

DAL FISCAL COMPACT AL PAREGGIO DI BILANCIO DEGLI ENTI TERRITORIALI.  
CRITICITÀ E PROSPETTIVE VERSO LA CREAZIONE DI UN PATTO EURO-COMPATIBILE<sup>1</sup>

Elide Maria MARELLI<sup>2</sup>, Claudio SCIANCALEPORE<sup>3</sup>, Antonio DAL BIANCO<sup>4</sup>, Massimiliano FERRARESI<sup>5</sup>

SOMMARIO

Quali sono le conseguenze per gli enti territoriali dell'adozione del vincolo del pareggio di bilancio? La Legge costituzionale n. 1/2012 introduce nell'ordinamento italiano la regola del pareggio di bilancio attuando le disposizioni del Fiscal compact; in attuazione del novellato art. 81 Cost. è stata adottata la Legge n. 243/2012 che impone agli enti territoriali di conseguire il pareggio di bilancio. In questo contributo si analizza l'impatto della nuova regola fiscale facendo emergere i riflessi operativi derivanti dall'applicazione del pareggio di bilancio nonché le differenze tra la normativa contabile (d. lgs n. 118/2011) e quella di finanza pubblica. Utilizzando i dati di regioni, province e comuni simuliamo quindi il saldo finale per ogni comparto territoriale nell'ipotesi che questo sia conteggiato secondo i nuovi criteri stabiliti dall'ultima legge di Stabilità. Tuttavia, la nuova definizione di saldo finale, seppure si avvicina molto a quella rilevante per il rispetto dei vincoli europei – anche grazie all'introduzione della contabilità di competenza finanziaria potenziata, non coincide ancora con l'indebitamento netto così, in un secondo esercizio di simulazione, calcoliamo il saldo finale per il comparto degli enti territoriali applicando la contabilità euro-compatibile. Dalle evidenze teoriche ed empiriche del contributo emerge come la rigorosa attuazione della regola del pareggio di bilancio come declinata dalla Legge n. 243/2012 potrebbe rivelarsi di difficile attuazione e distorsiva se rapportata alle regole contabili armonizzate.

---

<sup>1</sup> Le opinioni espresse sono personali, sono frutto di una ricerca svolta su fonti pubbliche e non vincolano in alcun modo l'Ente di appartenenza.

<sup>2</sup> Regione Lombardia, piazza Città di Lombardia, 1, 20124, Milano, e-mail: elide\_marelli@regione.lombardia.it

<sup>3</sup> Regione Lombardia, piazza Città di Lombardia, 1, 20124, Milano, e-mail: claudio\_sciancalepore@regione.lombardia.it. (corresponding author)

<sup>4</sup> Éupolis Lombardia, via Taramelli 12/F, 20124, Milano, e-mail: antonio.dal.bianco@eupolislombardia.it.

<sup>5</sup> Éupolis Lombardia, via Taramelli 12/F, 20124, Milano, e-mail: massimiliano.ferraresi@eupolislombardia.it.

## 1. Introduzione

Il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nella Unione economica e monetaria (cd. *Fiscal Compact*) del 2 marzo 2012 ha imposto agli Stati firmatari di recepire nei propri ordinamenti giuridici la regola del pareggio di bilancio al fine di garantire il consolidamento fiscale degli Stati aderenti. L'art. 3, par. 2 del Trattato, in particolare, dispone che gli Stati sottoscrittori sono tenuti ad introdurre tale regola fiscale attraverso *“disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio”*. Il mancato rispetto di tale disposizione può essere giustiziato innanzi alla Corte di Giustizia: qualora il Paese inadempiente non prenda i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta, può essere sanzionato con il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità non superiore allo 0,1% del PIL. Un impegno simile, ma giuridicamente non vincolante, era contenuto nel Patto *europlus* del marzo 2011 in forza del quale *“Gli Stati membri partecipanti si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel patto di stabilità e crescita. Gli Stati membri manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere ma faranno sì che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)”*.

Il Trattato è stato recepito dall'Italia con la Legge 23 luglio 2012, n. 114 ed è entrato in vigore a far data dal 1° gennaio 2013<sup>6</sup>. L'introduzione della regola del pareggio di bilancio nel dettato costituzionale è avvenuta celermente, con la Legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1 in un periodo di forti tensioni sui conti pubblici nazionali (Pola e Carniti, 2014). La novella costituzionale dell'art. 97, comma 1 richiede a tutte le pubbliche amministrazioni di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. Tra le amministrazioni interessate ricadono anche gli enti territoriali, quali regioni ed enti locali, a cui il nuovo art. 119 Cost. da un lato riconosce la loro autonomia di entrata e di spesa ma dall'altro richiede il *“rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci”* e la *“osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”*. In tal modo si è cercato di conciliare due esigenze cogenti: da un lato l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e dall'altro il contributo di tali enti agli obiettivi di finanza pubblica.

