



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*

Settembre 2017



PRESENTAZIONE

Anciveneto, in collaborazione con l'Università di Venezia e UNIONCAMERE VENETO ha avviato nella primavera dell'anno 2017 un **progetto per approfondire le potenzialità di investimento dei Comuni del Veneto** nell'attuale fase congiunturale, nonché le ricadute sul PIL e sul tessuto socio-economico del territorio, **nel caso in cui si potesse utilizzare liberamente gli avanzi di amministrazione** (non vincolati per altri scopi) per finanziare nuovi investimenti realizzabili in tempi brevi.

Attualmente i vincoli che condizionano il pieno utilizzo degli avanzi di amministrazione sono riconducibili alle norme costituzionali che impongono allo Stato e a tutti gli enti territoriali il rispetto dell'equilibrio di bilancio, norme che conseguono direttamente a quanto previsto dai Trattati Europei e dal "Fiscal Compact" in particolare.

Il nuovo quadro normativo che si è realizzato a partire dal 2016 ha consentito un rilancio degli investimenti dei comuni e una riduzione dei residui passivi rispetto al periodo in cui vigevano le regole del Patto di Stabilità Interno. Tuttavia, per quanto riguarda l'uso degli avanzi di amministrazione sembra, e l'analisi statistica qui svolta con riferimento ai Comuni del Veneto lo conferma, che la situazione non sia cambiata molto dalla precedente normativa inerente il patto di stabilità interno che ha interessato gli anni 1999-2015. Ovvero, si rilevano ancora avanzi di amministrazione elevati, giacenze di cassa altrettanto elevate e molti enti lamentano ancora il fatto di non poter impiegare le proprie risorse finanziarie per avviare nuovi investimenti.

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 dal Governo in sede di legge di stabilità 2016, con il quale il Governo si impegna 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 termini di Pil e di gettito fiscale. Purtroppo tale tavolo tecnico non è mai stato attivato.

Le regole di contabilità nazionale e pubblica impongono che i saldi di bilancio rilevanti a livello di enti territoriali siano definiti con gli stessi criteri, quelli economici, con cui è definito l'indebitamento netto della PA, che è il saldo rilevante ai fini del rispetto dei Trattati UE. E' da tale principio che discende l'esclusione degli avanzi di amministrazione dalle entrate finali e quindi la loro irrilevanza ai fini della possibilità di realizzare investimenti senza alterare gli equilibri di bilancio.

Alcuni recenti provvedimenti legislativi hanno reso teoricamente più flessibile il vincolo di bilancio per il singolo comune favorendo la cessione di spazi finanziari fra enti e spostando di fatto il vincolo di bilancio



Unioncamere
Veneto

dal livello comunale a quello regionale e nazionale. Ciò potrebbe consentire a molti comuni di realizzare gli investimenti utilizzando l'avanzo di amministrazione senza pregiudicare l'indebitamento netto della PA. Molteplici sono tuttavia gli ostacoli che si sono finora frapposti alla realizzazione di tale obiettivo, in particolare la difficoltà di realizzare un'adeguata compensazione a livello regionale, cosa che impedisce di fatto la possibilità di utilizzare gli avanzi di amministrazione per finanziare gli investimenti.

Uno degli aspetti che incide maggiormente sulla possibilità di realizzare le auspiccate intese regionali, e quindi l'agognata flessibilità sui saldi, sembra essere il ristretto cronoprogramma previsto dalla legislazione, che impone ai comuni di definire il quadro degli investimenti e dei relativi finanziamenti già entro il febbraio di ogni anno. Una data che appare troppo anticipata rispetto a quelli che sono i normali tempi della programmazione comunale.

Si noti però che sono sempre possibili le operazioni di investimento effettuate mediante il ricorso all'avanzo di amministrazione (e all'indebitamento) effettuate nel rispetto del saldo di equilibrio.

La finalità del progetto consiste nell'evidenziare i notevoli vantaggi che potrebbero esserci, per enti locali, Stato, imprese e famiglie, se si consentisse l'uso degli avanzi di amministrazione dei Comuni per finanziare nuove opere pubbliche o altri investimenti immediatamente cantierabili e/o realizzabili.

Rispetto ad altre proposte **questa iniziativa si caratterizza per il fatto che mira a rilanciare gli investimenti pubblici senza aumentare il debito pubblico (né aumentare le imposte o ridurre altre spese).**

Ciò potrebbe, fra l'altro, favorire la semplificazione degli adempimenti burocratici in essere, altro fattore non di poco conto in questi ultimi anni.

Infine, l'esempio nel Veneto potrebbe divenire un punto di riferimento a livello nazionale.

L'analisi si compone di **tre parti distinte**:

1) una stima delle risorse finanziarie proprie (non tramite indebitamento) **attualmente disponibili nei bilanci dei Comuni del Veneto destinabili ad investimenti** e comunque utilizzabili a breve termine per incrementare la spesa relativa ad opere pubbliche o altre spese di investimento.

Trattasi dei c.d. avanzi di amministrazione risultanti dai rendiconti dell'anno 2016 approvati dai Comuni del Veneto entro il mese di aprile 2017.

Sono state considerate solamente le parti dell'avanzo c.d. "libere" e quelle ovviamente già destinate ad investimenti.

L'ammontare complessivo, come evidenziato dall'analisi allegata, si avvicina alla considerevole somma di **1 mld di euro**.



Unioncamere
Veneto

2) una analisi 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, particolarmente innovativa nel settore specifico, evidenzia risultati 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. Ciò implica che, ai fini dell'equilibrio complessivo di bilancio della PA, la manovra ha un impatto molto minore del miliardo di euro connesso alla realizzazione degli investimenti.

3) una parte finale contenente alcune proposte di miglioramento del quadro normativo attuale, che tengono conto dei suggerimenti degli operatori e degli amministratori degli enti del Veneto e che cercano di essere a impatto neutro, o quasi, sui conti di finanza nazionale.



