

## L'abbandono del patto di stabilità: quante risorse per gli investimenti dei comuni?

Trimestrale di informazione per cittadini e imprese  
Anno XI - Numero 2/2016 - ISSN 2465-0188

Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo e Andrea Taddei\*

Nel 2015 sono emersi i primi segnali di una pur debole ripresa economica che viene da molti interpretata come il segnale dell'inversione del ciclo economico. Molti osservatori, indicano nel rilancio degli investimenti pubblici la strategia di consolidamento della fase di uscita dalla crisi. Nel 2014, la spesa pubblica in conto capitale in Italia è stata inferiore di circa 17,5 miliardi di euro rispetto a quella del 2009 e, in valori percentuali, le risorse destinate alla costituzione del capitale pubblico sono passate dal già basso 3,4% del PIL al 2,2%. In particolare, gli enti locali hanno avuto sempre un ruolo importante, contribuendo per il 65% degli investimenti pubblici del paese fino al 2008, quota che si è ridotta al 55% negli ultimi anni.

Al di là di risorse a tantum destinate alla spesa degli enti locali, con la legge di stabilità 2016 il governo è intervenuto con misure di riforma del Patto di stabilità e di sostituzione delle nuove norme di pareggio di bilancio, con un diverso sistema di regole, compatibile con la domanda di investimento del territorio. Successivamente è stato varato nell'aprile 2016 un DDL di modifica alla L. 243/2012 rivolto a rendere strutturale il nuovo contributo degli enti al contenimento della finanza pubblica e variare alcune disposizioni riguardanti l'utilizzo delle risorse locali. Nel corso del successivo dibattito parlamentare si sono confrontati due approcci, il primo più prudenziale, rivolto a porre -attraverso norme contabili- molte condizioni all'azione degli enti, sostanzialmente annullando l'efficacia dei principi generali; il secondo più decisamente rivolto a tener conto degli obiettivi anticiclici e di rilancio degli investimenti.

Gli aspetti più rilevanti della L. 243 e della sua proposta di modifica, per gli effetti sulla capacità di investire, riguardano i seguenti punti:

- a) i saldi di bilancio da rispettare;
- b) le disposizioni in materia di indebitamento degli enti;
- c) il nuovo meccanismo di perequazione e il concorso alla riduzione del debito pubblico da parte del comparto.

Consideriamo, dunque, quali spazi di intervento si aprono per gli enti locali a seguito della definizione dei saldi di bilancio obiettivo. La riforma introduce un unico saldo di bilancio di competenza non negativo tra entrate finali e spese finali. Come già considerato in altre occasioni, questo è un passo in avanti rispetto al Patto di stabilità e alla L. 243, perché raggiungere un pareggio è certo più facile che ottenere un avanzo (patto di stabilità) o rispettare una molteplicità di saldi e vincoli (L. 243/2012). Per comprendere appieno le implicazioni è necessario, però, tener conto delle voci che compongono questi saldi, tanto più che l'armonizzazione ha modificato la struttura di bilancio preesistente e questo riduce la confrontabilità con gli anni precedenti e la capacità di proiezione dei vincoli. Si è dibattuto a lungo, quindi, sulla possibilità da parte degli enti di utilizzare l'avanzo di bilancio accumulato negli anni del Patto, piuttosto di devolverlo allo Stato, così come sui vincoli al ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti.

Nel seguito ripercorriamo i singoli aspetti, evidenziando le risorse rese disponibili per gli enti locali e i loro investimenti.

### Il saldo finale di competenza positivo, l'utilizzo degli avanzi per fare investimenti

Tra le proposte di modifica della Legge 243/2012 contenute nel DDL, quella probabilmente di maggior rilievo per i Comuni riguarda la sostituzione degli 8 saldi di riferimento dei bilanci di competenza e di cassa, correnti e finali, bilancio di previsione e

consuntivo) con un unico saldo finale di competenza. Ai fini del calcolo del saldo, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dalla cd. contabilità armonizzata (D.lgs. 118/2011) e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. A questo di unisce il Fondo pluriennale vincolato (FPV) in entrata e uscita. In altre parole, tra le entrate vanno considerate oltre alle correnti anche quelle in conto capitale e per riduzione di attività finanziarie, mentre le spese finali comprendono sia quelle correnti e in conto capitale che le spese per aumento delle attività finanziarie.