L'art. 81, comma 6 del dettato costituzionale come novellato dalla Legge n. 1/2012 rimanda ad una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera la definizione dei criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni. Tale provvedimento legislativo è stato adottato con la Legge del 24 dicembre 2012, n. 243 la quale declina puntualmente l'attuazione del pareggio di bilancio per le amministrazioni pubbliche tra cui gli enti territoriali: si tratta di una Legge avente un contenuto costituzionalmente riservato che costituisce un parametro interposto in merito all'attuazione delle norme costituzionali, in specie all'art. 81 Cost., utilizzabile nei giudizi di costituzionalità di leggi ordinarie con essa contrastanti (Corte dei Conti, 2016b). Nonostante il Trattato sul *Fiscal Compact*, il titolo della Legge costituzionale n. 1/2012 ed il titolo della Legge n. 243/2012 facciano tutti riferimento al *“pareggio di bilancio”* le disposizioni di entrambe le leggi si riferiscono all' *“equilibrio di bilancio”*. Come è stato osservato in dottrina *“Si tratta di una diffinità voluta per chiarire che il legislatore non ha inteso costituzionalizzare una regola contabile ma un principio di gestione della politica economica nazionale, vincolando il ricorso agli strumenti di finanza pubblica alle indicazioni in tema di governance economica [...]”* (Dickmann, 2012). L'equilibrio parrebbe, dunque, un concetto più ampio di pareggio che implica un generale divieto di ricorrere all'indebitamento ed il ricorso a misure di flessibilità introdotte in ambito europeo anche per tener conto dell'andamento del ciclo economico; da tanto è possibile chiosare che *“Il fine quindi è il pareggio, che è un fondamentale criterio interpretativo della riforma, e l'equilibrio dei bilanci è il mezzo”* (Cabras, 2012).

In questo contributo, al paragrafo 2 discutiamo di come il *Fiscal Compact* sia stato declinato dal legislatore nazionale a livello territoriale e al paragrafo 3 introduciamo i principali provvedimenti legislativi delle ultime due leggi di Stabilità riguardanti l'applicazione del pareggio di bilancio. I benefici derivanti dal superamento

---

<sup>6</sup> Si veda il Comunicato del Ministero degli Affari esteri dell'8 ottobre 2013.

del Patto di Stabilità interno verranno approfonditi nel paragrafo 4, mentre al paragrafo 5 discutiamo del ruolo dell'armonizzazione contabile all'interno della regole fiscali del pareggio di bilancio. Le criticità di alcune poste contabili nella definizione di saldo finale utilizzato ai fini del pareggio di bilancio e la necessità di introdurre dei correttivi vengono esaminate, rispettivamente, nei paragrafi 6 e 7. Nel paragrafo 8 simuliamo, utilizzando i dati di regioni, province e comuni per l'anno 2014, il saldo finale per ogni comparto territoriale, nell'ipotesi che questo sia conteggiato secondo i criteri del pareggio di bilancio definiti dalla Stabilità 2016 e nel paragrafo 9 ripetiamo l'esercizio di simulazione applicando la contabilità euro-compatibile. Segue, infine, le conclusioni.

## **2. La declinazione territoriale del Fiscal compact**

L'art. 9 della Legge n. 243/2012 stabilisce che i bilanci degli enti territoriali si trovano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione (presumibilmente lungo l'orizzonte triennale) che di rendiconto, registrano:

- a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali;
- b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

Tale nuova regola fiscale consente il definitivo superamento del Patto di Stabilità Interno (PSI) applicato agli enti territoriali nella sua declinazione di competenza mista per il comparto degli enti locali e di tetto di spesa eteroimposto per le regioni.

Tali disposizioni si incastonano nel plesso del Capo IV della Legge n. 243/2012 che, in forza dell'art. 21, comma 4, della stessa Legge, si applica "a decorrere dal 1° gennaio 2016", lasciando intendere che le regole sul pareggio di bilancio assumessero efficacia dall'esercizio 2016. Una esegesi sulla data di decorrenza delle regole sul pareggio di bilancio è stata proposta dalla V Commissione permanente (Bilancio, tesoro e programmazione) della Camera dei deputati il cui documento conclusivo del 10 novembre 2015 della "Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio" ha sancito che il Capo IV "dovrebbe applicarsi al bilancio approvato nel 2016 per l'anno successivo" e, quindi, a decorrere dall'anno 2017. In altri termini le regole sul pareggio di bilancio, *rebus sic stantibus*, trovano applicazione solo con riferimento ai bilanci previsionali che verranno redatti nell'anno 2016 e valevoli per il triennio 2017-2019. Tale interpretazione è effettuata analogamente all'esegesi dell'art. 21, comma 3 della Legge n. 243/2012 che dispone l'applicazione dell'unificazione della Legge di stabilità nella Legge di bilancio ex art. 15, anche in tal caso "a decorrere dal 1° gennaio 2016". Ondivaga è stata invece la posizione della magistratura contabile che in taluni casi ha optato per l'applicazione delle disposizioni del Capo IV al bilancio per l'esercizio 2017<sup>7</sup>, in altri ha chiesto di valutare la coerenza della predetta interpretazione con il dettato