PARTE PRIMA

ANALISI DELLA CAPACITA' DI INCREMENTO DELLA SPESA DI INVESTIMENTO DEI COMUNI DEL VENETO

Già da tempo Anciveneto aveva promosso varie iniziative rivolte a rilanciare le opere pubbliche e gli altri investimenti, cercando di rimuovere o comunque limitare i vincoli di finanza pubblica che impedivano l'immediato utilizzo degli avanzi di amministrazione.

Il fenomeno di cospicui avanzi di amministrazione è particolarmente presente nel Veneto, poiché storicamente i bilanci dei Comuni chiudono generalmente in attivo senza squilibri finanziari¹; conseguentemente, si avverte maggiormente il peso dei vincoli di finanza pubblica che direttamente o indirettamente ne limitano l'utilizzo.

A volte il suddetto fenomeno crea veri e propri **paradossi**; quando, ad esempio, si rileva a livello di singolo Ente:

- un elevato avanzo di amministrazione generato perlopiù da maggiori entrate del territorio (c.d. avanzo proprio),
- elevate giacenze di cassa,
- impossibilità/difficoltà di impiego di tali disponibilità a causa dei noti vincoli di bilancio di finanza pubblica.

Nell'anno 2015 è stata effettuata una analoga stima degli avanzi di amministrazione del Veneto: la statistica è stata presentata al convegno ANCI a Borgoricco (PD) 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.

Nel mese di maggio 2017 Anciveneto, per dare maggior forza ed incisività alle suddette iniziative, ha nuovamente chiesto a tutti i Comuni del Veneto di comunicare le risultanze finali della gestione finanziaria, questa volta dell'anno 2016, inviando il "prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione" al 31/12/2016 (modello all. a al rendiconto, D.Lgs. 118/11, riportato per comodità qui di seguito).

¹ Fondazione nazionale dei commercialisti, documento sullo stato di crisi degli enti locali, luglio 2017.



Unioncamere
Veneto

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 e secutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)			0,00
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			0,00
RESIDUI ATTIVI <i>di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze</i>	(+)	0,00	0,00	0,00
RESIDUI PASSIVI	(-)	0,00	0,00	0,00
FONDO PLURIENALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI ⁽¹⁾	(-)			0,00
FONDO PLURIENALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE ⁽²⁾	(-)			0,00
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE (A) ⁽³⁾	(=)			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

La rilevazione statistica è stata effettuata su un campione del 36% dei Comuni del Veneto e del 49% della popolazione; pertanto, le successive proiezioni possono considerarsi attendibili, sottolineando il fatto che la prima percentuale è maggiormente in linea con l'oggetto di analisi (ovvero l'avanzo di amministrazione) poiché il risultato finale della gestione finanziaria dipende più dalla gestione dell'Ente, che dalla sua dimensione demografica.



NUMERO COMUNI RILEVATI: 209
0,36 %

TOT. N. COMUNI VENETO: 575

POPOLAZIONE RILEVATA: 2.397.672
0,49 %

TOT. POPOLAZIONE VENETO: 4.915.123

I dati aggregati relativi al campione di 209 Comuni sono i seguenti:

Allegato a) Risultato di amministrazione

PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

Comune di:		
Abitanti:		2.397.672
		0,00
Fondo cassa al 1° gennaio		802.655.625,75
Riscossioni a residui		477.092.944,44
Riscossioni a competenza		2.097.313.487,39
TOTALE RISCOSSIONI	(+)	2.574.406.431,83
Pagamenti a residui		427.051.256,33
Pagamenti a competenza		2.085.210.729,06
TOTALE PAGAMENTI	(-)	2.512.261.985,39
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)	864.800.072,19
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)	0,00
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)	864.800.072,19
Residui attivi da residui		403.363.692,48
Residui attivi da competenza		505.330.528,45
TOTALE RESIDUI ATTIVI	(+)	908.694.220,93
<i>di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento</i>		<i>15.093.282,14</i>



<i>delle finanze</i>		
Residui passivi da residui		143.963.127,28
Residui passivi da competenza		454.201.410,50
TOTALE RESIDUI PASSIVI	(-)	598.164.537,78
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI ⁽¹⁾	(-)	69.886.985,60
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE ⁽¹⁾	(-)	365.484.941,89
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE (A) ⁽²⁾	(=)	739.957.827,85

Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016:	
Parte accantonata ⁽³⁾	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2016 ⁽⁴⁾	195.280.515,48
Accantonamento residui perenti al 31/12/... (solo per le regioni) ⁽⁵⁾	375.413,58
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti	4.872,26
Fondo perdite società partecipate	1.771.461,97
Fondo contezioso	10.812.020,30
Altri accantonamenti	26.709.803,26
Totale parte accantonata (B)	234.954.086,85
Parte vincolata	
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	46.657.130,32
Vincoli derivanti da trasferimenti	21.726.878,46
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	12.391.426,81
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	56.599.336,18
Altri vincoli	6.274.657,30
Totale parte vincolata (C)	143.649.429,07
Parte destinata agli investimenti	
Totale parte destinata agli investimenti (D)	164.391.366,70
Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	196.962.945,23
Se E è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione come disavanzo da ripianare ⁽⁶⁾	



Unioncamere
Veneto

Per la stima delle risorse finanziarie disponibili, in relazione alle finalità della presente analisi, 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.

(n.b. dati derivanti dal campione di 209 Comuni)

TOT. AVANZI LIBERI E DESTINATI AD INVESTIMENTI:	361.354.311,93	(a)
+ 70% VINCOLI DA TRASFERIMENTI E ATTRIBUITI DA ENTI:	54.828.350,25	(b)
= TOT. RISORSE TEORICHE DISPONIBILI PER INVESTIMENTI:	416.182.662,18	(a+b)

La proiezione del campione sul totale evidenzia che l'avanzo di amministrazione aggregato utilizzabile per incrementare la spesa relativa ad opere pubbliche o altre spese di investimento si avvicina a 1 mld di euro.

PROIEZIONE AVANZO DI AMMINISTRAZIONE SU BASE N. COMUNI:	1.156.062.950,49
PROIEZIONE AVANZO DI AMMINISTRAZIONE SU BASE POPOLAZIONE:	849.352.371,79



Unioncamere
Veneto

Un'altra analisi che è possibile condurre a livello generale, riguarda la veridicità dei suindicati avanzi, che si può esprimere nel grado di realizzo effettivo degli stessi in termini di disponibilità liquide.