Dalla stima svolta da parte della Corte dei Conti sui Comuni italiani, emerge come, sulla base dei consuntivi 2014, l'85,9% degli Enti riuscirebbe a rispettare il saldo corrente di competenza e l'87% quello finale di competenza. Questi dati si rivelano sostanzialmente positivi anche se si considera che sono parametrati sul bilancio consuntivo di un anno, il 2014, dove le regole del contenimento della spesa erano ben diverse.

Inoltre, sempre sulla base dei dati del 2014, il saldo finale delle amministrazioni comunali sarebbe positivo e pari a 3,6 miliardi di euro per le sole RSO e a 4,2 miliardi per la totalità degli enti. Ancora una volta occorre sottolineare come nel 2014 le amministrazioni comunali fossero sottoposte ad un obiettivo PSI positivo e che quindi necessariamente dovevano conseguire degli avanzi: l'impianto del nuovo saldo di competenza finale dovrebbe, invece, portare gli enti a tendere verso un pareggio di bilancio e quindi in teoria a limitare la creazione di avanzi.

La Legge 243/2012 prevedeva originariamente che eventuali saldi positivi degli enti fossero destinati tassativamente all'estinzione del debito maturato o a spese di investimento. Le proposte di modifica si sono orientate verso la soppressione di tale vincolo.

Guardando nuovamente ai dati del 2014, si osserva come il debito complessivo dei Comuni sia pari a 47 miliardi di euro, l'82% delle entrate correnti. Pertanto, se il saldo finale rappresentasse effettivamente un avanzo annuale costante per i Comuni, occorrerebbero circa 12 anni per esaurire il debito accumulato fino ad oggi, naturalmente senza considerare il nuovo indebitamento degli enti. Tale ipotesi impedirebbe, però, di fare nuovi investimenti per i prossimi 12 anni, mentre è naturalmente auspicabile che solo una parte dei saldi sia effettivamente destinata alla riduzione del debito e che invece, il resto vada ad incrementare la spesa per investimenti e rappresenti, sostanzialmente, nuova capacità di spesa degli enti.

### È possibile indebitarsi per investire?

Per quanto riguarda il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali, le condizioni poste per accedere a tale forma di finanziamento sono: la destinazione a spese di investimento, la contestuale predisposizione del piano di ammortamento e il rispetto dell'equilibrio di bilancio per il complesso degli enti di ciascuna regione, fermo restando il limite all'indebitamento già imposto dal TUEL.

Questa soluzione presente nel DDL di modifica della L. 243 rappresenta un notevole passo avanti rispetto alle ipotesi precedentemente prospettate che prevedevano di "ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione" (L. 243/2012).