---

<sup>7</sup> Come osservato dalla Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, nel corso dell'audizione del 30 giugno 2015 presso le Commissioni bilancio riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio "... la formulazione della norma di dettaglio non è del tutto chiara, dal momento che l'art. 21, comma 3, dispone che il capo IV [...] e l'art. 15 [...] si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2016, mentre la legge nel suo complesso si applica a decorrere dal 1° gennaio 2014. Il termine così come prospettato può essere interpretato essenzialmente in due modi. Ci si può riferire, da un lato, alla legge di bilancio unificata [...] che entra in vigore il 1° gennaio 2016, ma, dall'altro, alla medesima legge così come approvata nel 2016 e che quindi entra in vigore nel 2017. Al di là delle possibili interpretazioni di carattere strettamente giuridico in ordine alla questione ex se e fermo restando che sul piano formale le due interpretazioni sono egualmente ammissibili, si fa osservare che la prima possibilità presupporrebbe – tenuto conto dei tempi della sessione di bilancio – l'entrata in vigore della nuova legge di contabilità ordinaria in tempi tali da permettere l'approntamento della nuova struttura della legge unificata perché questa sia presentata nel prossimo mese di ottobre. Andrebbero anche considerati gli eventuali riflessi dell'esercizio delle deleghe già menzionate di cui agli articoli 40 e 42, il cui termine per intanto è fissato al 31 dicembre p.v. e la cui traduzione in una nuova struttura del bilancio comporterà passaggi amministrativi presumibilmente di non scarso rilievo, il cui esito si avrà nel 2016. Per tali considerazioni complessive, la seconda interpretazione, che va nel senso di riferire la normativa alla sessione di bilancio per il 2017, sembra quella più realistica".

normativo in quanto “L’entrata in vigore delle norme della 243 (legge rinforzata) risulterebbe così, di fatto, rinviata in attesa di una effettiva attuazione o di una sua eventuale modifica”<sup>8</sup>; le sezioni regionali della magistratura contabile, inoltre, si sono pronunciate, a più riprese, sull’applicabilità del Capo IV della Legge n. 243/2012 direttamente nell’esercizio 2016 e non 2017<sup>9</sup>.

### **3. Il pareggio di bilancio nelle Leggi di stabilità 2015 e 2016**

Le Leggi di stabilità 2015 e 2016 hanno anticipato l’applicazione del pareggio di bilancio agli enti territoriali, la prima con riferimento alle sole regioni, la seconda a regioni<sup>10</sup> ed enti locali.

L’articolo unico, commi 463 e seguenti della Legge 23 dicembre 2014, n. 190 ha anticipato l’applicazione del pareggio di bilancio alle regioni a decorrere dall’esercizio 2015 in sede di rendiconto ed a decorrere dall’anno 2016 anche nella fase di previsione. Il Legislatore nazionale ha richiesto alle regioni, ai fini del contenimento dei saldi di finanza pubblica, di conseguire gli obiettivi di cui all’art. 9 della Legge n. 243/2012 nonché l’equilibrio di cassa della Gestione Sanitaria Accentrata (GSA)<sup>11</sup>: il vincolo fiscale è definito in termini di saldo tra entrate finali, individuate dal comma 464 ai Titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, e spese finali ascrivibili ai Titoli 1, 2 e 3 dello stesso schema di bilancio. Il Legislatore ha scelto non applicare la regola del pareggio di bilancio agli enti locali presumibilmente a causa delle difficoltà connesse all’attuazione dell’armonizzazione contabile, preferendo un alleggerimento del PSI (Cavallini e Falleni, 2016).

Si realizza così una storica inversione di tendenza sulle modalità di concorso delle regioni alla manovra finanziaria pubblica disponendo l’abbandono del sistema di regole basato sui tetti di spesa del PSI a favore del pareggio di bilancio. Nei saldi confluisce anche la componente sanitaria tradizionalmente esclusa dal PSI in quanto assoggettata a limiti e vincoli specifici.

