione ai fini del saldo di finanza pubblica.

In pratica, secondo la Consulta negli equilibri di bilancio (anche ai fini dei vincoli di finanza pubblica) devono essere conteggiati anche l'avanzo di amministrazione applicato al bilancio e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa.

2.4. LA CIRCOLARE DEL MEF N. 25 DEL 3/10/18

La Circolare MEF n. 25 del 3/10/18 introduce grandi novità applicando (parzialmente e solo per l'anno 2018) le sentenze della Corte Cost. n. 247 del 29/11/17 e n. 101 del 17/5/18:
" ... i comuni, nell'anno 2018, possono utilizzare il risultato di amministrazione per investimenti, nel rispetto delle sole disposizioni previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Conseguentemente, ai fini della determinazione del saldo di finanza pubblica per l'anno 2018, di cui al paragrafo B.1 della circolare n. 5 del 20 febbraio 2018, gli enti considerano tra le entrate finali anche l'avanzo di amministrazione per investimenti applicato al bilancio di previsione del medesimo esercizio."

Quindi, i Comuni possono applicare già da subito l'avanzo di amministrazione, risultante dal rendiconto dell'anno 2017, al bilancio 2018 con l'attenzione di destinarlo ad investimenti.

Un primo dubbio riguarda comunque l'orizzonte temporale della liberalizzazione dell'utilizzo degli avanzi di amministrazione; la circolare indica solo l'anno 2018. Ciò viene generalmente interpretato come un anticipo di un quadro normativo stabile ed organico che dovrebbe essere disciplinato dalla prossima legge di bilancio dello Stato per l'anno 2019, fermo restando che ogni limite temporale sarebbe in aperto contrasto con le pronunce della Consulta.

In merito alle tipologie di avanzo, la circolare del MEF n. 25/2018 non entra nel merito delle componenti dell'avanzo di amministrazione, ma indica solamente il termine "avanzo di amministrazione" associandolo comunque all'utilizzo "per investimenti".

Quindi, in riferimento all'Allegato a) al D. Lgs. 118/2011 - Risultato di amministrazione - non sembra vi siano dubbi nella possibilità di considerare:
- la parte disponibile (E=A-B-C-D)
- la parte destinata agli investimenti (D)
- la parte parte vincolata (C), fermo restando che il vincolo deve riguardare spese di investimento.

Un secondo dubbio riguarda l'efficacia della norma contenuta nella citata circ. 25 del 3/10/18, vista la ridotta effettiva possibilità di attivare investimenti, poichè mancano meno di tre mesi alla fine dell'esercizio.

Infatti, occorre impegnare le spese di investimento nell'anno 2018, altrimenti si perde il beneficio della circolare n. 25/2018.

Le regole contabili sono indicate nel punto 5.4. del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, Allegato n. 4/2 al D. Lgs. 23/6/11, n. 118, che dispone in tema di fondo pluriennale vincolato - FPV.

Purtroppo non è sufficiente l'approvazione del solo progetto esecutivo per poter assumere l'impegno di spesa; l'auspicata modifica al quadro normativo tesa a considerare impegnata la spesa in conto capitale anche in presenza del solo progetto approvato, non è stata finora emanata.

In via generale, le somme non impegnate entro il 31 dicembre riconfluiscono nel risultato di amministrazione e quindi bisognerà attendere l'approvazione del prossimo rendiconto per poter riapplicare l'avanzo di amministrazione al bilancio preventivo e dar corso, conseguentemente, alla realizzazione degli investimenti.

Inoltre, La circolare del MEF n. 25/2018 non affronta la tematica dei casi in cui l'Ente abbia già ottenuto spazi finanziari nell'anno 2018 per poter spendere il proprio avanzo di amministrazione; ciò nonostante sembra ragionevole ipotizzare che si faccia riferimento all'eventuale parte aggiuntiva di avanzo di amministrazione.

3. LE STATISTICHE DI ANCIVENETO AL 31/12/2017

Anciveneto ha effettuato nel corso del primo semestre 2018 due rilevazioni a valere sui dati finanziari-contabili dei Comuni del Veneto alla data del 31 dicembre 2017: la prima consiste nella semplice raccolta dei prospetti dimostrativi dell'avanzo di amministrazione (allegato a del D. Lgs. 23/6/11, n. 118; la seconda riguarda un semplice questionario on line sulle difficoltà riscontrate in tema di utilizzo degli avanzi di amministrazione.

