

L'INTRODUZIONE DELLE NORME PREVISTE DALLA LEGGE 243 DEL 24 DICEMBRE 2013: UN'ANALISI DEGLI EFFETTI DEL PRINCIPIO DEL PAREGGIO DI BILANCIO E DELLA CAPACITA' DI INVESTIMENTO DEGLI ENTI TERRITORIALI

Roberta DI STEFANO,<sup>1</sup> Giorgio IVALDI<sup>2</sup>, Santino PIAZZA<sup>3</sup>

**SOMMARIO**

*Introduzione*

La legge 243/2012 ha introdotto il principio del pareggio di bilancio per le pubbliche amministrazioni in accordo con i principi stabiliti dal Fiscal Compact europeo (RGS, 2012). Per il governo centrale valgono le previsioni del pareggio di bilancio strutturale (RGS, 2012 e Petretto, 2012) mentre per gli enti di governo decentrati è previsto il pareggio di bilancio integrale, in fase di previsione e rendiconto, mitigato dal concorso dello Stato alla garanzia della fornitura dei servizi essenziali<sup>2</sup> nelle fasi congiunturali negative.

Scopo del presente lavoro è quello di simulare gli effetti delle previsioni di legge e verificare, sulla base dei dati disponibili, i metodi di calcolo dei saldi di bilancio proposti all'interno del

---

<sup>1</sup> 1 - Istat, via Tuscolana 1778, Roma, rodistef@istat.it. 2 - Banca d'Italia, Via nazionale, 91, Roma, giorgio.ivaldi@bancaditalia.it, 3 - Ires Piemonte, Via Nizza 18, Torino, piazza@ires.piemonte.it.

Luglio 2015 –Versione provvisoria. Non sono ammesse citazioni senza l'autorizzazione degli autori. Responsabili delle opinioni contenute nel contributo sono gli autori e non rappresentano necessariamente le opinioni degli enti di appartenenza.

<sup>2</sup> La norma prevede anche il concorso degli enti decentrati al fondo di ammortamento dei titoli di Stato nelle fasi positive del ciclo economico.

quadro normativo e una prima approssimazione degli spazi fiscali che potrebbero rendersi disponibili per gli enti a livello aggregato regionale ai fini di un patto territoriale per l'indebitamento. La simulazione, che costituisce un'applicazione retroattiva dei principi, ovvero alle risultanze di bilancio per gli enti locali piemontesi e emiliano-romagnoli al 2012 e 2013, lungi dal costituire una quantificazione degli effettivi spazi fiscali disponibili, indica gli effetti a legislazione invariata (prima dell'assunzione del pareggio di bilancio) delle nuove norme e offre una prima riflessione sugli effetti dei metodi di calcolo sulla capacità di indebitamento degli enti locali.

Il testo della legge 243, come poi riformulato dal D.l. 78/2015, non ha dettagliato le modalità con cui proceduralizzare il patto territoriale integrato per gli investimenti (d'ora in avanti PTI), avendo solo indicato i principi che devono governare la redazione dei bilanci previsionali e dei rendiconti, e quindi l'obbligo del pareggio di bilancio per tutti gli enti locali, con un cenno di massima all'avvio della concertazione per la compensazione territoriale.

La novità introdotta dalla legge di bilancio rinforzata risiede nel prevedere esplicitamente un PTI per consentire agli enti locali un alleggerimento dei vincoli del pareggio integrale, invocando il rispetto del vincolo al pareggio di bilancio per l'intero aggregato territoriale di riferimento, ovvero la regione di appartenenza.

Oltre quindi a discutere degli effetti delle previsioni di legge, si indicheranno le principali problematiche lasciate aperte dalle previsioni del legislatore nella formulazione dei saldi e per quel che riguarda il patto territoriale per l'indebitamento.

Nel paragrafo 1 verranno descritti i punti qualificanti che fanno da cornice alla decisione di estendere il principio di pareggio agli enti locali. Nel paragrafo 2 verranno ricostruite le modalità di calcolo dei saldi principali previsti dalla legge 243 e nel paragrafo 3 verranno presentate le simulazioni per le regioni Piemonte e Emilia Romagna (basate sui dati 2012 e 2013) relative ai saldi indicati nel paragrafo 2. Nel paragrafo 4 verranno indicate le principali problematiche lasciate aperte dalle indicazioni normative sul Patto territoriale per l'indebitamento. Seguono, infine, le conclusioni.

### *1 - L'introduzione del pareggio di bilancio per gli enti decentrati*

L'introduzione del principio del pareggio di bilancio anche per gli enti locali garantisce il contributo degli stessi al risanamento finanziario delle pubbliche amministrazioni, prevede un rigoroso rispetto del vincolo al rientro dall'elevato stock di debito accumulato e, in

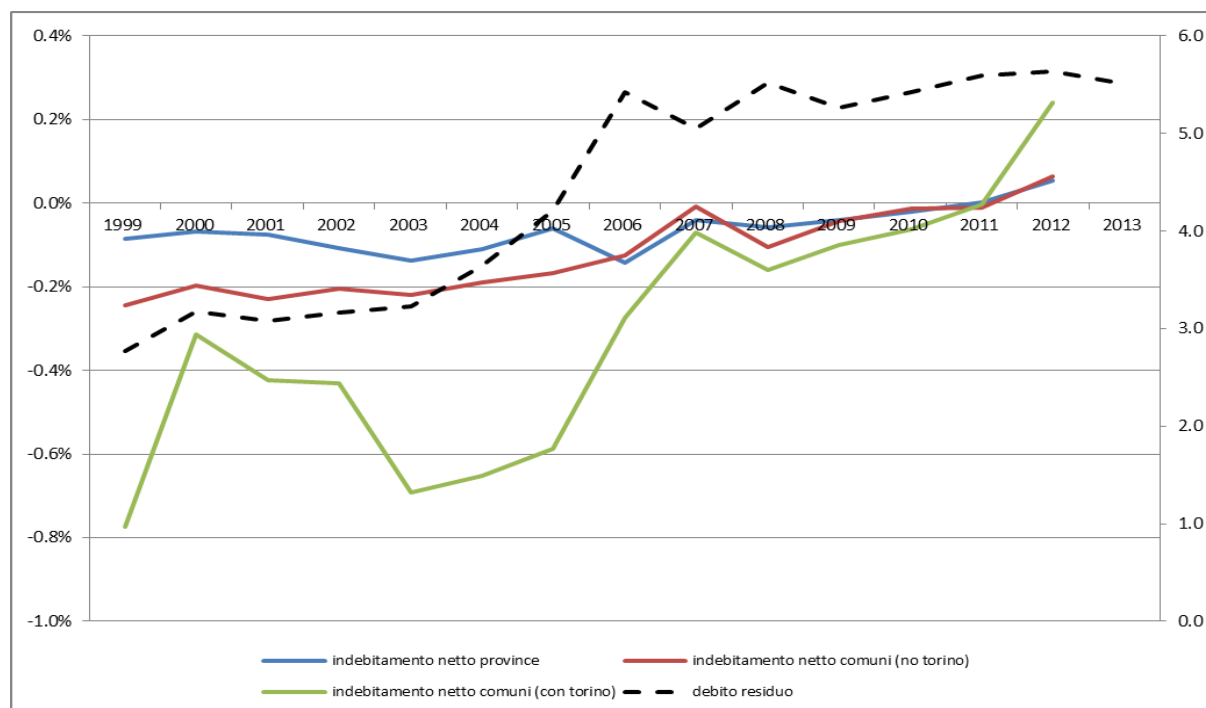
prospettiva, la sostenibilità complessiva della posizione fiscale del comparto delle amministrazioni locali.