L’anticipazione della regola fiscale del pareggio di bilancio non dovrebbe avere impatti finanziari sui conti nazionali per l’anno 2015: stando alla relazione tecnica della Legge di stabilità 2015 tali disposizioni comportano una riduzione dell’indebitamento netto di 2.005 milioni di euro, successivamente rimodulato in 1.720 milioni di euro<sup>12</sup>. Tali effetti negativi sono compensati dall’applicazione di deroghe al pareggio di bilancio: lo Stato, infatti, concede alle regioni di includere nel calcolo dei saldi alcune poste contabili normalmente non incluse nel saldo finale quali, ad esempio, gli utilizzi del fondo di cassa, gli utilizzi delle quote vincolate del risultato di amministrazione, gli utilizzi della quota libera del risultato di amministrazione accantonata per le reiscrizioni dei residui perenti, il saldo tra il Fondo Pluriennale Vincolato (FPV) iscritto in entrata e in spesa, ecc. purché nel limite complessivo di 1.720 milioni di euro.

Nonostante la concessione di tali deroghe, l’effetto dell’introduzione del pareggio di bilancio in luogo del PSI produrrebbe un risparmio per la finanza pubblica di carattere permanente: la stimata riduzione dell’indebitamento netto, quindi, sebbene quantificata per il solo esercizio 2015, assume un carattere permanente rappresentando un contributo delle regioni alla finanza pubblica. La stima dell’effetto sull’indebitamento netto del passaggio dal PSI al pareggio di bilancio appare, inoltre, meritevole di ulteriori approfondimenti a seconda dell’andamento del comparto regionale: come precisato dalla relazione tecnica tale stima è stata effettuata facendo riferimento ai saldi di cassa finali delle regioni, dal 2011 al 2013, calcolati

---

<sup>8</sup> Cfr. Corte dei Conti, *Audizione della Corte dei conti sul disegno di legge di stabilità per l’anno 2016*, 3 novembre 2015, 25.

<sup>9</sup> Cfr. Corte dei Conti, sez. Veneto, delibera n. 527/2015; Corte dei Conti, sez. Piemonte, delibera n. 114/2015; Corte dei Conti, sez. Molise, delibera n. 232/2015.

<sup>10</sup> Le regioni a statuto speciale sono assoggettate alla regola del patto di stabilità ad eccezione della regione Sardegna che applica le disposizioni del pareggio di bilancio.

<sup>11</sup> Come stabilito dall’art. 22 del D.Lgs n. 118/2011 la GSA è uno specifico centro di responsabilità individuato nella struttura organizzativa regionale volto a gestire direttamente una parte del finanziamento del servizio sanitario.

<sup>12</sup> Si veda l’art. 9, comma 1 del DL 19 giugno 2015, n. 78 convertito con modificazioni in Legge 6 agosto 2015, n. 125.

sulla base dei dati trasmessi dalle Regioni alla Copaff<sup>13</sup> in quanto costituisce una *proxy* degli effetti sull'indebitamento netto. Detti saldi di cassa, tuttavia, presentano un andamento erratico ed ondivago nel corso degli anni rendendo la stima ministeriale meritevole di ulteriori approfondimenti. Del resto come è stato osservato *“L'andamento crescente dei disavanzi del complesso delle regioni e la marcata variabilità nel tempo dei saldi di bilancio delle singole regioni rendono aleatoria la proiezione al 2015 della quantificazione operata sulla base del triennio 2011-13”* (UPB, 2014). Per comprendere l'ammontare del contributo effettivo delle regioni all'indebitamento netto occorrerà attendere le riclassificazioni dei rendiconti regionali dell'esercizio 2015 effettuati dall'ISTAT secondo la metodologia adottata a livello europeo e disciplinata dal SEC 2010<sup>14</sup>.

I commi 707 e seguenti della Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità 2016) estendono la regola fiscale del pareggio di bilancio a tutti gli enti territoriali. Differentemente dall'esercizio 2015, è richiesto a tali enti di conseguire un saldo non negativo in termini di sola competenza tra le entrate finali e le spese finali in sede sia previsionale sia di rendiconto. La definizione del pareggio di bilancio individuata dalla Legge n. 208/2015 ed incentrata sulla sola competenza si discosta anche dalla declinazione individuata dall'art. 9 della Legge n. 243/2012 che, invece, contempla un equilibrio sia di competenza sia di cassa nonché un equilibrio sia corrente sia finale. Come emerge dalla Relazione tecnica alla Legge di stabilità 2016, l'introduzione del pareggio di bilancio si rivela restrittiva per regioni e province ed espansiva per i comuni<sup>15</sup>. Per il comparto regionale l'effetto restrittivo, in termini di indebitamento netto e nel triennio 2016-2018, è pari rispettivamente a 1.850 mln/€, 1.022 mln/€ e 660 mln/€ che *“appare essere la proiezione al 2016 di quella presentata nella Relazione tecnica dello scorso anno per il 2015, lievemente ridotta in considerazione del carattere meno stringente del vincolo attuale rispetto a quello vigente”* (UPB, 2015). Il passaggio dal PSI al pareggio parrebbe, invece, vantaggioso per i comuni che possono espandere la propria spesa sino al pareggio tra entrate finali e spese finali. Ai fini del pareggio di bilancio, per il solo esercizio 2016, rileva nel saldo finale il FPV, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento, consentendo di espandere la capacità di spesa degli enti territoriali<sup>16</sup>.