3.1. LA STATISTICA SUGLI AVANZI DI AMMINISTRAZIONE DEI COMUNI DEL VENETO AL 31/12/2017

La rilevazione statistica è stata effettuata in aprile 2018 su un campione del 23% dei Comuni del Veneto e del 31% della popolazione.

NUMERO COMUNI RILEVATI:	**130**	
	0,23	**%**
TOT. N. COMUNI VENETO:	575	

POPOLAZIONE RILEVATA:	**1.523.732**
	0,31 %
TOT. POPOLAZIONE VENETO:	4.915.123

I dati aggregati degli avanzi di amministrazione relativi al campione di 130 Comuni e il rapporto a 100, sono i seguenti:

	Campione del 31%	**Proiezione al 100%**
F.DO CASSA AL 1° GENNAIO	**430.215.638,59**	**1.387.792.382,55**
RESIDUI	415.226.820,84	1.339.441.357,56
COMPETENZA	1.934.671.027,35	6.240.874.281,77
TOTALE RISCOSSIONI	2.349.897.848,19	7.580.315.639,33
RESIDUI	378.175.242,20	1.219.920.136,13
COMPETENZA	1.919.070.600,43	6.190.550.323,97
TOTALE PAGAMENTI	2.297.245.842,63	7.410.470.460,10
SALDO CASSA AL 31 DICEMBRE	482.786.510,02	1.557.375.838,77
PAGAMENTI per azioni non regolarizzate al 31 dicembre	0,00	0,00
F.DO CASSA AL 31 DICEMBRE	**482.786.510,04**	**1.557.375.838,84**
RESIDUI	426.438.056,25	1.375.606.633,06
COMPETENZA	460.230.739,91	1.484.615.290,03
TOTALE RESIDUI ATTIVI	**886.668.796,16**	**2.860.221.923,10**
		0,00
RESIDUI	86.262.356,96	278.265.667,61
COMPETENZA	368.079.198,50	1.187.352.253,23
TOTALE RESIDUI PASSIVI	**454.341.555,46**	**1.465.617.920,84**
F.DO PLURIENNALE VINC. PER SPESE CORRENTI	**41.209.967,60**	**132.935.379,35**
F.DO PLURIENNALE VINC. PER SPESE IN CONTO CAPITALE	**217.646.092,98**	**702.084.170,89**
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2017	**656.257.689,30**	**2.116.960.288,06**

Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016:

F.DO CREDITI DUBBIA ESAZ. 31/12/17	247.422.339,09	798.136.577,71
		0,00
F.DO ANT. DI LIQUIDITA' DL 35/2013	110.973,42	357.978,77
ACC.TI PERDITE SOCIETA' PARTECIPATE	222.564,62	717.950,39
F.DO CONTENZIOSO	13.294.171,07	42.884.422,81
ALTRI ACCANTONAMENTI	11.986.133,38	38.664.946,39
F.DO ESPROPRI	73.210,00	236.161,29
F.DO ACC.TO PER IND. FINE MANDATO SINDACO	59.205,66	190.986,00
F.DO RINNOVI CONTRATTUALI	126.997,87	409.670,55
F.DO RISCHI E ONERI	47.935.491,41	154.630.617,45
altri….	2.672.620,81	8.621.357,45
		0,00
TOT. PARTE ACCANTONATA	**323.903.707,33**	**1.044.850.668,81**
		0,00
VINCOLI DER. DA LEGGI E PRINC. CONTABILI	36.147.016,32	116.603.278,45
VINCOLI DERIVANTI DA TRASFERIMENTI	85.799.430,24	276.772.355,61
		0,00
VINCOLI FORM. ATTRIBUITI DALL'ENTE	27.649.562,40	89.192.136,77
ALTRI VINCOLI	4.834.269,61	15.594.418,10
VINCOLI DERIVANTI DA CONTRAZ. MUTUI	20.316.033,70	65.535.592,58
Q.TA ONERI DI URBANIZZAZIONE DA DESTINARE A OPERE DEL CULTO	219.050,65	706.615,00
MANUT. STRAORD	48.109,00	155.190,32
FONDO SPESE LEGALI	843.884,85	2.722.209,19
ACC.TI VERTENZE	380.000,00	1.225.806,45
		0,00
Totale parte vincolata (C)	**176.237.356,77**	**568.507.602,48**
		0,00
Totale parte destinata agli investimenti (D)	**92.084.168,37**	**297.045.704,42**
Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	**64.032.456,83**	**206.556.312,35**