Il successo dell'applicazione di regole fiscali sempre più stringenti agli enti locali è visibile in particolare dal 2007. La figura 1 mostra, utilizzando per comodità di esposizione i dati di una singola regione, l'andamento dell'indebitamento netto e il debito residuo per i comuni e le province in serie storica (1999-2013).

Lo sforzo che è stato richiesto negli ultimi anni, in particolare a partire dal biennio 2007-2008, agli enti locali (in Figura 1 solo i comuni e le province piemontesi) per quel che riguarda l'indebitamento netto è stato molto rilevante, conducendo a surplus dell'ordine dello 0,1-0,2% a partire dal biennio 2010-2011. Nel periodo precedente, il deficit ha toccato punte tra lo 0,6 e lo 0,8%. I dati piemontesi sono coerenti con gli andamenti aggregati a livello nazionale.

La posizione fiscale raggiunta dal settore sembra aver contribuito in maniera rilevante, stante il peso del debito attribuibile al comparto sul totale del debito nazionale, al risanamento complessivo operato, in risposta alla crisi finanziaria scatenata dalla recessione economica, dalle amministrazioni pubbliche.

Figura 1 - Indebitamento netto di comuni e province piemontesi e debito residuo in percentuale del Pil. Anni 1999-2013



Fonte: Elaborazione su certificati consuntivi e dati RGS sul debito residuo (somma di comuni, comunità montane e province)

Inoltre, come si può osservare in Figura 1, l'operare del Patto di Stabilità interno, cui si sono aggiunte norme sempre più stringenti sull'accensione di prestiti e vincoli alla riduzione del debito, si è accompagnato a una progressiva stabilizzazione dello stock di debito, fino ad arrivare ad una sua riduzione nell'ultimo periodo (ottenuto per la prima volta a partire dal 2012).

L'applicazione del principio del pareggio integrale, e il superamento del vincolo basato sulla competenza mista<sup>3</sup>, si basa sul totale delle entrate e delle spese e sulla parte corrente del bilancio, includendo anche il rimborso dei prestiti. Esso dovrebbe garantire la copertura integrale delle spese dell'ente e l'abbattimento dello stock di debito con risorse proprie, senza la formazione di nuovo indebitamento (sia esso per spese di investimento o per il rifinanziamento del debito pregresso). Ancorché non pienamente compatibile, come sarà illustrato nel seguito, il saldo finale di competenza secondo le norme della legge 243 si avvicina maggiormente al calcolo utile ai fini del Sec95 (atteso il pieno dispiegarsi del nuovo bilancio armonizzato), diversamente da un unico saldo finale di competenza mista come imposto dall'attuale formulazione del patto di stabilità interno. I saldi finali e di parte corrente devono essere garantiti *ex ante* e *ex post*. Nel caso del vincolo al pareggio anche sul saldo corrente, tutte le entrate correnti dovrebbero essere in grado di coprire interessi e quota capitale dei mutui e quindi contribuire a ripagare anche il debito pregresso.

Ci si potrebbe attendere che il rientro del debito, in prospettiva, verso i limiti ammessi da eventuali politiche di stabilizzazione nazionale sia confermato negli anni a venire, come già in Figura 1 si indica a partire dal 2012, abbandonando gli attuali criteri del Patto di stabilità interno.

Il principio del pareggio, unito alle norme contenute nel D.lgs 118/2011, ovvero l'obbligo di previsione della copertura integrale anche nel medio termine degli impegni di spesa contratti nel piano dei conti predisposto dagli enti (ispirato alla competenza finanziaria potenziata nella recente modifica), dovrebbe "scardinare" definitivamente la tendenza mai contrastata in precedenza dagli enti alla divergenza dei conti *ex post* con la programmazione *ex ante*. Tale tendenza, visibile nel confronto tra bilanci di previsione di medio termine degli enti locali e rendiconti per la parte di spesa, unita ad un generoso riconoscimento di poste di entrata non sempre destinate a una riscossione adeguata, dovrebbe essere definitivamente abbandonata attraverso una maggior coerenza tra accertamenti e incassi e relative spese.

Per ogni scostamento registrato a consuntivo rispetto al principio del pareggio, l'ente deve recuperare nell'anno successivo (o in più anni) lo squilibrio, utilizzando le leve a sua

---

<sup>3</sup> Si vedano alcune critiche in Marattin, Ferraresi e Rizzo (2013)

disposizione, e comunque obbligandosi a una stringente programmazione anche nel medio periodo, per evitare situazioni come quelle verificabili nei continui disallineamenti tra le fasi della previsione e del rendiconto.

Anche la trasparenza delle manovre di bilancio degli enti dovrebbe giovare delle norme introdotte dalla legge 243, vincolando al rispetto degli equilibri le scelte di programmazione, in particolare in materia fiscale degli enti e quindi legando lo sforzo fiscale richiesto ai residenti nel proprio territorio all'esplicitazione delle scelte compiute *ex ante*.

## *2 - Gli equilibri di bilancio richiesti agli enti locali*

La legge 243, all'articolo 9, prevede che il principio dell'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali si componga di due saldi, da garantire non negativi sia in fase di previsione che di rendiconto, nel seguito indicati come  $Sd_1$  e  $Sd_2$ , e che devono essere entrambi rispettati sia per la parte di competenza che per quella di cassa. Per la ricostruzione dei saldi abbiamo utilizzato l'approfondimento offerto nel D.l. 78/2015 (articolo 9, che richiama e modifica gli articoli 463-482 della legge 190 del 2014), utile per una prima formalizzazione delle indicazioni contenute all'articolo 9 della L.243.

Il saldo  $Sd_1$  è espresso (tenendo conto nell'espressione anche dei requisiti di non negatività) come segue:

$$1) (E_1+E_2+E_3+E_4+E_5)-(S_{10}+S_{11}+S_{12})\geq 0$$

Questo saldo appare omogeneo, ancorché non perfettamente coincidente, con la nozione di saldo netto da finanziare (SFN), ovvero la somma tra indebitamento netto e saldo delle partite finanziarie, tenuto conto che sono presenti anche le variabili  $E_5$  e  $S_{12}$ , che sono le poste che rilevano per l'incremento e decremento di attività finanziarie. Il passaggio al piano dei conti secondo le norme del D.lgs.118/2011 dovrebbe accelerare il percorso verso un'omogeneizzazione euro-compatibile (si veda in proposito Marattin et al., 2013).