A ben vedere con le Leggi di stabilità 2015 e 2016, la regola del pareggio di bilancio si sta trasformando in una regola di avanzo di bilancio in quanto le regioni, al fine di raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica imposti dallo Stato in termini di indebitamento netto, sono costrette a conseguire un risultato positivo sui saldi<sup>17</sup>; il governo centrale, invece, essendo chiamato al rispetto del pareggio di bilancio strutturale (indebitamento netto pari all'obiettivo di bilancio a medio termine) e non nominale, beneficia di deroghe qualora si verificassero eventi eccezionali quali una grave recessione economica ed eventi straordinari, incluse le gravi calamità naturali nonché margini di flessibilità concessi dall'UE (es. clausola sugli investimenti, sulle riforme strutturali, migranti) (Turturiello, 2016). Tanto anche alla luce dell'incapienza di trasferimenti statali aventi impatto sull'indebitamento netto che potessero assorbire detti tagli (Conf. Reg., 2016). Il riparto nel contributo alla finanza pubblica non appare allineato al disposto di cui all'art. 9, comma 5 della Legge n. 243/2012 il quale dispone che con Legge dello Stato è possibile prevedere *“ulteriori obblighi”* a carico degli

<sup>13</sup> Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale. Ai sensi dell'articolo unico, commi 29 e 30 della Legge 28 dicembre 2015, n. 208 la Copaff è stata sostituita dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

<sup>14</sup> Si veda il Regolamento UE del 21 maggio 2013, n. 549.

<sup>15</sup> La Relazione tecnica alla Legge di stabilità 2016 stima gli effetti, in termini di indebitamento netto, derivanti dall'applicazione del pareggio di bilancio nel triennio 2016-2018. Tali effetti sono restrittivi per le province (pari a 390 mln/€, 190 mln/€ e 65 mln/€) ed espansivi per i comuni (pari a 400 mln/€, 200 mln/€ e 75 mln/€).

<sup>16</sup> La rilevanza del saldo del FPV ai fini del pareggio di bilancio, stimata nella Relazione tecnica alla Legge di stabilità 2016 in termini di indebitamento, genera un effetto espansivo di 596 mln/€ per i comuni e 70 mln/€ per le province. Tale stima tiene conto di una probabile accelerazione degli Stati avanzamento lavori (SAL) nei primi due anni pari al 13%. Come osservato dal *Fiscal council* italiano *“Per le Regioni a tale componente non sono ascritti effetti, presumibilmente in quanto l'inclusione del Fondo pluriennale vincolato nel saldo di riferimento era già prevista dalla legge di stabilità per il 2015; la quantificazione dello scorso anno già comprende pertanto gli effetti dell'inclusione del FPV.”* (UPB, 2015).

<sup>17</sup> Si vedano le Intesa sancite nella Conferenza Stato-Regioni del 26 febbraio 2015, rep. atti n. 37/CSR, del 16 luglio 2015, rep. atti n. 120/CSR e dell'11 febbraio 2016, rep. atti n. 21/CSR.

enti territoriali “sulla base di criteri analoghi a quelli a quelli previsti per le amministrazioni statali e tenendo conto di parametri di virtuosità”. Come è stato osservato “La definizione annuale di “ulteriori obblighi” in sede di manovra negherebbe il senso stesso della riforma, volta a introdurre il principio del pareggio come regola base per la governance della finanza locale, e ripristinerebbe i difetti del Patto di stabilità interno (non programmabilità e inefficiente allocazione delle risorse).” (UPB, 2016). Tale concorso degli enti territoriali agli obblighi di finanza pubblica troverebbe il proprio limite nell’autonomia finanziaria di detti enti che non può essere compressa al punto da compromettere le funzioni istituzionali (Corte dei Conti, 2016b).