A riguardo, e sulla base dei dati raccolti, sembra non vi sia alcun tipo di problema in quanto le giacenze di cassa ammontano a circa il doppio dell'avanzo di amministrazione. Ciò significa anche che **l'avanzo complessivo di circa 1 mld potrebbe essere immediatamente spendibile.**

SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE SUL CAMPIONE STATISTICO	864.800.072,19
PROIEZIONE SALDO DI CASSA SU BASE N. COMUNI:	2.402.222.422,75
PROIEZIONE SALDO DI CASSA SU BASE POPOLAZIONE:	1.764.898.106,51

LE REGOLE CHE LIMITANO L'UTILIZZO DEGLI AVANZI DI AMMINISTRAZIONE DEI COMUNI

Innanzitutto, giova ricordare che le attuali regole del saldo di finanza pubblica che tutti i Comuni devono rispettare, nascono dalle ceneri del c.d. "patto di stabilità interno" che con norme assai variegate ha interessato la gestione degli enti locali dall'anno 1999 all'anno 2015.

Il nuovo saldo di finanza pubblica in termini di competenza finanziaria è stato definito per la prima volta dall'art. 1, commi 711 e segg., della L. 28/12/15, n. 208, Legge di stabilità 2016 e dall'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, come modificata dalla legge 12 agosto 2016, n. 164.

Successivamente è intervenuta anche la L. 11/12/16, n. 232, Legge di bilancio 2017 che all'art. 1, c. 463 e segg. detta le regole attualmente valide.

Sintetizzando, nell'anno 2017 ogni Ente, oltre ai tradizionali vincoli ed equilibri di bilancio indicati nel Tuel D. Lgs. 267/2000 e D.Lgs. 118/2011, deve raggiungere anche un saldo di finanza pubblica non negativo in termini di competenza finanziaria tra le entrate finali e le spese finali, così determinato (art 1, comma 466 della legge 232/2016):



SALDO DI FINANZA PUBBLICA

+ ENTRATE FINALI	- SPESE FINALI
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	Titolo 1 Spese correnti (al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità e degli altri fondi (fondo indennità amministratori, fondo rischi contenziosi, ecc) che rappresentano accantonamenti destinati a confluire nell'avanzo.
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	Titolo 2 Spese in conto capitale
Titolo 3 - Entrate extratributarie	Titolo 3 Spese per incremento di attività finanziarie
Titolo 4 - Entrate in c/capitale	
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	

saldo > = a zero

Come si può osservare, le entrate finali non comprendono l'avanzo di amministrazione dell'anno precedente, che risulta quindi irrilevante ai fini della determinazione del saldo finale. In pratica, i Comuni che hanno un avanzo di amministrazione sono equiparati a quelli che hanno un saldo di amministrazione nullo o un disavanzo ai fini della realizzazione degli investimenti.

I nuovi vincoli di bilancio implicano, in particolare, che in presenza di un saldo finale prossimo a zero il Comune non possa realizzare nuovi investimenti ricorrendo all'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente poiché ciò implicherebbe violare l'obiettivo dell'equilibrio del saldo. Il saldo finale diventerebbe cioè negativo.

Tuttavia, l'avanzo di amministrazione può essere utilizzato per effettuare spese in conto capitale da quei Comuni che presentano un saldo finale positivo, fino all'annullamento del saldo, ma tale situazione appare assai rara nell'attuale contesto di finanza pubblica.

In altri termini, sono sempre possibili le operazioni di investimento effettuate mediante il ricorso all'avanzo di amministrazione (e all'indebitamento) effettuate dagli enti nel rispetto del saldo di equilibrio.

Quindi le regole di finanza pubblica continuano ad essere un freno agli investimenti finanziati con avanzo di amministrazione, come evidenziato dal seguente grafico.



**ESEMPIO DI UN NUOVO INVESTIMENTO DI 1.000
FINANZIATO CON AVANZO DI AMMINISTRAZIONE ANNO 2016
EFFETTI SU SALDO DI FINANZA PUBBLICA**

+ ENTRATE FINALI	- SPESE FINALI
(N.B. NON E' RICOMPRESO L'AVANZO DI AMMINISTRAZIONE)	Titolo 2 Spese in conto capitale IMPEGNI DI SPESA ex art. 183 D.Lgs. 267/2000 RELATIVI AGLI INVESTIMENTI FINANZIATI CON AVANZO DI AMMINISTRAZIONE - 1.000 ²
Tot. Entrate: zero	Tot. Spese: -1.000

Saldo: -1.000

E' pur vero certamente che l'inserimento nel saldo di finanza pubblica, in entrata ed in spesa, del fondo pluriennale vincolato (art 1, comma 466 della legge 232/2016) neutralizza gli effetti sul saldo, peraltro solo per gli anni 2017-2019, della spesa di investimento finanziata con avanzi di amministrazione degli anni passati, ma ciò non agevola assolutamente l'applicazione dell'avanzo di amministrazione dell'anno 2016, sul bilancio dell'anno 2017 ³.

Nemmeno la deroga alle regole contabili di cui al D. Lgs. 118/2011 di cui al comma 467 della L. 232/2017 agevola l'applicazione dell'avanzo di amministrazione 2016, poiché si riferisce a fattispecie preesistenti ⁴.

² La spesa grava sui vincoli di bilancio sulla base dell'esigibilità con un effetto negativo sul saldo.

³ Vedasi circolare della Ragioneria dello Stato n. 17 del 3/04/2017 e decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 138205 del 27 giugno 2017.

Dall'anno 2020 il calcolo del saldo cambia: tra le entrate e le spese finali viene considerato solo l'fpv finanziato da entrate finali e ciò peggiora inevitabilmente la situazione. In pratica, fino al 2019 nel calcolo del pareggio di bilancio non viene considerato in entrata e in spesa il fondo pluriennale vincolato, per la quota finanziata da indebitamento.

Dal 2020 cambiano le regole, dal fondo si dovrà detrarre anche quell'importo che deriva non solo dall'indebitamento ma anche dall'avanzo.