Per la stima delle risorse finanziarie disponibili (contenute nell'avanzo di amministrazione), si sono presi in considerazione, semplificando il metodo di calcolo dell'anno precedente 3, le seguenti componenti dell'avanzo di amministrazione al 31/12/17, generalmente collegate alla realizzazione di investimenti:

[3] Nel studio Anciveneto - Università di Venezia - Unioncamere Veneto "Investimenti e avanzi di amministrazione dei comuni del Veneto. Analisi delle ricadute sul territorio del Veneto del possibile incremento degli investimenti pubblici dei comuni generato da una liberalizzazione dai vincoli di finanza pubblica dell'utilizzo degli avanzi di amministrazione", presentato il 12 ottobre 2017, all'Assemblea Nazionale ANCI, in Fiera di Vicenza, il metodo di

- L'avanzo di amministrazione disponibile (Totale parte disponibile E=A-B-C-D);
- L'avanzo di amministrazione vincolato per investimenti (Totale parte destinata agli investimenti D);
- L'avanzo di amministrazione parte vincolata (Totale parte vincolata C).

Tenendo conto che trattasi di un campione comunque limitato, si può dedurre prudenzialmente che il **totale degli avanzi di amministrazione dei Comuni del Veneto al 31/12/17 si avvicina a un miliardo di euro.**

3.2. Il QUESTIONARIO AI COMUNI DEL VENETO

Il questionario raccoglie le risposte di 149 enti pari al 26% del totale e verte sulle difficoltà di utilizzo degli avanzi di amministrazione. Si evidenzia che sono risposte pervenute tra maggio e giugno 2018.

calcolo era più elaborato, fermo restando che i risultati dei due criteri sostanzialmente non divergono di molto.
Nell'anno precedente si sono presi in considerazione, innanzitutto, due componenti dell'avanzo di amministrazione al 31/12/16 che senza alcun dubbio possono essere utilizzati per finanziare nuovi investimenti:

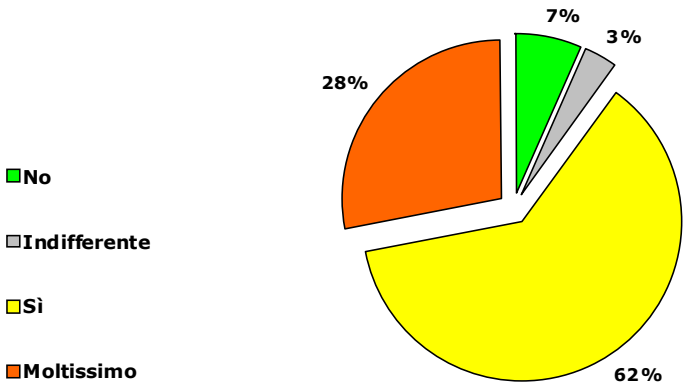
- L'avanzo di amministrazione c.d. "libero" (Totale parte disponibile E=A-B-C-D);
- L'avanzo di amministrazione vincolato per investimenti (Totale parte destinata agli investimenti D).

Inoltre, si è stimata una quota del 70% del l'avanzo di amministrazione derivante dai "Vincoli derivanti da trasferimenti" e dai "Vincoli formalmente attribuiti dall'ente" poiché di norma si riferiscono prevalentemente a fattispecie di spese in conto capitale. Prudenzialmente, il suddetto criterio non è stato esteso ad altre voci, in quanto considerate troppo generiche.
Sul tema si rinvia anche all'analisi della Corte dei Conti contenuta nel "Rapporto 2018 sul coordinamento della finanza pubblica", pag. 366 e segg.

1. In relazione ai vincoli del saldo di finanza pubblica attualmente vigenti, si giudica ancora difficoltoso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione?