Il saldo  $Sd_2$  è espresso come segue:

$$2) (E_1+E_2+E_3)-(S_{10}+QCA)\geq 0$$

In pratica, l'equilibrio corrente garantisce che l'ente con le risorse correnti proprie sia in grado di coprire l'onere del debito e il rimborso delle quote di capitale. Tutte le voci utilizzate per costruire i saldi sono indicate nelle Tabelle 1-3, coerenti con le norme sui conti di cui al D.lgs. 118/2011.

Il consolidato regionale, ovvero l'aggregazione territoriale minima su cui costruire un saldo territoriale tra i diversi livelli di governo, si esprime come:

$$3) Sd_{ij} = \sum_i Sd_{ij}$$

Dopo aver opportunamente nettizzato, ai fini del consolidamento, i trasferimenti interni<sup>4</sup> tra enti dell'aggregato territoriale di riferimento, i saldi 1 e 2 ( $j=1,2$ ) si sommano tra livelli di governo ( $i=1,2, 3$ ) ovvero comuni, province e regioni per ottenere il consolidato territoriale di riferimento.

Tabella 1 - Schema di bilancio *ex* D.lgs. 118 2011. Entrate per titoli

Titolo	Entrate (E)	Progressivo
TITOLO 1	Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	1
TITOLO 2	Trasferimenti correnti	2
TITOLO 3	Entrate extratributarie	3
TITOLO 4	Entrate in conto capitale	4
TITOLO 5	Entrate da riduzione di attività finanziarie	5
TITOLO 6	Accensione prestiti	6
TITOLO 7	Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	7
TITOLO 9	Entrate per conto terzi e partite di giro	8

Tabella 2 - Schema di bilancio *ex* D.lgs. 118 2011. Spese per titoli

Titolo	Spese (S)	Progressivo
Riporto (t-1)	(DIS)AVANZO DI AMMINISTRAZIONE	9
TITOLO 1	Spese correnti	10
TITOLO 2	Spese in conto capitale	11
TITOLO 3	Spese per incremento di attività finanziarie	12
TITOLO 4	Rimborso di prestiti	13
TITOLO 5	Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	14
TITOLO 7	Uscite per conto terzi e partite di giro	15

<sup>4</sup> Si veda la nota metodologica per una descrizione delle metodologie usate per il consolidamento.

Tabella 3 - Schema di bilancio *ex* D.lgs. 118 2011. Altre voci

FCGSA	Fondo cassa gestione sanitaria accentrata presso le regioni
ATe/s	Anticipazioni tesoreria centrale per finanziamento standard sanità (in entrata e in uscita)
FCDE	Stanzamenti fondo crediti dubbia esigibilità
FP	Fondo pluriennale entrate e spese
QCA	Quota capitale ammortamento prestiti (al netto del rimborso anticipazione di cassa)

### *3 - Simulazione degli effetti sui saldi di bilancio in Piemonte e Emilia- Romagna*

Nel seguito sono presentate le simulazioni sui saldi  $Sd_1$  e  $Sd_2$  per competenza e per cassa, utilizzando per il 2012 e il 2013 le fonti SIOPE e i consuntivi per regioni, comuni e province nei territori piemontese ed emiliano-romagnolo. Ove necessario, per mancanza di dati, si presenteranno simulazioni limitate a una sola regione (il Piemonte).

La Tabella 4 mostra il saldo territoriale, che comprende quindi il saldo consolidato (3) dei comuni, delle regioni e delle province nel biennio 2012-2013, per cassa e per competenza, rispettivamente nelle due accezioni previste dalla norma ( $Sd_1$  e  $Sd_2$ ).

Per le simulazioni, abbiamo scelto due regioni che versano in situazioni molto diverse per quel che riguarda la salute finanziaria. Il Piemonte, regione sottoposta a piano di rientro per l'eccessivo disavanzo sanitario, e l'Emilia-Romagna, generalmente considerata modello di prudenza finanziaria e conti in sostanziale equilibrio.

Ricordiamo che i saldi utili per la costruzione dell'indebitamento netto Sec95 sono quelli derivanti dalla competenza economica, e non tengono conto, nel processo di calcolo, dei saldi delle partite finanziarie (che modificano il fabbisogno ma non rilevano per l'indebitamento, che è un saldo di natura economica). La costruzione del saldo  $Sd_1$  si avvicina, come sopra anticipato, maggiormente alla nozione di saldo netto da finanziare, ma alcuni ulteriori approfondimenti per rendere coerente il meccanismo di calcolo con quello statale e renderlo omogeneo tra enti sono necessari. I nostri dati non consentono di distinguere i titoli 4 e 5 in Tabella 1 e i titoli 2 e 3 in Tabella 2. Il saldo contiene quindi la somma delle due voci in entrate e in uscita.

Tabella 4 - Simulazione saldi Sd1 e Sd2 Piemonte e Emilia Romagna 2012 e 2013. Cassa e competenza (in euro)

	Piemonte 2012	Piemonte 2013	Emilia-Romagna 2012	Emilia-Romagna 2013
SALDO CASSA 1	1.210.566.240	- 791.714.261	468.759.186	3.246.681.335
SALDO COMPETENZA 1	223.060.295	- 1.415.094.067	75.426.838	- 380.106.073
SALDO CASSA 2	940.651.544	- 492.607.501	408.974.491	4.060.807.871
SALDO COMPETENZA 2	- 161.121.982	- 2.013.912.360	322.257.403	650.667.136

Fonte: Elaborazione su dati di consuntivo e su dati Siope

Il confronto mostra situazioni finanziarie diametralmente opposte in relazione al saldo scelto, alla tipologia di registrazione (per cassa o competenza) e all'anno di riferimento.

Non presentiamo una media di periodo (ad esempio il biennio in analisi) in quanto, oltre a non avere un particolare significato economico-finanziario, falserebbe l'analisi della posizione fiscale espressa dai saldi applicati alle fonti di bilancio utilizzate.

Nel 2012 il Piemonte, se si fosse applicato il Sd<sub>1</sub> alla cassa e alla competenza, avrebbe presentato una posizione di ampio avanzo, confermata anche dalla parte corrente (Sd<sub>2</sub>), mentre situazione opposta si sarebbe verificata nel 2013 per Sd<sub>1</sub> e Sd<sub>2</sub> per cassa, e un peggioramento rilevante per competenza, nel 2013. Il saldo per competenza Sd<sub>1</sub> toccherebbe 1.4 mld di euro nel 2013 e Sd<sub>2</sub> toccherebbe -2 mld di euro.