⁴ "467. Le risorse accantonate nel FPV dell'esercizio 2015 ... per finanziare le spese contenute nei quadri economici relative a investimenti per lavori pubblici e quelle per procedure di affidamento già attivate, se non utilizzate possono essere conservate nel FPV di spesa dell'esercizio 2016 purché riguardanti opere per le quali l'ente disponga del progetto esecutivo degli investimenti ..., completo del cronoprogramma di spesa e a condizione che il bilancio di previsione 2017-2019 sia approvato entro il 31 gennaio 2017. Tali risorse confluiscono nel risultato di amministrazione se entro l'esercizio 2017 non sono assunti i relativi impegni di spesa." Il principio contabile 5.4 concernente la contabilità finanziaria di cui al decreto legislativo n. 118 del 2011 stabilisce infatti che nel caso in cui non vi sia aggiudicazione definitiva, entro l'anno successivo, le risorse accertate cui il fondo pluriennale si riferisce confluiscono nell'avanzo di amministrazione vincolato per la riprogrammazione dell'intervento in c/capitale ed il fondo pluriennale deve essere ridotto di pari importo.



Unioncamere
Veneto

Le c.d. “Manovre di flessibilizzazione del saldo” dirette, a livello teorico, a risolvere i problemi di overshooting e ad efficientare il complesso sistema di regole di finanza pubblica, sembra non abbiano prodotto gli effetti sperati, come indicato qui di seguito:

1) “Patto nazionale verticale” di cui :

a) Commi 485, 487-489, L. 232/16, Interventi di edilizia scolastica (stanziamento 300 mln),

b) Commi 485, 490-492 , L. 232/16, Altre tipologie di interventi (fino a 400 mln),

non sono interventi particolarmente significativi, ai fini della presente analisi, viste le scarse risorse assegnate su base nazionale.

2) Intese regionali - Patto orizzontale.

Le Regioni possono autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il saldo per consentire esclusivamente un aumento degli impegni di spesa in conto capitale, purché sia garantito l'obiettivo complessivo a livello regionale mediante un contestuale miglioramento, di pari importo, del medesimo saldo dei restanti enti locali della regione.

Patto verticale (eventuale): non è prevista la restituzione di spazi ceduti dalla Regione

L'articolo 2 della Legge 164/2016 ha modificato il comma 3 dell'articolo 10, della legge 243/2012, stabilendo che «Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione».

Il comma 4 prevede che «Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non soddisfatte dalle intese di cui al comma 3, sono effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali».

Possono essere autorizzate operazioni di indebitamento e di investimento da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione, laddove gli enti non abbiano «capienza» nell'ambito dei propri spazi finanziari disponibili. Le intese prendono avvio con l'impulso di Regioni e Province autonome, che devono definire le regole di cessione e acquisizione degli spazi finanziari attraverso un avviso da pubblicare sul proprio sito entro il termine perentorio del 15 marzo 2017 (che sarà 15 febbraio per il 2018 e 15 gennaio dal 2019).

I dati di utilizzo effettivo di tale strumento sembrano al momento attuale estremamente ridotti⁵.

⁵ Investimenti, le intese regionali hanno fatto flop , in Italia Oggi 16/6/17 “Flop delle intese regionali per lo sblocco degli investimenti. Il meccanismo, che negli scorsi anni si era rivelato un efficace volano per consentire di scongelare le risorse bloccate nelle casse degli enti locali dal vecchio patto di stabilità, con l'avvento del nuovo vincolo del pareggio di bilancio sembra avere perso smalto. Per il 2017, infatti, gli spazi finanziari redistribuiti ammontano a poco più di 112 milioni di euro, quasi tutti assegnati in via «orizzontale», ossia con obbligo per i beneficiari di restituirli entro il prossimo quinquennio.....”



Anche a livello di Regione Veneto negli anni 2015 e 2016 si rileva uno scarso utilizzo dei patti regionali orizzontali, come evidenziato dalle seguenti tabelle:

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

3) Patto nazionale orizzontale

Art. 4 DPCM 21 febbraio 2017, n. 21, attuativo dell'art. 10 L. 243/2012 , disciplina le operazioni di investimento non soddisfatte dalle intese regionali . Anche in questo caso, ai Comuni con eccedenze di spazi finanziari nell'ambito dei meccanismi del pareggio di bilancio, il meccanismo del patto orizzontale consente di cedere tutto o parte di tali spazi e consente ai Comuni che invece necessitano di spazi finanziari di poterli richiedere al fine di effettuare investimenti da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti o attraverso l'indebitamento -
Avvio iter: entro il 1 giugno 2017 Richieste: entro il 15 luglio 2017 Chiusura iter: entro il 31 luglio 2017.

I dati di utilizzo effettivo di tale strumento sembrano al momento attuale estremamente ridotti ⁶

⁶ 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...."