#### **4. I benefici derivanti dal definitivo superamento del Patto di Stabilità Interno**

La regola fiscale del pareggio di bilancio sancisce il definitivo superamento di quella del PSI rappresentando uno strumento potenzialmente in grado di risolvere gli effetti distorsivi del Patto e la riduzione degli investimenti pubblici locali registrata negli ultimi anni. A livello locale l’abbandono del meccanismo del PSI a favore del pareggio di bilancio consente certamente una semplificazione e trasparenza nella *governance* della finanza locale, anche alla luce delle numerose eccezioni ed esclusioni applicate sino all’esercizio 2015 al saldo finanziario di competenza mista o fino all’esercizio 2014 ai tetti di spesa regionali.

La nuova regola fiscale consente alle autonomie territoriali di utilizzare le risorse disponibili senza sottostare ad obiettivi di Patto ancorati a meccanismi di *backward looking*: gli enti territoriali non sarebbero più chiamati ad esporre una situazione di avanzo di amministrazione per perseguire il rispetto del PSI, potendo invece utilizzare le risorse raccolte nell’esercizio (Aulenta, 2012). Il pareggio di bilancio parrebbe introdurre una regola di *forward looking* in cui l’obiettivo da raggiungere è l’equilibrio tra le entrate finali e le spese finali.

Il PSI applicato agli enti locali ha finito per ridurre significativamente la spesa per investimenti dell’intero comparto in quanto nel saldo di competenza mista se, da un lato, non rilevavano gli impegni per le spese in c/capitale, dall’altro faceva rilevare i relativi pagamenti (Chiades e Mengotto, 2013). Il pareggio di bilancio, come declinato dalla Legge di stabilità 2016, elimina il vincolo sulla cassa consentendo a tali enti di smaltire i residui passivi riaccertati nei limiti delle disponibilità di cassa (Ferretti e Lattarulo, 2016a; Ferretti e Lattarulo, 2016b; Ferraresi et al., 2016). L’eliminazione del monitoraggio di cassa ai fini del pareggio di bilancio finisce, quindi, per favorire quegli enti con un notevole ammontare di residui passivi, specie quelli relativi alle spese in conto capitale. La trasmigrazione dal PSI al pareggio di bilancio parrebbe sottintendere un *favor* per la spesa di investimento a causa non solo dello sblocco dei pagamenti ma anche dall’effetto espansivo sull’indebitamento del comparto comunale. Sussiste tuttavia il rischio che il pareggio di bilancio nella sua versione del 2016, non disponendo alcuna distinzione tra spese correnti e capitali, “*possa determinare anche un minor controllo della spesa corrente ed un arretramento nel processo di revisione della spesa e di recupero delle inefficienze.*” (Corte dei conti, 2016a).

Il nuovo assetto di finanza pubblica appare più stabile ed ispirato ai principi dell’*accountability* e della responsabilità fiscale degli amministratori locali attribuendo al bilancio previsionale la sua originaria funzione programmatica. Una ordinata gestione del bilancio associata ad una puntuale programmazione degli investimenti su scala pluriennale permette di ridurre significativamente il fenomeno dell’*overshooting*<sup>18</sup> imputabile principalmente ad un atteggiamento prudentiale nella gestione della spesa nonché alle difficoltà di programmazione finanziaria alla luce dell’alluvionale evoluzione normativa in tema di finanza pubblica (Corte dei Conti, 2012; Corte dei Conti, 2013). L’introduzione del pareggio di bilancio abbinato all’applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata consentono di “*superare il gap della programmazione nel settore degli investimenti*” a differenza dell’esperienza del PSI laddove l’eccedenza dei valori del saldo finanziario sull’obiettivo programmatico, associato alla costante riduzione della spesa per gli

---

<sup>18</sup> L’*overshooting* rappresenta quel fenomeno per cui il saldo finanziario dell’ente territoriale supera l’obiettivo prefissato. Si tratta di margini finanziari non utilizzati dalle amministrazioni locali che, pur avendo influito positivamente sul risultato consolidato delle pubbliche amministrazioni, hanno generato ritardi nei pagamenti per le spese in conto capitale.

investimenti, “*induceva ad ipotizzare una verosimile sovrastima delle entrate correnti calcolate, così come le spese, in termini di competenza*” (Corte dei Conti, 2016c).

## 5. L'applicazione della regola fiscale del pareggio di bilancio a livello territoriale ovvero il tradimento dell'armonizzazione contabile

La versione vigente dell'art. 9 della Legge n. 243/2012 dispone il rispetto di ben otto saldi di bilancio tra fase previsionale e consuntiva che, in sede di attuazione della Legge di stabilità 2015 sono divenuti addirittura sedici considerando il monitoraggio della cassa della GSA. Si tratta di una disposizione che appare particolarmente penalizzante per gli enti territoriali in quanto non trova applicazione né a livello statale né alle amministrazioni pubbliche non territoriali; la difficoltà nella gestione di otto saldi emerge specialmente qualora si consideri che tale regola si applica anche nei comuni di modeste dimensioni, con meno di 1.000 abitanti.