Segue



## Saldo finale di competenza e consistenza finale del debito dei Comuni per regione

Valori assoluti in milioni di euro e % rispetto alle entrate correnti 2014

Regione	Saldo finale di competenza (valori assoluti)	Consistenza del debito (valori assoluti)	Saldo finale di competenza (% entrate correnti)	Consistenza del debito (% entrate correnti)
Piemonte	332,7	5.863,6	7,8	137,3
Lombardia	689,3	8.751,9	6,9	87,7
Veneto	389,9	3.098,0	9,7	76,9
Liguria	151,0	2.000,1	7,4	98,2
Emilia-Romagna	310,2	2.673,6	6,7	58,0
Toscana	345,7	2.759,1	8,5	67,9
Umbria	74,5	728,4	8,6	84,0
Marche	110,6	1.265,9	7,5	86,4
Lazio	483,1	3.304,4	6,4	43,9
Abruzzo	102,8	1.225,6	8,6	103,1
Molise	26,6	134,7	9,8	49,8
Campania	217,9	4.933,4	4,2	95,9
Puglia	201,3	2.047,8	6,6	67,3
Basilicata	54,3	300,2	12,4	68,8
Calabria	146,0	1.943,0	8,5	113,6
TOTALE RSO	3.635,8	41.029,8	7,2	81,0
Friuli-Venezia Giulia	126,1	1.372,6	7,8	84,9
Trentino Alto Adige	50,7	1.167,2	3,1	71,6
Valle d'Aosta	3,7	129,6	1,4	47,2
Sicilia	242,8	2.652,9	5,9	64,5
Sardegna	156,6	666,5	8,0	34,2
TOTALE RSS	580,0	5.988,8	6,1	62,5
<b>ITALIA</b>	<b>4.215,8</b>	<b>47.018,5</b>	<b>7,0</b>	<b>78,1</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

Le operazioni di indebitamento e di investimento devono garantire il rispetto del saldo finale di competenza del complesso degli enti della regione, vengono quindi programmati all'interno di un plafond regionale (inoltre, il vincolo è di competenza anziché di cassa come imposto precedentemente).

Volendo dare una misura degli spazi che originariamente sarebbero stati usufruibili con la L. 243, si guardi alle spese per rimborso di prestiti del consuntivo 2014 limitatamente alle voci che in base ai principi dell'art. 75 della Legge 118/2011 si rifanno alla definizione di indebitamento.

## Spesa per rimborso prestiti utile ai fini dell'indebitamento dei Comuni italiani

Valori assoluti in euro e pro capite in euro

Regione	Valori assoluti	Valori pro capite
Abruzzo	104.511	78
Basilicata	26.2661	46
Calabria	374.866	190
Campania	1.269.811	216
Emilia-Romagna	258.270	57
Friuli-Venezia Giulia	141.474	115
Lazio	340.658	58
Liguria	151.016	95
Lombardia	759.888	76
Marche	91.068	58
Molise	30.353	97
Piemonte	542.120	123
Puglia	211.641	52
Sardegna	58.954	35
Sicilia	537.563	106
Toscana	269.631	71
Trentino-Alto Adige	155.527	146
Umbria	62.801	70
Valle d'Aosta	13.341	104
Veneto	277.497	56
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>5.677.257</b>	<b>93</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

Globalmente la possibilità di indebitamento dei Comuni italiani sarebbe stata pari a 5,7 miliardi di euro circa, per un valore pro capite di 93 euro. Guardando nel complesso ai totali regionali emerge come, paradossalmente, i valori pro capite più alti corrispondano ad aree del paese particolarmente

indebitate come Campania e Calabria. Rimane come punto di riferimento, quindi, il limite vigente del TUEL (ovvero quello di un'incidenza degli interessi passivi inferiore al 10% delle entrate correnti nel penultimo anno precedente a quello in cui si effettua l'indebitamento).

## L'avanzo di amministrazione

Per quanto riguarda i dati sull'avanzo, invece, occorre precisare come una parte di questo risulti vincolata rispetto a destinazioni già programmate. Solo una piccola parte, infatti, dell'avanzo di amministrazione è libero e quindi teoricamente destinabile all'abbattimento del debito residuo.

## Avanzo di amministrazione dei Comuni per regione. 2014

Valori assoluti in milioni di euro e % rispetto alle entrate correnti

Regione	Valori assoluti	% entrate correnti
Piemonte	153,0	3,6
Lombardia	446,6	4,5
Veneto	136,9	3,4
Liguria	112,0	5,5
Emilia-Romagna	150,6	3,3
Toscana	186,4	4,6
Umbria	63,2	7,3
Marche	34,7	2,4
Lazio	453,7	6,0
Abruzzo	54,9	4,6
Molise	19,4	7,2
Campania	524,6	10,2
Puglia	149,4	4,9
Basilicata	35,6	8,2
Calabria	313,1	18,3
TOTALE RSO	2.834,2	5,6
Friuli-Venezia Giulia	5,3	0,3
Trentino-Alto Adige	-29,8	-1,8
Valle d'Aosta	-7,3	-2,6
Sicilia	237,7	5,8
Sardegna	76,7	3,9
TOTALE RSS	282,6	2,9
<b>ITALIA</b>	<b>3.116,8</b>	<b>5,2</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