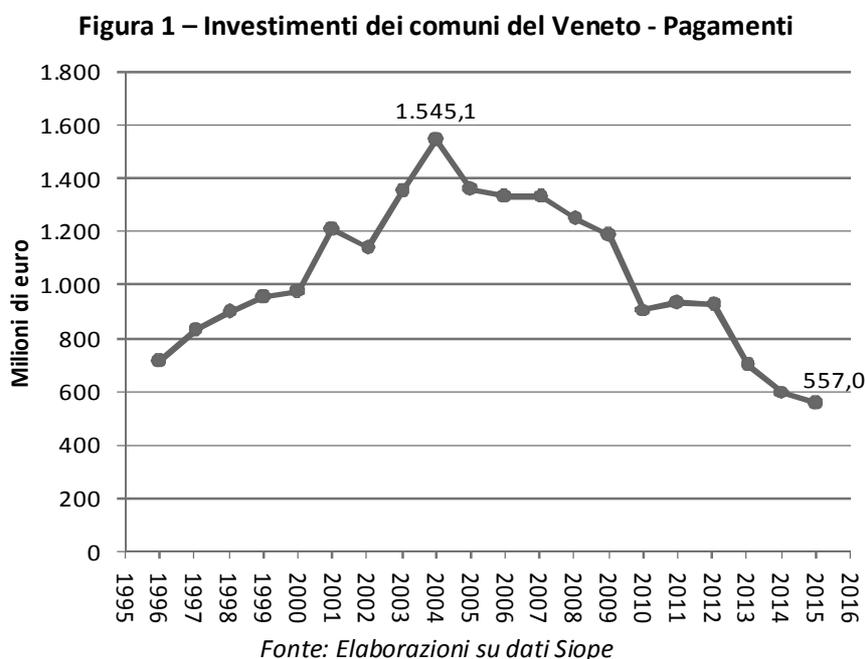


PARTE SECONDA ANALISI DI IMPATTO SUL PIL, SULL'OCCUPAZIONE E SUL TESSUTO SOCIO-ECONOMICO DEL VENETO

L'indagine svolta nella prima parte ha evidenziato che i comuni del Veneto presentano un avanzo di amministrazione cumulato di circa un miliardo di euro, e che questo importo potrebbe essere utilmente destinato agli investimenti se non ci fossero gli attuali vincoli del pareggio di bilancio.

L'importanza di questo scenario appare evidente alla luce della dinamica della spesa per investimenti effettuata dai Comuni del Veneto negli ultimi decenni. Come si può osservare dalla Figura 1, gli investimenti effettuati da queste amministrazioni hanno raggiunto un picco di 1.545 milioni di euro nel 2004, per poi subire una progressiva e forte contrazione che ha portato gli investimenti dei Comuni del Veneto ad appena 557 milioni di euro nel 2015. Le cause di tale contrazione sono molteplici, ma hanno certamente inciso, oltre alla crisi economica, anche i vincoli imposti dal Patto di Stabilità Interno.

I dati riportati nella Tabella 1 confermano, dalla prospettiva degli impegni di spesa, l'esistenza di una forte riduzione delle spese in conto capitale dei comuni dal 2013 al 2015, ed evidenzia come tale spesa si attesti costantemente su valori molto inferiori al miliardo di euro: 746 milioni di euro nel 2013, 639 milioni di euro nel 2014 e 660 milioni di euro nel 2015.





Ciò che va sottolineato è che il livello raggiunto dagli investimenti pubblici nel 2015 non può essere considerato un livello normale in una prospettiva di medio-lungo periodo, essendo il livello più basso degli ultimi venti anni. Se si considera come valore normale degli investimenti il dato medio di 1,2 miliardi di euro, se ne deduce che dal 2007, anno di avvio delle crisi economica, è andato perso nel Veneto uno stock di capitale sociale (investimenti pubblici) pari a circa 2,5 miliardi di euro. Urge perciò una manovra che consenta un rilancio degli investimenti comunali nella regione, e che permetta di colmare il gap nello stock di capitale sociale che si è formato durante la recente crisi economica.

Da questo punto di vista la proposta in esame, che prevede la possibilità di realizzare un miliardo di investimenti aggiuntivi, delinea uno scenario in cui gli investimenti comunali si riportano a valori più consoni a quelle che sono le medie di lungo periodo. Non va dimenticato che il declino degli investimenti pubblici e la necessità di un loro rilancio al fine di garantire uno sviluppo più duraturo ed equilibrato sono al centro delle politiche comunitarie (European Commission. 2014. "An Investment Plan for Europe." - The Juncker Plan).

Tabella 1 - Spese in conto capitale delle amministrazioni comunali – Veneto

	2013	2014	2015
	<i>definitivi - €</i>	<i>provvisori - €</i>	<i>provvisori - €</i>
Impegni	746,491,549	639,161,366	660,963,707
<i>di cui: acquisizione immobili</i>	<i>575,690,874</i>	<i>520,427,561</i>	<i>497,881,424</i>
Pagamenti	834,252,648	701,496,776	589,443,164
<i>- in c/competenza</i>	<i>186,533,304</i>	<i>199,093,915</i>	<i>381,985,544</i>
<i>- in c/residui</i>	<i>647,719,344</i>	<i>502,402,861</i>	<i>207,457,620</i>

Fonte: ISTAT. I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali.

Nell'ipotesi in cui le amministrazioni comunali del Veneto potessero disporre liberamente degli avanzi di amministrazione (non vincolati per altri scopi) le potenzialità di investimento per i comuni stessi potrebbero essere elevate, con benefici per tutto il territorio regionale.

Ma come possiamo stimare questi benefici?

Tra i diversi strumenti di analisi, misurazione e valutazione dell'impatto di interventi di politica economica a livello territoriale, quello basato sulle tavole Input-Output (I-O) subnazionali potrebbe rappresentare l'approccio più indicato, con l'indubbio vantaggio di fornire una stima degli effetti tenendo conto delle caratteristiche strutturali del sistema economico locale per il quale sono disponibili (regione o provincia). Lo schema di analisi I-O (o delle interdipendenze settoriali) è infatti basato su tavole (o matrici) che consentono di misurare le relazioni che intercorrono tra i singoli attori (imprese, famiglie e PA) e tra i singoli



settori di attività di un sistema economico e per quantificare gli effetti di determinate decisioni di politica economica.

Tale strumento di analisi è normalmente impiegato a livello nazionale, grazie a ISTAT che partì dal 1959 produce tavole I-O nazionali con periodicità annuale (triennale fino al 2002), ma sconta il limite di non riuscire a cogliere le specificità dei diversi sistemi economici regionali e dei processi produttivi locali che li caratterizzano.

L'interesse che rivestono i problemi economici a scala subnazionale e l'esigenza di dare soluzione a quesiti relativi agli effetti delle politiche locali e regionali sulle economie regionali hanno portato allo sviluppo delle ricerche tavole input-output subnazionali, che hanno avuto negli anni settanta e ottanta il periodo più prolifico.

Partendo dalla necessità di dotarsi di uno strumento di valutazione e analisi di impatto economico sul sistema regionale di iniziative o di politiche di investimento o di disinvestimento in particolari settori produttivi, alla fine del 2015 Unioncamere Veneto ha avviato con IRPET un progetto di ricerca volto alla costruzione di una tavola delle interdipendenze settoriali per il Veneto.