L'applicazione della nuova regola fiscale fa emergere distorsioni ed incongruenze rispetto al vigente ordinamento contabile in quanto gli enti territoriali sono chiamati a conseguire contestualmente da un lato il pareggio di bilancio e dall'altro l'equilibrio di bilancio di cui all'art. 40 del D.Lgs n. 118/2011 ed all'art. 162 del TUEL. La giustapposizione di tali saldi, i primi validi ai fini del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ed i secondi pertinenti ad una ordinata gestione contabile, finisce per complicare la gestione finanziaria a causa delle evidenti distonie tra i due sistemi di regole. Partendo dal bilancio redatto secondo le disposizioni di contabilità pubblica si ricava un bilancio valido ai fini dei saldi richiesti dalla Legge n. 243/2012; quest'ultimo, tuttavia, limitandosi a considerare le entrate finali e le spese finali, non considera alcune poste tipiche della contabilità armonizzata creando evidenti dicotomie, sfridi e difficoltà operative (Zanette, 2014). Come infatti emerge nelle seguenti figure, il bilancio finanziario *ex* D.Lgs. n. 118/2011, redatto in termini di competenza e di cassa, non collima con quello valido ai fini della Legge n. 243/2012 a causa di alcune poste, evidenziate in grigio, non rilevanti nel saldo finale.

*Figura 1 - Comparazione tra schema di rendiconto redatto secondo i criteri del D.Lgs. n. 118/2011 e della Legge n. 243/2012 – entrate di competenza*

| ENTRATE                                 |   |
|---|---|
| FPV                                     |   |
| Utilizzo dell'avanzo di amministrazione |   |
| Titolo 1                                | Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa |
| Titolo 2                                | Trasferimenti correnti  |
| Titolo 3                                | Entrate extratributarie   |
| Titolo 4                                | Entrate in conto capitale   |
| Titolo 5                                | Entrate da riduzione di attività finanziarie                      |
| Titolo 6                                | Accensione prestiti   |
| Titolo 7                                | Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere                      |
| Titolo 9                                | Entrate per conto terzi e partite di giro                         |

Fonte: nostra elaborazione

*Figura 2 - Comparazione tra schema di rendiconto redatto secondo i criteri del D.Lgs. n. 118/2011 e della Legge n. 243/2012 – spese di competenza*

| <b>SPESE</b>                 |   |
|------------------------------|---|
| Disavanzo di amministrazione |   |
| Titolo 1                     | Spese correnti<br>di cui Fondi di accantonamento<br>di cui FPV          |
| Titolo 2                     | Spese in conto capitale<br>di cui Fondi di accantonamento<br>di cui FPV |
| Titolo 3                     | Spese per incremento di attività finanziarie                            |
| Titolo 4                     | Rimborso prestiti   |
| Titolo 5                     | Chiusura anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere                   |
| Titolo 7                     | Spese per conto terzi e partite di giro                                 |

Fonte: nostra elaborazione

*Figura 3 - Comparazione tra schema di rendiconto redatto secondo i criteri del D.Lgs. n. 118/2011 e della Legge n. 243/2012 – entrate di cassa*

| <b>ENTRATE</b> |   |
|----------------|---|
| Fondo cassa    |   |
| Titolo 1       | Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa |
| Titolo 2       | Trasferimenti correnti  |
| Titolo 3       | Entrate extratributarie   |
| Titolo 4       | Entrate in conto capitale   |
| Titolo 5       | Entrate da riduzione di attività finanziarie                      |
| Titolo 6       | Accensione prestiti   |
| Titolo 7       | Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere                      |
| Titolo 9       | Entrate per conto terzi e partite di giro                         |

Fonte: nostra elaborazione

*Figura 4 - Comparazione tra schema di rendiconto redatto secondo i criteri del D.Lgs. n. 118/2011 e della Legge n. 243/2012 – spese di cassa*

| <b>SPESE</b> |   |
|--------------|---|
| Titolo 1     | Spese correnti  |
| Titolo 2     | Spese in conto capitale                               |
| Titolo 3     | Spese per incremento di attività finanziarie          |
| Titolo 4     | Rimborso prestiti                                     |
| Titolo 5     | Chiusura anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere |
| Titolo 7     | Spese per conto terzi e partite di giro               |

Fonte: nostra elaborazione

È il caso del risultato di amministrazione, scomponibile in fondi liberi, fondi vincolati, fondi destinati agli investimenti e fondi accantonati, la cui rigorosa disciplina è racchiusa nell'art. 42 del D.Lgs. n. 118/2011 per le regioni e nell'art. 187 del TUEL per gli enti locali<sup>19</sup>. Nonostante a livello contabile l'avanzo di amministrazione costituisce la copertura finanziaria di specifiche spese dell'ente, in forza delle disposizioni