L'Emilia-Romagna, al contrario, garantirebbe nel biennio esaminato avanzi di rilievo, con un picco, per quel che riguarda il 2013, in Sd<sub>1</sub> per cassa, pari a circa 3.2 mld di euro, superiore di circa 2.7 mld a quello (positivo) del 2012. L'oscillazione subita da Sd<sub>1</sub> da un anno al successivo non sembra agevolmente ricollegabile a fenomeni quali una gestione ottimale delle risorse tributarie e un brillante controllo della liquidità. In realtà, la situazione di competenza mostra un avanzo di poco superiore a 75 mln di euro nel 2012 e un disavanzo Sd<sub>1</sub> pari a -380 mln di euro nel 2013. Il picco del 2013 si spiega con una forte oscillazione nei riversamenti a valere sulle singole voci di finanziamento della sanità (Irap, Irpef e compartecipazione IVA), che a saldo vengono modificate a seconda delle pendenze con la tesoreria centrale sul capitolo sanità. In particolare, la voce entrata Irap di cassa cresce di circa 2,7 miliardi, passando da circa 3 mld a 5,7 mld, per motivazioni del tutto slegate da incrementi nelle capacità di riscossione o residui attivi da saldare per importi ripetuti. Il saldo finale Sd<sub>1</sub> spiega così la forte oscillazione subita nel biennio per la regione Emilia-Romagna.

Per il Piemonte, invece, i saldi di cassa oscillano fortemente da un anno all'altro per movimenti che nulla hanno a che vedere con la garanzia degli equilibri gestionali, ma si giustificano sulla base di improvvisi incrementi, o diminuzioni, sulla spesa, motivati in un



caso da accesso a finanziamenti per cassa che non appartengono alla categoria dei mutui o dei finanziamenti tradizionali (obbligazionari) (è il caso dello sblocco di risorse per il comparto sanitario in Piemonte dal 2012 al 2013)

Le cifre relative ai due saldi per l'Emilia-Romagna (e il Piemonte) appaiono quindi slegate da fattori economico-finanziari, ovvero non sono agevolmente collegabili ad oggettive e precisabili situazioni di criticità o virtuosità degli enti coinvolti nella costruzione dei saldi. Uno sbilancio sulle entrate correnti, sopravvalutate per cassa e imputata con valori di cui non è facile determinare il valore di competenza, genera risultati diametralmente opposti.

La variabilità dei saldi consolidati per il Piemonte è coerente con la situazione di difficoltà finanziaria della regione, così come l'avanzo di cassa che si ripete nei due anni per l'Emilia-Romagna esprime la minor difficoltà di questa regione rispetto al governo della spesa sanitaria regionale<sup>5</sup>, ma le grandezze non possono essere utilizzate per valutare, anche indirettamente, la capienza effettiva del comparto consolidato in una ipotetica stanza di compensazione, in cui avanzi e disavanzi di sottocomparto possono essere portati a un saldo integrato e usati per rendere meno vincolanti le norme sul pareggio dei 4 saldi.

Abbiamo provato a simulare una correzione dei saldi, ancorché non prevista dalla norma, attraverso una correzione di Sd1 per cassa attraverso le contabilità speciali.

Inserendo nel saldo 1 (Sd<sub>1</sub>), per cassa, le contabilità speciali, in entrata e uscita, e ipotizzando che queste, a differenza delle attese, non costituiscano un saldo neutro, avremo il nuovo criterio da soddisfare:

$$4) (E_1+E_2+E_3+E_4+CSe)-(S_{10}+S_{11}+CSu)\geq 0$$

Con CSe e CSu che rappresentano l'insieme delle poste contenute nelle contabilità speciali in entrata e uscita (somma dei titoli 7 e 9 dell'entrata e dei titoli 5 e 7 della spesa, Tabelle 1-2)

Come si vede nella Tabella 5, dove i saldi Sd1 per cassa vengono offerti utilizzando in entrata e uscita le contabilità speciali, le differenze sono rilevanti, confermando come i saldi delle contabilità speciali siano tutt'altro che neutri, come ci si sarebbe dovuto aspettare (si veda anche RFT, 2013 e le preoccupazioni espresse in Corte dei Conti, 2014), anche se non cambiano il segno del saldo (almeno nei due casi trattati). Modificano, però, in maniera molto rilevante l'entità dei saldi di cassa, come ad esempio nel caso dell'Emilia-Romagna, dove come si è evidenziato nei risultati in Tabella 4, il movimento erratico sull'entrata corrente dal

---

<sup>5</sup> E più in generale nel governo degli equilibri di bilancio complessivi pluriennali.

2012 al 2013 (Irap) determinava un avanzo di cassa di parte corrente incoerente con l'andamento dei fatti gestionali avvenuti nel medesimo anno. L'inserimento delle contabilità speciali non appare in grado di limitare la rilevante oscillazione del dato emiliano tra i due anni mostrata in Tabella 4 in Sd<sub>1</sub> (per cassa), ma ne rovescia la dinamica, generando un effetto speculare a quello indicato nella medesima Tabella 4. L'Emilia-Romagna nel 2012 avrebbe un avanzo pari a 717 mln euro, contro un avanzo di 59 milioni nel 2013, mentre il Piemonte avrebbe una oscillazione più contenuta ( da 997 a 771 milioni). I saldi rimangono pressappoco gli stessi nel 2013 e leggermente inferiori nel 2012.

Tabella 5 - Simulazione saldi territoriali finali per cassa aggregati al lordo delle contabilità speciali (in euro)

	Piemonte 2012	Piemonte 2013	Emilia-Romagna 2012	Emilia-Romagna 2013
SALDO CASSA 1	996.940.474	- 771.065.663	717.888.509	59.006.252
SALDO COMPETENZA 1	219.548.392	- 1.417.414.646	75.426.838	- 380.106.073

Fonte: Elaborazione su dati SIOPE

La difformità di trattamento delle poste di “contabilità speciali” seguito dalle due regioni considerate e la non neutralità del loro saldo fanno sì che sia necessario tenerne conto ma ancor più chiarire il contenuto dei fatti gestionali che li caratterizzano.