Tale progetto, durato circa un anno, ha consentito di mettere a punto una matrice I-O, secondo la metodologia basata sul modello Input-Output multiregionale (MRIO) correntemente utilizzato dall'IRPET⁷. Come anticipato, tale strumento di analisi consente di analizzare le caratteristiche strutturali del sistema produttivo regionale e le interrelazioni settoriali con il resto del Paese, ma anche, e soprattutto, di effettuare alcuni esercizi di simulazione circa gli effetti di shock esogeni dal lato della domanda sull'economia regionale, sia in termini di reddito prodotto che di occupazione, come può essere ad esempio quello generato dalla maggior spesa per investimenti conseguente allo sblocco degli avanzi di amministrazione dei comuni del Veneto.

In questa sede viene presentato un esercizio di simulazione che illustra come la matrice I-O dell'economia veneta può essere utilizzata per effettuare un'analisi dell'impatto degli interventi di spesa pubblica.

In particolare, l'analisi evidenzia l'impatto di breve periodo di questa manovra sulla produzione, sul reddito, sull'occupazione e sugli altri aggregati macroeconomici della regione Veneto. Il realizzarsi di tali effetti dipende essenzialmente dall'aumento esercitato dall'investimento in oggetto sulla domanda per i beni e servizi prodotti dal sistema economico Veneto.

Questo tipo di effetto, riconducibile al classico moltiplicatore Keynesiano, è centrale rispetto alla necessità di valutare gli effetti degli investimenti pubblici. Le analisi svolte a livello internazionale hanno evidenziato l'esistenza di un consistente e significativo moltiplicatore della spesa degli investimenti sul PIL in quasi tutti i paesi. Secondo il F.M.I. ("The Macroeconomic Effects of Public Investment: Evidence from Advanced Economies", WP/15/95, may 2015) tale moltiplicatore si attesta a 0,4 per l'anno in cui si effettuano gli investimenti e raggiunge il valore di 1,5 nel medio periodo (dopo 4 anni). Per la B.C.E. ("Public investment in Europe", Economic Bulletin, Issue 2 / 2016 – Articles), nello scenario base in cui gli investimenti sono finanziati a debito, tale moltiplicatore è pari a circa 1,5 nei primi due anni, e sale a 1,8 dopo 10 anni. Studi più recenti (BCE - *The effect of public investment in Europe: a model-based assessment. Working Paper Series, No 2021 / February 2017*) mostrano come un aumento persistente degli investimenti pubblici pari

⁷ In questa sede il modello utilizzato è la tavola input-output uniregionale del Veneto a 37 branche relativa all'anno 2013. La tavola input-output e la SUT (Supply and Use Table) del Veneto sono coerenti con la classificazione NACE Rev. 2 e il sistema dei conti SEC22010, valutate a prezzi base correnti e sono vincolate ai conti economici territoriali rilasciati da ISTAT nel dicembre 2016.



all'1% del PIL in ogni anno determini nel breve periodo un aumento di 1,5 punti percentuali del PIL (se finanziato a debito).

L'impatto degli investimenti pubblici nel sistema economico locale dipende comunque dalle modalità del loro finanziamento e dalla possibilità o meno che essi spiazzino gli investimenti privati. Rispetto a quest'ultimo punto si può osservare che lo spiazzamento non sussiste in un contesto in cui il settore delle costruzioni presenta un'ampia capacità inutilizzata e comunque dove non ci sono segnali di pressioni sui tassi d'interesse. All'opposto si può ritenere che esista un effetto di "crowding in" per cui gli investimenti privati potrebbero essere beneficiati dagli investimenti pubblici via l'aumento della domanda degli altri settori.

Per quanto concerne le modalità di finanziamento bisogna sottolineare che gli effetti evidenziati non considerano esplicitamente il vincolo di bilancio pubblico. Rispetto a questo punto è stato notato da vari studi che gli effetti si riducono sensibilmente se gli investimenti sono finanziati da una riduzione della spesa corrente o da un aumento delle imposte. Il modo particolare con cui vengono finanziati gli investimenti nel caso in esame, e cioè utilizzando l'avanzo di amministrazione, fa ritenere che gli effetti macroeconomici dell'investimento siano migliori di quanto previsto dalle citate analisi.

L'investimento pubblico solleva problematiche connesse soprattutto al suo impatto sul deficit pubblico e sul debito. Anche da questo punto di vista le analisi svolte a livello internazionale sottolineano come, in realtà le spese per investimenti si ripaghino, almeno parzialmente, nel lungo periodo, e gravino così solo in parte sul bilancio pubblico. La citata analisi del F.M.I. evidenzia come un aumento degli investimenti determini una riduzione del rapporto debito pubblico / PIL sia nel breve periodo (0,9 punti percentuali del PIL) che nel medio-lungo periodo (4 punti percentuali del PIL). Più controverse le conclusioni della B.C.E. (2016) per la quale a fronte di un aumento degli investimenti pubblici il rapporto debito pubblico /PIL scende nel breve periodo di 0,5 punti percentuali, per poi aumentare però nel lungo periodo (+0,3 punti).

E' comunque opportuno tener presente che, oltre agli effetti di breve periodo, gli investimenti pubblici così realizzabili:

- Favoriscono la crescita di lungo periodo del sistema economico, poiché determinano un aumento capacità produttiva (output potenziale). Il maggiore stock di capitale sociale disponibile fa aumentare la produttività complessiva del sistema economico locale, e quindi anche degli investimenti privati, nel medio-lungo periodo. Ci sono molte evidenze a livello internazionale.
- Determinano benefici che vanno al di là delle misure economiche, influenzando positivamente lo stato dell'ambiente (aria, acqua) e lo stato di salute della popolazione, e anche una riduzione del rischio di incidenti (stradali, dissesti idrogeologici ecc.).
- In un contesto di elevata disoccupazione consentono di ridurre la spesa per il sostegno dei redditi.
- Gli effetti misurati si riferiscono esclusivamente a quelli prodotti all'interno della regione, ma bisogna anche tener presente che l'espansione della domanda interna genera positive ricadute economiche anche nelle regioni confinanti e in tutto il resto del Paese a causa della domanda indotta dalle importazioni del Veneto. Il moltiplicatore di reddito dell'investimento è cioè più elevato a livello nazionale che a livello regionale.