	N.	%
No	10	7%
Indifferente	5	3%
Sì	92	62%
Moltissimo	42	28%
TOT.	**149**	**100%**

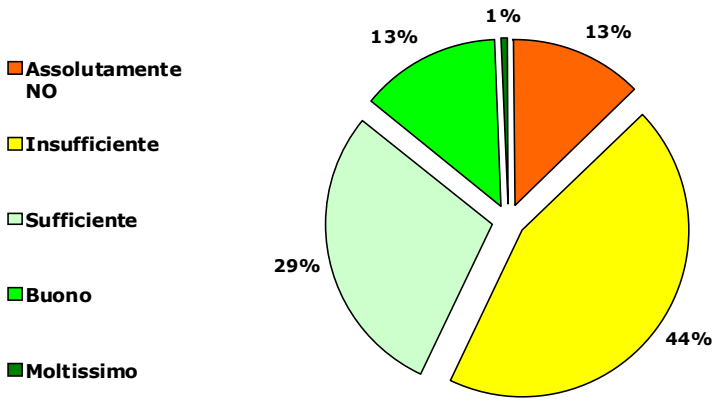
Il 90% ritiene ancora difficoltoso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione.



2. Si ritiene che le intese regionali ed i patti di solidarietà nazionale attualmente vigenti rappresentino un efficace strumento per l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione?

	N.	%
Assolutamente NO	19	13%
Insufficiente	66	44%
Sufficiente	43	29%
Buono	20	13%
Moltissimo	1	1%
TOT.	**149**	**100%**

Il 57% da un giudizio negativo in merito all'efficacia delle intese regionali e patti nazionali.



3. L'Ente ha rispettato il vincolo del saldo di finanza pubblica nell'anno 2017?

Solo 1 Comune su 149 (oggetto di rilevazione) non ha rispettato il vincolo di finanza pubblica.

4. Se ha rispettato il vincolo, con quale margine (c.d. overshooting)?

Tot. Overshooting rilevato:	174.097.449
Tot. Abitanti dei Comuni oggetto di rilevazione	1.844.936
Tot. per abitante:	94,36503446
Tot. Abitanti del Veneto	4.915.123
Tot. Stima overshooting Veneto:	**463.815.751**

La definizione di overshooting ed i dati rilevati meritano un approfondimento.

Innanzitutto, per overshooting si intende lo spazio inutilizzato nell'ambito del saldo di finanza pubblica, calcolato complessivamente a fine esercizio.

Secondo la Deliberazione n. 4/SEZAUT/2018/FRG della Corte dei Conti "Andamenti della gestione finanziaria degli Enti locali nel primo anno di applicazione della contabilità armonizzata - Esercizio 2016, l'overshooting dei Comuni presenta il seguente andamento (pag. 27):

- anno 2015, 2,9 ml
- anno 2016, 5,8 ml

4. LE PROPOSTE PER UN NUOVO QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO

Le proposte ricalcano sostanzialmente quelle già individuate alla fine del precedente studio del 2017, in collaborazione con l'Università di Venezia e Unioncamere Veneto "Investimenti e avanzi di amministrazione dei comuni del Veneto. Analisi delle ricadute sul territorio del Veneto del possibile incremento degli investimenti pubblici dei comuni generato da una liberalizzazione dai vincoli di finanza pubblica dell'utilizzo degli avanzi di amministrazione", presentato il 12 ottobre 2017, all'Assemblea Nazionale ANCI, a Vicenza. Per visionare lo studio si veda http://www.anciveneto.org/index.php/le-nostre-indagini.html

Innanzitutto si evidenzia che le proposte traggono origine da analisi empiriche sulla situazione di moltissimi Comuni del Veneto, che rispettono le regole, creano di conseguenza avanzi di amministrazione reali (nel senso che sono riscontrabili anche nei livelli di cassa) e purtroppo vengono irrazionalmente penalizzati dai vincoli di finanza pubblica, che, al contrario, favoriscono gli enti maggiormente indebitati e quelli che presentano in bilancio un fondo crediti dubbia esigibilità più alto (più alto è il debito e più alti sono i crediti in sofferenza, maggiore è lo spazio per poter effettuare investimenti).

Gli strumenti correttivi attualmente vigenti (intese regionali e patti nazionali) non reggono alla prova dei fatti, per cui **si pone in primo luogo un problema di equità istituzionale** che va in qualche modo affrontato, così come evidenziato anche dalla Corte Costituzionale nelle sentenze 247/17 e 101/18.