E' possibile che il legislatore, proprio per tenere conto dell'importanza dei movimenti “sotto la pancia” dei bilanci regionali, e quindi del rilievo che assumono nell'influenzare i saldi, specie per la parte che riguarda i movimenti per il settore sanità, all'articolo 9 del D.l. 78, abbia introdotto una correzione al saldo Sd<sub>1</sub>:

$$5) (E_1+E_2+E_3+E_4+E_5+AT_e+FCGSA)-(S_{10}+S_{11}+S_{12}+AT_s)\geq 0$$

Non è però possibile utilizzare queste voci (AT<sub>e</sub>, FCGSA in entrata e AT<sub>s</sub> in uscita) per riformulare i saldi, e verificare se i risultati delle modifiche contribuiscono a modificare in maniera significativa i saldi 2013 o 2012 in quanto la scelta non sembra essere stata dettata dalla necessità di risolvere in qualche modo il problema sopra indicato, ovvero i movimenti che abbiamo definito “sopra” e “sotto la pancia” dei bilanci regionali, ma dall'esigenza di rispettare il vincolo introdotto per le regioni di collocare in partita di giro le anticipazioni per sanità dal 2015, e dal fatto che solo a partire dal 2015 verrà perimetrata la c.d. Gestione Sanitaria Accentrata. Non sono, pertanto, disponibili informazioni univoche nella basi dati disponibili per ricostruire il perimetro di AT<sub>e</sub>, AT<sub>s</sub> e FCGSA negli anni che precedono il 2015.

Si conferma non solo come in precedenza vi fosse un maggior numero di gradi di libertà nella gestione contabile dei flussi di cassa tra centro e regioni per la gestione sanitaria, ma come

non si sia stabilito in maniera soddisfacente un criterio per tenere distinti i movimenti tra le due sfere del bilancio.

A questo proposito, aggiungiamo come nella riformulazione del saldo Sd1 indicata in (5), sia assente la nettizzazione della variabile di cassa che negli ultimi anni è diventata una delle principali fonti di riequilibrio nel caso di gestioni di bilancio fortemente compromesse, ovvero le anticipazioni per ripiano di debiti commerciali. Appare necessario dare una rappresentazione precisa, nei termini che le sono propri, di tale fenomeno contabile ovvero classificarne la natura tra entrate e uscite nella parte relativa ai finanziamenti per debito o altra voce in entrata ma slegata dalle partite di giro (le nostre CS).

Appare comunque chiaro come solo un'emersione completa e trasparente delle partite contabili che, ora inserite in contabilità speciali, influenzano il conto economico delle regioni, dall'attuale posizione "sotto la pancia", può ristabilire i perimetri dell'azione degli enti regionali coinvolti nel calcolo del saldo aggregato, e condurre a una valutazione accettabile del diverso contributo degli stessi all'equilibrio dei saldi Sd1 e Sd2.

I risultati di comparto, su entrambi i saldi e per cassa e competenza, possono essere "spacchettati" per mostrare il contributo dei comuni e delle province e valutare la performance di questi ultimi rispetto agli equilibri Sd1 e Sd2 richiesti dalle norme della L. 243.

Tabella 6 - Simulazione saldi Sd1 e Sd2 Piemonte e Emilia Romagna 2012 e 2013. Cassa e competenza per il comparto comunale e provinciale (consolidato e in euro)

Comuni	Piemonte 2012	Piemonte 2013	Emilia-Romagna 2012	Emilia-Romagna 2013
SALDO CASSA 1	205.531.792	-92.887.906	407.768.072	62.726.237
SALDO COMPETENZA 1	326.564.643	308.202.021	382.454.098	225.766.051
SALDO CASSA 2	46.687.928	-110.350.375	336.320.537	116.774.035
SALDO COMPETENZA 2	58.171.472	-147.622.490	206.757.221	188.481.126
Province	Piemonte 2012	Piemonte 2013	Emilia-Romagna 2012	Emilia-Romagna 2013
SALDO CASSA 1	13.379.207	128.947.510	153.250.661	44.567.877
SALDO COMPETENZA 1	95.116.674	97.259.467	101.009.816	53.522.983
SALDO CASSA 2	-11.338.940	131.194.114	113.297.694	27.317.502
SALDO COMPETENZA 2	49.369.685	36.246.181	96.472.170	36.709.578

Fonte: Elaborazioni su dati SIOPE e certificati consuntivi comunali

In linea di massima, i dati confermano una sostanziale posizione di avanzo per il comparto comunale. Sia il saldo Sd<sub>1</sub> che Sd<sub>2</sub> in Piemonte, per cassa (+205 milioni di euro) e competenza (+326 milioni di euro), confermano una posizione in equilibrio nel 2012, che si

modifica nel 2013 (-93 milioni di euro per cassa il Sd1), ma va tenuto conto il contributo al disequilibrio del comparto (Tabella 5), da addebitare alla deteriorata posizione fiscale del comune capoluogo, ovvero Torino. Per le province valgono simili argomenti e lo squilibrio nel comparto piemontese per il 2012 (Sd<sub>2</sub> per cassa), essenzialmente addebitabile ai movimenti di cassa di due province (Alessandria e Biella), viene assorbito dal riequilibrio nell'anno successivo.

L'Emilia-Romagna presenta invece, sia per il comparto comunale che per quello provinciale, saldi in equilibrio, nei casi Sd<sub>1</sub> e Sd<sub>2</sub> valutati per cassa e competenza, e le distanze tra le due valutazioni di bilancio (cassa e competenza) sono inferiori a quelle indicate dai saldi di comparto piemontesi.

Va ricordato che i risultati in Tabella 6 derivano dai comportamenti di comuni e province alle prese con gli obiettivi del PSi 2012 e 2013 e all'interno del contesto esogeno macrofinanziario caratteristico di quel biennio, quindi il dato che risulta non ha un valore previsionale rispetto ai possibili spazi fiscali liberabili dal 2016, nel caso entrasse in vigore il pareggio di bilancio nella versione rinforzata prevista dalla legge 243, ma esclusivamente orientato a restituire una fotografia *ex post* dei risultati ottenibili applicando le nuove norme a legislazione invariata.

Può essere utile un approfondimento dei risultati per il comparto comunale piemontese. Se osserviamo la Tabella 7, in cui sono calcolati i due diversi saldi (Sd<sub>1</sub> e Sd<sub>2</sub>) solo per la competenza e per un'unica regione, osserviamo come nel comparto comunale piemontese il peso maggiore nel generare il rilevante avanzo indicato in Tabella 6 nel 2013 (+308 milioni di euro circa) dipenda per la metà dal comune di Torino, ovvero la fascia demografica al di sopra dei 500mila abitanti (quasi il 54% di quell'avanzo è generato unicamente dal comune di Torino), mentre per la parte corrente la quasi totalità del disavanzo è generata dal solo comune centrale.

Tabella 7 - Comparto comunale Piemonte. Anno 2013 peso percentuale dei saldi per classe demografica sul totale del saldo comunale piemontese (finale e corrente per competenza)

	Sd1	Sd2
0-1000	-4.1%	1.2%
1000-10000	22.9%	1.0%
10000-50000	19.4%	-9.4%
50000-500000	8.3%	-11.4%
>500000	53.5%	-81.4%
	100.0%	-100.0%

Fonte: elaborazione su certificati consuntivi comunali

Come si vede, vi è una forte difformità nella capacità di generare avanzi sui singoli saldi e sulla capacità di garantire entrambi gli equilibri per classe demografica. Anche l'entità degli squilibri (o degli equilibri), dipende dalla dimensione demografica. I dati quindi indicano una grande eterogeneità nella capacità dei comuni non solo di rispettare i singoli saldi, ma di rispettarli entrambi.