Unioncamere
Veneto

Il punto di partenza è la conoscenza della situazione economica iniziale disaggregata per componente della domanda finale e per branca di produzione e lo studio approfondito delle misure di cui si vuole valutare l'impatto in maniera da individuare le componenti della domanda e le branche di produzione interessate direttamente dagli interventi.

Nell'esercizio, si è considerato un incremento complessivo di 1 miliardo di euro della domanda finale, in particolare negli investimenti fissi lordi, in cinque branche, come specificate nella tabella 2.

Tabella 2. Veneto. Misure ipotizzate (milioni di euro)

Branca di produzione	Investimenti fissi lordi (mnl euro)	Comp. %
Costruzioni	800	80,0
Fabbricazione di computer, apparecchi elettronici e ottici	100	10,0
Fabbricazione di apparecchi elettrici	50	5,0
Fabbricazione di macchinari ed apparecchi n.c.a.	30	3,0
Altre attività manifatturiere, riparazione ed installazione di macchine	20	2,0
Totale	1.000	100,0
Fonte: Unioncamere Veneto e Università Ca' Foscari Venezia		

In via preliminare occorre tuttavia stabilire quanta parte del valore imputato a ciascuna branca si rivolge alla produzione interna (della regione del Veneto) e quanta parte è invece domanda di importazioni dall'estero e dal resto d'Italia. Di fatto il problema non si pone per il settore delle costruzioni, caratterizzato da importazioni molto basse non essendo la produzione attribuita alla residenza dell'impresa costruttrice ma al luogo dove effettua il lavoro.

Utilizzando i dati della tabella 2 e la matrice input-output regionale, con opportuni calcoli, un possibile output, relativo al conto delle risorse e degli impieghi ed all'occupazione, potrebbe essere quello riportato nella tabella 3, che illustra i risultati aggregati dell'impatto conseguente ad un miliardo di euro di spese d'investimento da parte dei comuni del Veneto.



Tabella 3. Veneto. Stima della variazione del reddito prodotto e dell'occupazione dopo l'intervento.

Componenti	mln. di euro	
P.I.L. (a prezzi di mercato)	833,9	
Importazioni	468,4	
TOTALE RISORSE		1.302,3
Spesa Famiglie (Consumi)	302,3	
Investimenti fissi (al lordo IVA)	1.000,0	
TOTALE IMPIEGHI		1.302,3
<i>Unità di lavoro (migliaia)</i>	13,4	13,4

Fonte: Unioncamere Veneto e Irpet

Un tale incremento della domanda potrebbe generare un aumento del reddito prodotto pari 834 milioni di euro e potrebbe creare 13,4 mila unità di lavoro.

Tuttavia ai fini della definizione della domanda finale è necessario tener presente che questo importo incorpora l'IVA pagata ai fornitori (che è solo in minima parte scaricabile dalle amministrazioni comunali). Assumendo che mediamente l'aliquota IVA sia del 15% la spesa di un miliardo comporta un effetto netto sulla domanda per beni di investimento (imponibile) pari a 869,6 milioni di euro.

Simultaneamente la manovra comporta un immediato gettito IVA pari a 130,4 milioni di euro.

Per una corretta lettura dei risultati si precisa tuttavia che:

- 1) l'impatto è stato calcolato a prezzi base. I valori forniti sono a prezzi di acquisto quindi sono state scorporate le imposte indirette (riattribuite al PIL) e i margini commerciali e di trasporto (riassegnati ai settori corrispondenti);
- 2) è stato utilizzato un modello che endogenizza il consumo delle famiglie legato alle retribuzioni attivate dall'impatto. Da qui l'incremento della spesa delle famiglie di 302 mln di euro che ha generato un'ulteriore attivazione;
- 3) i valori si riferiscono al 2016 e non avendo ancora una stima del PIL del Veneto per lo stesso anno non è possibile calcolarne l'incidenza, anche se approssimativamente dovrebbe essere compresa fra lo 0,5% e lo 0,7%.

Volendo esprimere l'impatto attraverso una sorta di "moltiplicatore keynesiano" che misuri l'effetto sul reddito complessivo di un certo livello incrementale di investimento all'interno del sistema economico regionale, da questa prima analisi si può quindi dedurre, a parità di composizione del vettore della domanda (80% costruzioni, ecc.), che il valore 0,83 possa essere considerato come moltiplicatore del PIL di



Unioncamere
Veneto

questa tipologia di investimento. Detto in altri termini l'incremento di 1 euro di investimenti attiverrebbe un incremento del reddito prodotto di 0,83 euro.

Va considerato tuttavia che l'attivazione dipende dalla composizione dell'investimento: le costruzioni ad esempio hanno un contenuto di import solo nella fase indiretta ed indotta ed hanno un moltiplicatore più alto rispetto al resto dei beni d'investimento. Al contrario l'investimento in computer comporta una forte importazione al momento dell'acquisto determinando già una forte dispersione in importazioni della domanda finale, mentre per le costruzioni questa prima dispersione è quasi nulla.

Un'ultima notazione riguarda il settore delle costruzioni. Nella SUT del Veneto la struttura dei costi della branca comprende opere pubbliche, residenziali e non residenziali. In una fase successiva, con maggiori informazioni disponibili, si potrebbe dettagliare l'impatto per tipo di investimento in costruzioni, ad esempio strade, ponti, acquedotti, etc. Per ciascun tipo di opera pubblica, si potrebbe calcolare una diversa struttura dei costi in base ai dati forniti del Ministero delle Infrastrutture aumentando il grado di precisione della stima.

L'aspetto che ostacola maggiormente l'implementazione di questa manovra è il fatto che essa implica un peggioramento dell'indebitamento netto della PA. Poiché l'aumento della spesa in conto capitale dei comuni non è finanziata da un corrispondente aumento delle entrate fiscali o da una riduzione delle spese, esso implica un corrispondente aumento dell'indebitamento netto della PA, e questo potrebbe essere non accettabile tenuto conto dei vincoli esistenti a livello europeo o dell'impossibilità di effettuare manovre compensative in altri comparti della PA.