In ogni caso, non avendo a disposizione quest'ultima informazione, facciamo riferimento all'avanzo complessivo dei Comuni italiani per il 2014 che è pari a circa 3,1 miliardi di euro. Anche in questo caso valgono le considerazioni fatte sul saldo finale e cioè che una parte di questo ammontare potrà andare a finanziare nuovi investimenti piuttosto che a ridurre il debito accumulato. L'utilizzo di queste risorse sarà regolato da apposite intese regionali.

### Le intese regionali per l'utilizzo dell'indebitamento e dell'avanzo degli Enti

L'ultimo punto inserito nella Legge 243/2012 e che è stato parzialmente modificato dal DDL riguarda la disposizione per la quale *"Le operazioni di indebitamento... sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione ..."*. Tale condizione è da ritenersi soddisfatta quando la differenza tra le entrate finali e le spese finali, in termini di cassa, di tutti gli enti territoriali della regione è non negativa sia in fase di previsione sia di rendiconto. Il ricorso all'indebitamento sarà quindi condizionato non solo dal raggiungimento dell'equilibrio del bilancio del singolo Ente, ma dall'equilibrio di bilancio del complesso degli enti territoriali della regione dove è inserito.

Il già citato D.D.L. è intervenuto modificando in primo luogo la natura del saldo complessivo che diventerebbe di competenza e non di cassa così da renderlo omogeneo con il vincolo del saldo finale di competenza; in secondo luogo inserendo anche l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per le operazioni di investimento, oltre all'indebitamento, quali risorse da gestire attraverso le intese regionali.

### Saldo finale di competenza per gli enti territoriali. 2014

Valori assoluti in milioni di euro

Regione	Comuni	Province	Regioni	TOTALE
Piemonte	332,7	51,2	-800,6	-416,7
Lombardia	689,3	-46,5	-1.125,9	-483,1
Veneto	389,9	67,4	-451,5	5,8
Liguria	151,0	5,0	-5,0	150,9
Emilia-Romagna	310,2	31,1	-581,8	-240,6
Toscana	345,7	67,0	-671,1	-258,4
Umbria	74,5	-9,3	-233,9	-168,7
Marche	110,6	-11,5	-400,8	-301,7
Lazio	483,1	-85,9	-2.164,7	-1.767,4
Abruzzo	102,8	12,5	-926,9	-811,6
Molise	26,6	-1,2	-231,1	-205,7
Campania	217,9	2,9	-1.529,1	-1.308,3
Puglia	201,3	-59,5	-1.573,3	-1.431,5
Basilicata	54,3	-8,3	27,7	73,6
Calabria	146,0	22,8	-2.996,0	-2.827,2
TOTALE RSO	3.635,8	37,6	-13.664,2	-9.990,7

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

Volendo provare a ricostruire la condizione di equilibrio di bilancio aggregato che costituisce il requisito per la richiesta all'indebitamento, si calcolano i saldi finali per gli enti territoriali in ciascuna regione. Dai dati del 2014, appare evidente come tale requisito sia di fatto soddisfatto solo in pochissimi casi (Veneto, Liguria e Basilicata), poiché per la maggior parte delle regioni i saldi finali sono complessivamente negativi a causa dei deficit delle amministrazioni regionali in quegli anni. È evidente come tale considerazione costituisca solo un'approssimazione della condizione attuale, ma, nel caso lo scenario del 2014 fosse anche solo simile all'attuale, appare evidente come nei fatti il ricorso all'indebitamento sarebbe limitato in molti casi.