Confrontando nuovamente i saldi consolidati (Tabella 4) e quelli di comparto (Tabella 5) osserviamo, pertanto, come l'elemento di forte squilibrio nel saldo aggregato derivi dalla componente regionale. La Tabella 4 indica come per i due aggregati territoriali regionali consolidati non sia possibile il rispetto del pareggio "rinforzato", ovvero la tenuta di entrambi gli equilibri ( $Sd_1$  e  $Sd_2$ ) nelle due versioni (finale e corrente). Fa eccezione il caso emiliano, dove nel 2012 entrambi i saldi sono rispettati nella registrazione per cassa e competenza.

I saldi  $Sd_1$  di cassa, le sentinelle che, se rispettate, sono utili ai fini delle potenzialità di indebitamento per territorio, sono rispettati nel 2012 dal Piemonte e dall'Emilia-Romagna in entrambi gli anni (Tabella 4).

Nel caso dei comuni e delle province le incoerenze derivanti dall'utilizzo delle partite di giro non sono invece evidenziabili, o almeno non lo sono nella misura rilevante che abbiamo indicato nel confronto tra saldi nelle Tabelle 4-5. In quest'ultimo caso i saldi delle CS appaiono maggiormente rispondenti al loro carattere di neutralità sui conti.

Nel seguito, simuleremo gli effetti dell'applicazione dell'articolo 9 della L. 243 non tenendo conto del comparto regionale.

#### *4 - Verso un Patto territoriale per l'indebitamento (PTi). Prime indicazioni*

La gestione del Pti, al netto del problema della scarsa trasparenza delle contabilità degli enti regionali all'interno degli aggregati territoriali di riferimento, potrebbe essere proceduralizzata in una prima fase tenendo distinte le contabilità regionali e quelle degli altri enti locali, ovvero, fino alla completa soluzione del problema di quale debba essere il contributo regionale al saldo aggregato e di quali voci questo debba essere composto, si potrebbe assumere che il saldo per il Pti ( $Sd_1$ ) sia solo quello provinciale e comunale, a cui la regione in prima istanza contribuirebbe con:

- 1) la gestione di una stanza di compensazione, sfruttando l'esperienza accumulata con la gestione dei patti di stabilità regionalizzati, per lo scambio dei deficit;
- 2) un contributo aggiuntivo, nel caso la posizione fiscale regionale lo consenta, in termini di spazi finanziari a valere sui fabbisogni di investimento che i singoli comuni non

potrebbero coprire con risorse proprie, nemmeno in caso di applicazione di avanzi di amministrazione non vincolati che dovessero derivare dalle gestioni precedenti;

- 3) la separazione della compensazione del fabbisogno infrastrutturale delle città metropolitane dal resto del comparto territoriale (comuni e province non metropolitane).

La priorità andrebbe data allo stock infrastrutturale al servizio delle funzioni essenziali (quelle che in ogni caso andranno comprese nelle funzioni fondamentali di cui alla perequazione infrastrutturale di prossima applicazione), e l'esperienza regionale nella gestione del coordinamento verticale potrebbe essere messa al servizio della regolazione di tali priorità.

Possiamo brevemente elencare alcune delle problematiche che possono sorgere nella gestione del Pti a livello territoriale.

Le principali criticità da superare, stante le esperienze regionali non particolarmente incoraggianti con i patti di stabilità orizzontali (Barbero et al., 2011), ovvero la possibilità di compensazioni *tra* comuni sugli obiettivi di patto da concedersi a enti che necessitano di spazi aggiuntivi per superare l'asticella dell'obiettivo da patto, riguardano la possibilità di trovare forme di cooperazione tra enti funzionanti e forme di coordinamento di programmi di spesa complessi come quelli di investimento, specie in presenza di un numero di comuni elevato. Partendo dal secondo punto, ricordiamo come l'obiettivo delle stanze di compensazione regionali per il patto di stabilità interno riguardava un target numerico piuttosto semplice, ovvero l'obiettivo del saldo per ciascun ente utile alla soddisfazione del vincolo imposto dal patto. La distanza tra saldo effettivo dell'ente e l'obiettivo, misurabile, e tra gli obiettivi della compensazione territoriale e gli obiettivi decretati dalle norme statali era gestibile dalla regione attraverso una rimodulazione dell'obiettivo per i singoli enti.

Non si è riusciti, però, a creare attorno a questo meccanismo territoriale un sistema di coordinamento che permettesse ai comuni di scambiare spazi a valere sull'obiettivo di patto a livello orizzontale, mentre l'unico che ha generato effetti positivi è stato il meccanismo verticale che prevede il concorso della regione di appartenenza nella compensazione dei singoli obiettivi comunali e provinciali a valere sui propri spazi da patto di stabilità regionale.

Nel caso degli spazi di indebitamento, gli obiettivi comunali diventano le distanze tra l'obiettivo di spesa comunale e la capacità di sostenerne l'onere a valere su risorse proprie, e, eventualmente, lo spazio da compensare per poter accedere a forme di indebitamento. Tali spazi sono poi da valutare su una programmazione pluriennale, e l'ente dovrebbe essere in grado di garantire (e il coordinatore di controllare) il rispetto della medesima programmazione, in termini di esigenze di cassa e capacità di pagamento. Inoltre, la valutazione della posizione del singolo ente rispetto al ciclo degli investimenti potrebbe non

essere coerente con una valutazione esterna, creando l'opportunità per comportamenti strategici. Infine, i piani operativi comunali per le opere pubbliche, che hanno respiro pluriennale, potrebbero aver già subito rallentamenti o cancellazioni in sincrono, ovvero un gran numero di enti potrebbe aver contemporaneamente operato restrizioni sui propri programmi di spesa nel pieno della crisi finanziaria (in particolare a partire dal 2008-2009), così da sganciare le decisioni che potrebbero essere prese all'avvio della nuova procedura di governo dei saldi dal fisiologico ciclo degli investimenti.

Un fisiologico alternarsi infatti di picchi di spesa e periodi di spesa meno intensi, dedicati alle opere di gestione e mantenimento, permetterebbe un coordinamento migliore tra esigenze diverse dei comuni, creando le premesse per un meccanismo di valutazione coordinata delle priorità da dare ai singoli progetti di investimento.

In assenza di un meccanismo condiviso di valutazione coordinata, le regioni dovrebbero dotarsi di strumenti efficienti di gestione delle priorità di tipo regolatorio.

Per quel che riguarda, infine, gli incentivi alla cooperazione orizzontale, si possono ipotizzare due sentieri per affrontare le conseguenze del fallimento delle procedure già sperimentate con il patto di stabilità.