Tuttavia è stato sopra evidenziato come la manovra determini nell'immediato un aumento del gettito IVA di 130,4 milioni e quali effetti positivi abbia sul PIL. In questo senso essa ha ripercussioni sulle entrate fiscali che vanno al di là degli effetti diretti. Come indicato dalla letteratura internazionale, la spesa relativa agli investimenti pubblici si ripaga in parte grazie al conseguente aumento delle entrate.

La Tabella 4 mostra delle stime di massima del possibile impatto della manovra in esame sull'indebitamento netto della PA. L'ipotesi di base è che le entrate fiscali (tributarie e contributive) siano proporzionali al PIL a prezzi di mercato calcolato nella precedente Tabella 3 utilizzando la pressione fiscale media nazionale del 2016 (42,9%).

Si può ragionevolmente prevedere che a fronte di un aumento delle spese in conto capitale di un miliardo ci siano entrate aggiuntive 357,7 milioni di euro, di cui una parte connessa all'IVA inizialmente pagata dai comuni.

La stima effettuata è da ritenersi minimale poiché considera solamente la variazione del PIL all'interno del Veneto e non quella che si realizza nelle altre regioni.



Tabella 4 - L'impatto della manovra sul Conto economico consolidato della PA

	mIn. di euro
Aumento del P.I.L. Veneto a prezzi di mercato (a)	833.9
Pressione fiscale media (2016) (b)	42.9%
Aumento previsto delle entrate fiscali della PA = (a)*(b)	357.7
Aumento delle spese della PA	1,000.0
Indebitamento netto aggiuntivo	-642.3

In conclusione, si ritiene che l'impatto netto sul bilancio della PA possa essere di 642 milioni di euro ed è su questo importo che è necessario trovare degli accordi per interventi compensativi.



Unioncamere
Veneto

PARTE TERZA PROPOSTE

L'iniziativa si caratterizza dal fatto che **trae origine da una analisi empirica** della situazione di moltissimi Comuni del Veneto, che rispettano le regole, creano di conseguenza avanzi di amministrazione reali e purtroppo vengono irrazionalmente penalizzati dagli attuali vincoli di finanza pubblica, che, si ricorda, 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 sembrano molto efficaci alla prova dei fatti, per cui **si pone in primo luogo un problema di equità istituzionale** che va in qualche modo affrontato.

La presente iniziativa, così come indicato nelle finalità della presente analisi, si caratterizza per il fatto **che mira a rilanciare gli investimenti pubblici senza aumentare il debito pubblico** (né aumentare le imposte o ridurre altre spese) **e dimostra che vi sono benefici considerevoli** sia a livello regionale, sia nazionale.

Inoltre, particolare non di poco conto in questi ultimi anni, si cerca anche di **favorire la semplificazione** degli adempimenti burocratici.

Le proposte sono le seguenti:

1) utilizzare l'overshooting (ovvero gli spazi inutilizzati calcolati a consuntivo) almeno per la parte da considerarsi **"strutturale"**.

Secondo uno studio dell'ANCI, "Documento di economia e finanza 2017", presentato alle Commissioni Bilancio Camera e Senato in seduta congiunta Roma, 18 aprile 2017 e calcolato a livello nazionale molto prudenzialmente rispetto ad analoghe analisi del MEF, ammonta a fine anno 2016 a 1,4 mld ed è in linea con gli anni precedenti.

CONSISTENZA DELL'OVERSHOOTING NEL TRIENNIO 2013-2015

Valori in milioni di euro



Fonte: elaborazioni IFEL su dati monitoraggio Patto e Saldo di competenza - RGS



Unioncamere
Veneto

Secondo il Ministero dell'Economia l'overshooting supera di molto le stime dell'ANCI.

Si fa presente che la normativa attuale considera persi gli spazi finanziari non utilizzati entro fine anno e non sono previste forme di recupero negli anni successivi.

2) 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.

Una delle maggiori difficoltà riscontrata a livello operativo che impedisce di fatto di poter fare previsioni attendibili dell'andamento del saldo di finanza pubblica nella prima metà dell'anno, consiste nella non prevedibilità dei tempi di realizzo delle opere pubbliche, 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.

3) Permettere scambi di spazi finanziari alla pari da Comune a Comune, 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 drasticamente il fenomeno dell'overshooting e sono di sicuro ad impatto neutro se effettuate nell'ambito regionale.

4) Cambiare le regole per i piccoli Comuni semplificando gli adempimenti.

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.

In tal senso, **si sollecita l'attivazione del 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 (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).



Unioncamere
Veneto

Rimane comunque ferma la richiesta ultima, che ha ispirato la redazione della presente analisi, di liberalizzare 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 e che questo studio, pur in limiti di tempo assai ristretti, ha cercato di evidenziare, 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.

Hanno collaborato alla presente analisi:

- per Anciveneto, Mauro Bellesia, responsabile del servizio finanziario del Comune di Vicenza e consulente Anci che ha curato in particolare la prima e la terza parte;
- per l'Università di Venezia - Dipartimento di Economia, Monica Billio, Direttrice del Dipartimento e Prof.ssa di Econometria; Dino Rizzi, Prof. di Scienza delle finanze; Michele Zanette, docente a contratto di Scienza delle finanze, che hanno curato la seconda parte assieme a Unioncamere Veneto;
- per Unioncamere Veneto - Area Studi e Ricerche, Serafino Pitingaro, che ha curato la seconda parte assieme all'Università di Venezia - Dipartimento di Economia.

Si ringrazia tutti i collaboratori della presente analisi, che si contraddistinguono per l'approccio interdisciplinare e innovativo nella ricerca di soluzioni pratiche ed efficaci, in un contesto certamente molto difficile e complicato e si auspicano approfondimenti futuri, in ambito sia regionale che nazionale, al fine di poter cogliere tutte le opportunità possibili per il rilancio degli investimenti pubblici nell'interesse dei Cittadini e del nostro Paese.

La Presidente Anciveneto Maria Rosa Pavanello