Le finalità del presente studio mirano, in ultima analisi, a rilanciare gli investimenti pubblici, ricercando soluzioni senza aumentare il debito pubblico (né aumentare le imposte o ridurre altre spese) a prescindere dai benefici indiretti sul PIL e sull'occupazione calcolati dal precedente studio del 2017.

Le proposte sono le seguenti:

1) un passo deciso verso una reale semplificazione degli adempimenti a tutti i livelli, contabili e amministrativi.

2) utilizzare l'overshooting dei Comuni (ovvero gli spazi inutilizzati calcolati a consuntivo dai Comuni) a beneficio dei Comuni stessi e non di altre P.A.., almeno per la parte da considerarsi "strutturale".

3) applicare le sanzioni nel caso di mancato rispetto del saldo i finanza pubblica su base biennale, permettendo il recupero dell'eventuale scostamento nell'anno successivo.

4) allungare i tempi di presentazione delle richieste da parte dei Comuni per ottenere o cedere spazi inutilizzati, portando le scadenze almeno a ottobre di ciascun anno.
Infatti, una delle maggiori difficoltà riscontrata a livello operativo che impedisce di fatto qualsiasi previsione attendibili dell'andamento del saldo di finanza pubblica nella prima metà di ciascun anno, consiste nella non prevedibilità dei tempi di realizzo delle opere pubbliche, e delle relative fonti di finanziamento, poiché sono spesso influenzate da fattori esogeni non controllabili, quali, ad esempio, le condizioni atmosferiche ed ambientali, la presenza di reperti di interesse storico e artistico.

Allungare i tempi di presentazione delle domande di scambio di spazi è senz'altro un elemento che può contribuire alla diminuzione del fenomeno dell'overshooting.

5) <u>permettere scambi di spazi finanziari alla pari da Comune a Comune</u>, senza passare per le intese regionali e per i patti nazionali; tali manovre, specie se consentite a novembre e dicembre, potrebbero contribuire molto efficacemente a ridurre il fenomeno dell'overshooting e sono di sicuro ad impatto neutro, se effettuate nell'ambito regionale.

6) <u>cambiare le regole per i piccoli Comuni semplificando gli adempimenti.</u>
La complessità del quadro normativo in tema di vincoli di finanza pubblica, è certamente avvertito dalla stragrande maggioranza degli amministratori e dei responsabili finanziari come un fattore importante che condiziona negativamente la gestione dei Comuni.
Occorre pertanto e al più presto riscrivere le norme attuali poiché sembra difficile ritenere che le medesime regole che valgono per i Comuni di maggiori dimensioni, possano essere applicate con efficacia anche nei Comuni, ad esempio, sotto i mille abitanti che presentano condizioni strutturali, culturali e di personale certamente non idonee.

7) <u>attivare un tavolo di confronto permanente</u> <u>anche con i rappresentanti delle ANCI regionali,</u>
maggiormente interessate dalla condizione di rilevanti avanzi effettivi, tra cui ANCI VENETO, per la verifica ed il monitoraggio dell'effettivo utilizzo degli avanzi di amministrazione (vedasi l'ordine del giorno 9/03444-A/338, seduta del Senato n. 540, del 19 dicembre 2015 approvato dal Governo in sede di legge di stabilità 2016).

8) rimane comunque ferma la richiesta ultima, che ha ispirato la redazione della presente analisi, di liberalizzare completamente l'utilizzo degli avanzi di amministrazione, almeno per i Comuni che possono dimostrare caratteristiche c.d. virtuose, dalla presenza di idonee giacenze di cassa e scarsi livelli/margini di indebitamento, a elevati indici di riscossione delle proprie entrate tributarie e patrimoniali, e che per tali motivi non possono essere penalizzati rispetto a altri enti molto più indebitati.
Tale richiesta si fonda, oltre che su ovvi motivi di equità istituzionale, anche sulla consapevolezza che i benefici indotti adeguatamente calcolati, potrebbero compensare i fattori negativi di una analisi limitata ad aspetti meramente finanziari e generali non in grado di cogliere le diversità e le opportunità che comunque esistono nei territori del nostro Paese [4].

[4] Ha collaborato alla stesura del presente studio di Anciveneto Mauro Bellesia, responsabile del servizio finanziario del Comune di Vicenza e consulente Anci.