Il primo, il più complesso dal punto di vista politico per il sistema ma che costituirebbe l'evoluzione logica del percorso iniziato con il calcolo dei fabbisogni standard per i comuni, consisterebbe nella completa assunzione di responsabilità da parte delle regioni nella gestione della perequazione infrastrutturale, da ottenersi insieme a quella sulla spesa corrente.

Tenuto conto delle esigenze di riduzione del numero di enti, il coordinamento regionale della spesa in conto capitale, attraverso i trasferimenti per l'equalizzazione, potrebbe inoltre giovare delle *best practices* regionali nella programmazione per aree sovra comunali.

Il secondo, elaborato dal punto di vista procedurale ma di sicuro interesse per un sistema frammentato come il nostro, potrebbe sfruttare meccanismi di mercato ai fini della creazione di una stanza di compensazione per i titoli dell'indebitamento municipali (TIM), similmente a quanto avviene per i Titoli dell'Efficienza Energetica emessi dall'Autorità che gestisce i mercati energetici (GME)<sup>6</sup>.

Il deficit totale ammissibile costituirebbe il vincolo totale, e rimarrebbe in capo ai singoli enti la decisione sulla distanza, eventuale, da colmare per raggiungere il proprio obiettivo di spesa in deficit attraverso l'accesso ai TIM.

---

<sup>6</sup> L'esperienza italiana con i TEE è stata avviata nel 2006. Il mercato delle quote di emissione per CO<sub>2</sub>, avviato in Italia nel 2008, è stato chiuso nel 2014. Il sistema ETS a livello europeo per lo scambio di quote di emissione (EU ETS) europeo è ora in fase di profonda revisione.

Per entrambi, un approfondimento sarebbe opportuno, tenendo conto delle esperienze fin qui maturate dalle singole regioni e dagli enti comunali e provinciali nella gestione coordinata del Patto di Stabilità interno e dalle migliori esperienze internazionali.

### *Conclusioni*

Le prime simulazioni offerte nel presente lavoro contribuiscono a indicare le principali problematiche lasciate aperte dal testo della legge 243, in merito alla costruzione dei saldi di comparto, quelli aggregati e quindi evidenziare le principali criticità per il funzionamento di un Pti integrato per ogni regione.

- 1) E' necessario far emergere dalle contabilità speciali tutti i movimenti che rilevano per i fatti gestionali del conto economico degli enti regionali, ovvero che si riclassifichino le entrate e le spese tenendo conto anche delle poste di bilancio contenute nelle partite di giro che influenzano la spesa effettiva sanitaria, come ad esempio i movimenti da addebitare a finanziamenti che dovrebbero rientrare nella fattispecie dei mutui, o entrate da debito, ma che invece rientrano tra le anticipazioni di liquidità o finanziamenti a breve termine di altra natura, e che possono falsare il saldo finale,.
- 2) Nei prospetti di rilevazione dei dati contabili regionali si dovrebbe operare una riclassificazione degli aggregati di entrata per natura, o comunque vincolare anche questa parte del conto regionale impedendo che i movimenti che vengono effettuati sulla parte corrente e capitale del bilancio impediscano la leggibilità della dinamica delle risorse proprie, in particolare di quelle destinate al finanziamento della sanità (essenzialmente IRAP standard, compartecipazione IVA e, in via residuale, addizionale IRPEF standard) e riversate dallo Stato e di quelle destinate al ripiano dei debiti commerciali. Questa pulizia contribuirebbe a rendere meno erratica la posizione fiscale delle regioni, anche di quelle "virtuose" e non in regime di rientro (si veda Corte dei Conti, 2014a e Corte dei conti 2014b<sup>7</sup>). Il D.l. 78 sembrerebbe aver tenuto conto di questo, ma una prima valutazione qualitativa indica come il calcolo previsto non sia in grado di incrementare la trasparenza della rappresentazione contabile. Si conferma quindi la necessità indicata al punto 1) di tenere separate, almeno in una prima fase, le contabilità regionali.
- 3) E' necessario riavvicinare le poste comprese nel calcolo dei saldi Sd1 al saldo eurocompatibile, ovvero nettizzando le poste attive e passive da trasferimenti

---

<sup>7</sup>[http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/\\_documenti/controllo/sez\\_autonomie/2014/audizione\\_27\\_novembre\\_2014.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2014/audizione_27_novembre_2014.pdf)



finanziari (comprese nel titolo 5 dell'entrata e 3 della spesa), lasciando poi all'aggiustamento derivante dai dati di cassa l'onere della valutazione dei fabbisogni di comparto (per la parte di cassa).

- 4) Nelle more della completa omogeneizzazione dei saldi  $Sd_1$  e  $Sd_2$  per tutti gli enti, si dovrebbe ripristinare l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione non vincolato per gli investimenti, tenuto conto delle scarse risorse liberabili dal deficit nominale ammissibile a livello di comparto. Non appena la coerenza tra contabilità regionali e quelle degli altri enti sarà affinata, e il saldo territoriale  $Sd_1$  consolidato potrà esprimere una valutazione affidabile della posizione fiscale complessiva, questa clausola potrebbe essere abbandonata, potendosi contare su eventuali spazi messi a disposizione dagli enti regionali di riferimento.
- 5) Stante il peso del saldo dei capoluoghi di regione sul totale regionale, in particolare quelli al di sopra dei 500.000 abitanti e facenti parte dell'insieme delle aree metropolitane, si dovrebbe derogare al Pti attraverso una procedura di ammissibilità al deficit differenziata, da calcolarsi separatamente dagli altri comuni del territorio e integrata in un saldo ammissibile relativo all'insieme dei capoluoghi di provincia metropolitani.
- 6) Le indicazioni provenienti dai calcoli sui saldi che rilevano per l'avvio di un Pti per l'indebitamento in una sola regione (il Piemonte) indicano una rilevante difficoltà del comparto comunale (e provinciale) in prospettiva rispetto alle norme sul pareggio integrale. Se si dovessero rispettare tutte le precondizioni previste dalla legge 243, la possibilità di avviare un Pti integrato, escludendo in una prima fase dai saldi le contabilità regionali per quanto indicato al punto 1, appare in dubbio, a meno che il contributo dello Stato in termini di deficit ammissibile sia significativo e/o che vengano sterilizzati gli effetti di alcune previsioni di legge (in particolare sulla riduzione dello stock di debito). In ogni caso, anche nel caso di inclusione dell'ente regione Piemonte, i saldi rilevanti per l'attivazione di stanza di compensazione non sembrano consentire spazi di manovra significativi, attese le difficoltà dell'ente rispetto all'equilibrio dei saldi nel 2013.