### Fondo pluriennale vincolato

Un ultimo aspetto di cui tenere conto riguarda l'inclusione, tra gli aggregati utili ai fini della determinazione del saldo, del

Fondo pluriennale vincolato (FPV), escluse le quote finanziate con indebitamento. Lo strumento del FPV è stato introdotto, come noto, dall'armonizzazione contabile (D.L. 118/2011) per rispondere sostanzialmente a due principi: assicurare la copertura finanziaria degli investimenti, da un lato, e registrare la spesa al momento del suo perfezionamento giuridico.

Da questo punto di vista, l'utilizzo del FPV permette di accantonare la "giusta" spesa e le corrispondenti risorse in base agli anni in cui effettivamente diventerà esigibile l'obbligazione contratta. Alla fine di un controverso dibattito, la scelta finale è di confermare stabilmente a partire dal 2020 il FPV all'interno del saldo, mentre per il periodo 2017-2019, la sua inclusione sarà legata agli obiettivi di finanza pubblica, ovvero agli spazi di flessibilità che l'Italia potrà vantare in sede europea. Gli importi di riferimento sono pari alle annualità degli investimenti programmati (dal lato delle spese) e alle risorse disponibili per finanziare (dal lato delle entrate), comprese quelle di provenienza dagli avanzi di amministrazione ma non quelle da indebitamento.

La sua esclusione dal saldo avrebbe inciso, di fatto, sulla capacità di prevedere impegni pluriennali e, così, gli investimenti. Ciò avrebbe avuto delle implicazioni importanti sulla capacità degli enti di fare investimenti pluriennali: la struttura del saldo di competenza che non favorisce l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e dell'indebitamento (quest'ultimo vincolo ancora esistente), unito al blocco della possibilità di manovrare le aliquote tributarie fa sì che sia estremamente arduo intraprendere nuove opere con le risorse in conto capitale derivanti dalle alienazioni immobiliari o con gli oneri di urbanizzazione.

In conclusione, tra le novità che la riforma vuole introdurre, si evidenzia la positiva riduzione del numero dei vincoli da 8 a 2, l'inserimento (già previsto dalla Legge di Stabilità 2016) del FPV nel saldo (ma con copertura annuale definita con la Legge di Stabilità), il recupero in tre anni a quota costante dello sfioramento del saldo finale di competenza e l'introduzione di premi oltre alle sanzioni nel novero del rispetto del saldo stesso. Positivo, inoltre, il rispetto del saldo finale di competenza e non di cassa nelle intese regionali sull'indebitamento e sull'utilizzo degli avanzi anche se le attese rispetto a tale impianto sono presumibilmente sopravvalutate rispetto alle effettive disponibilità degli Enti, a seguito del susseguirsi di tagli, e rispetto alla capacità di governance regionale.

Alcuni punti di maggiore criticità sono stati a lungo dibattuti e hanno alla fine trovato una composizione riguardo l'autonomia finanziaria degli enti relativamente ad indebitamento e avanzo, in un equilibrio difficile tra vincoli di finanza pubblica e rilancio degli investimenti. Infatti le possibilità per gli enti di investire saranno strettamente connesse: al già vigente limite all'indebitamento che impone una spesa per interessi inferiore al 10% delle entrate correnti; al rispetto del saldo di competenza finale, comprensivo del FPV rinvenente anche da applicazione di avanzo di amministrazione, ma non da **indebitamento**. Fondamentali saranno, inoltre, le modalità con cui l'indebitamento e gli avanzi di amministrazione accantonati potranno essere spesi, liberando risorse per gli investimenti, sulla base di una programmazione all'interno del comparto degli enti territoriali della regione e di relative intese.

Nonostante i passi in avanti del recente dibattito, rispetto alle posizioni iniziali, rimangono molte incertezze e molti vincoli agli investimenti degli enti, mentre è inevitabile constatare che la possibilità di rilanciare gli investimenti a livello locale passerà necessariamente dall'effettiva autonomia che verrà concessa agli enti dal livello statale nell'utilizzare le proprie risorse e negli strumenti finanziari a loro disposizione.