#### *Nota metodologica. Il processo di consolidamento*

Nel presente lavoro i dati degli esercizi finanziari 2012-2013 delle amministrazioni provinciali e comunali del Piemonte e dell'Emilia-Romagna sono quelli elaborati dall'Istat (Tavole di dati, <http://www.istat.it/>) sulla base dei certificati del rendiconto al bilancio rilevati dal Ministero dell'interno. Per quanto riguarda le amministrazioni regionali di Piemonte e Emilia-Romagna sono stati considerati i dati presenti in Siope (Sistema informativo delle operazioni

degli enti pubblici gestito dalla Banca d'Italia, <https://www.siope.it/Siope2Web>). Le voci economiche sono state analizzate nella fase dell'accertamento e dell'impegno e nelle fasi dell'incasso e del pagamento complessivo, sia di parte corrente sia di parte capitale. I saldi sono stati calcolati utilizzando gli importi dei totali dei titoli di entrata, quelli di spesa consolidati (spese correnti e spese in conto capitale) e gli importi degli ammortamenti della quota capitale del rimborso dei mutui e dei prestiti (vedi Tabelle 1-3). I dati sono stati consolidati considerando gli importi dei trasferimenti in entrata delle amministrazioni provinciali e comunali e i totali dei titoli delle spese correnti e in conto capitale delle province e delle regioni, sulla base dei dati presenti nei certificati di rendiconto. La scelta di supporre che gli importi in entrata dei trasferimenti delle province e dei comuni coincidessero, come ammontare, con quelli in uscita è stata determinata dall'impossibilità di considerare i trasferimenti in uscita delle province e dei comuni in quanto nei certificati di conto al bilancio le spese sono considerate secondo la classificazione funzionale e non quella economica. Nel dettaglio, le spese correnti e di parte capitale sono state "nettizzate" con i trasferimenti in entrata, sempre correnti e in conto capitale, degli enti locali, in maniera analoga si è proceduto con le regioni. Il saldo di cassa 1 è il risultato della differenza tra la somma dei titoli di entrata corrente e in conto capitale e la somma delle spese correnti ed in conto capitale degli enti, queste ultime consolidate (analogo procedimento è stato utilizzato nel calcolo del saldo di competenza 1), mentre il saldo di cassa 2 è frutto della differenza tra il totale delle entrate correnti, la somma del totale delle spese correnti (consolidate) e l'importo dei rimborsi della quota capitale dei mutui e dei prestiti degli enti (stesso calcolo è stato fatto per il saldo di competenza 2).

## **Bibliografia**

P. Giarda 2011 Il pareggio di bilancio nella costituzione: una prospettiva economica, 2011

A. Petretto 2012 Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica, WP 13/2012 Università di Firenze, Dipartimento di scienza economiche

Corte dei conti, 2013 Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni 2011-2012

Corte dei conti, 2014 Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni 2012-2013

M. Barbero I. Lo Bascio, 2011, La territorializzazione del Patto di Stabilità Interno in Piemonte: un primo bilancio in La Finanza locale in Italia, Rapporto 2011, Ires Piemonte, Irpet Toscana, SRM ricerche, Eupolis Lombardia, Ipres Puglia, ed. Franco Angeli, 2011

R. Cagno e S. Piazza, La finanza locale italiana nel 2011 e 2012, in La finanza territoriale. Rapporto 2013, Franco Angeli, a cura di Ires Piemonte Irpet Ipres Srm Eupolis Lombardia, Liguria Ricerche

L. Marattin M. Ferraresi L. Rizzo 2014 Dal saldo del patto di stabilità interno al saldo euro-compatibile, un'applicazione ai comuni dell'Emilia Romagna, Siep WP, 665/2013

Rgs Note Brevi 2012 Il pareggio di bilancio

Siope, dati su incassi e pagamenti disponibili in: web [www.siope.it](http://www.siope.it)

Istat (2014), *Bilanci consuntivi delle amministrazioni provinciali. Anno 2012 (Tavole di dati)*.

Istat (2014), *Bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali. Anno 2012 (Tavole di dati)*.

Istat (2015), *Bilanci consuntivi delle amministrazioni provinciali. Anno 2013 (Tavole di dati)*.

Istat (2015), *Bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali. Anno 2013 (Tavole di dati)*.

Istat, Sito web: <http://www.istat.it/>

Ministero dell'Interno, Sito web: <http://www.interno.it/>

## **ABSTRACT**

### **About the introduction of the rules laid down in n. 243 Law of 24 December 2013: an analysis concerning the effects of the principle of budgetary equilibrium and capacity to invest on local and regional authorities**

Since the reform of the mechanism for budgetary coordination across different levels of government to achieving targets for public expenditures in line with the objectives of the internal stability pact (governed by the Law n. 243 of 24 December 2012 introducing new fiscal rules for the government and its sub-sectors) the current focus is now on evaluating the impact these revised provisions will have on the Local Authorities Financial perspectives and budget allocations.

It is quite evident that the adoption of these new rules will have a significant impact on budgetary equilibrium and financial sustainability for the Italian local authorities.

As laid down in the Italian Constitution all local authorities have financial autonomy but is mandatory to achieving a non negative balance between total tax revenues and expenditures and current tax revenues and current expenses; as of the latter the Italian Constitution provides for the adoption of intertemporal spending constraint through the binding of tax revenues availability in order to ensure future sustainability of any existing debt.

Beyond the “nil balance” prescription though, the Italian law empowers these local authorities to the adoption of mechanisms for adjustments to ensure AAPP full accomplishment of given objectives for public spending allocation and arising from financial and fiscal EU targets.

The contribution of local authorities guarantees the achievement of budget equilibrium and introduces new constraints providing an ad-hoc set of rules to tackle debt of local authorities.

In addition to the existing standard allowing the issuing of new debt only to gather funds for capital expenditure, it introduces the need to embedding into the investment financial programming the "Enhanced Financial Competence" constraint, i.e. to gather resources needed to ensure a year-by-year capacity to serve debt arising from multi-year spending plans.

As a result, in order to kick-off an investment plan, any institution must fulfill the following prerequisite for "all levels of local government being able to achieve budgetary equilibrium".

It is consequently of paramount importance to outline and adopt a framework to the assessment of expenditure financial sustainability for local authorities while ensuring the achievement of budget equilibrium and adoption of the "Enhanced Financial Competence" constraint.

In this way it is envisageable the need to carefully assess first the actual ability to ensure resources availability for the funding of capital expenditures within a strong heterogeneous context as regard of fiscal revenues and specific needs of capital investments for infrastructures.

This paper aims to present evidences from an analysis about trends of two regions (Piemonte and Emilia-Romagna, including municipal and provincial governments), their revenues and spending conducted over a two years period (2011-2012), using data from financial statements passed by local authority and from Siope (Information system on the operations of Government bodies, a system for the online collection of information on the cash transactions, payments and collections, made by every Public Administration treasurer).

This research study provides an analysis about balances based on financial statements as required by the rules laid down in n. 243/2013 law. In summary this analysis provides a compelling warning about the urgent need for a thorough review of the balances calculation as they are considered now.