<sup>19</sup> Si veda anche il par. 9.2 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria.



sul pareggio di bilancio tale avanzo non è computato tra le entrate finali inibendo la correlata spesa. Pertanto le spese finanziate dall'avanzo, sebbene autorizzate dall'organo elettivo attraverso l'adozione del bilancio previsionale autorizzatorio redatto secondo i criteri di contabilità pubblica, rischiano di non essere effettuate a causa della regola del pareggio di bilancio. L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione nel bilancio redatto *ex D.Lgs. n. 118/2011* determina un aumento di pari importo degli stanziamenti di spesa espandendo la capacità di spesa dell'ente; quando si passa alla verifica del pareggio di bilancio emerge un disequilibrio a causa della mancata rilevanza dell'avanzo tra le entrate finali. Detta distorsione trova applicazione *mutatis mutandis* anche con riferimento agli equilibri di cassa ed all'uso del fondo cassa.

La dicotomia tra le regole di contabilità pubblica e quelle di finanza pubblica mette a repentaglio non solo la spesa per gli investimenti e la compartecipazione regionale ai fondi strutturali e di investimento europei (cd. fondi SIE), ma anche l'erogazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) e dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), con il rischio di generare nel tempo un accumulo di avanzi di amministrazione difficilmente utilizzabili, analogamente all'esperienza del PSI. Tale "blocco" nell'utilizzo del risultato di amministrazione, inoltre, appare distonico rispetto all' "operazione verità" sui conti degli enti territoriali effettuata proprio con il D.Lgs. n. 118/2011 al fine di rendere più veritieri i risultati di amministrazione attraverso il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi e l'introduzione della competenza finanziaria potenziata (Corte dei Conti, 2014).

Gli avanzi vincolati oggi sono riconducibili principalmente alla fattispecie di somme accertate ed incassate la cui correlata spesa non ha avuto applicazione nello stesso esercizio (Giaretta, 2016): accade, infatti, che trasferimenti pubblici erogati in prossimità della chiusura dell'esercizio sono difficilmente utilizzabili dall'ente territoriale beneficiario a causa dei tempi ristretti, confluendo nell'avanzo vincolato. Quest'ultimo rappresenta, dunque, una spesa posticipata agli esercizi successivi ma vincolata nel suo utilizzo; l'impossibilità di utilizzare questo avanzo finisce per tradire il vincolo di specifica destinazione dell'entrata alla spesa. La non rilevanza dell'avanzo tra le entrate finali per gli enti territoriali, infine, stride con quanto previsto dall'art. 13, comma 1, della Legge n. 243/2012 che stabilisce espressamente come l'avanzo di amministrazione delle amministrazioni pubbliche non territoriali è computato nella determinazione dell'equilibrio finale *"nella misura di quanto effettivamente realizzato, solo successivamente all'approvazione del rendiconto e comunque nel rispetto di eventuali condizioni e limiti previsti dalla legge dello Stato."*

Analogamente anche il FPV, sia di entrata sia di spesa, istituito con il D.Lgs. n. 118/2011 per attuare la competenza finanziaria potenziata e fornire copertura finanziaria agli impegni pluriennali derivanti da obbligazioni sorte negli esercizi precedenti, non rileva ai fini del pareggio di bilancio (Fazzi e Linsalata, 2016a). La mancata rilevanza del FPV tra le entrate finali e le spese finali finisce per privare la spesa della sua copertura finanziaria (invero presente nel bilancio *ex D.Lgs. n. 118/2011*) generando uno squilibrio ai fini dei saldi validi per il pareggio di bilancio ed una incoerenza rispetto al bilancio *ex D.Lgs. n. 118/2011* (Beltrami, 2015a). Si ripropone una criticità che già caratterizzava il PSI laddove non era possibile finanziare investimenti con entrate straordinarie in quanto mentre l'entrata contribuiva ai fini del PSI per un solo esercizio, la spesa, avendo natura pluriennale, impattava su più esercizi creando tensioni sugli obiettivi di Patto. Si creavano dei *surplus* ai fini del PSI nell'esercizio in cui era percepita l'entrata e dei potenziali *deficit* negli esercizi successivi, rendendo fondamentale l'adesione ai patti di solidarietà specie orizzontali. Il FPV consentirebbe di superare tale criticità offrendo annualmente copertura finanziaria alla spesa per investimenti ma la sua non rilevanza ai fini del pareggio di bilancio rischia di ripristinare le difficoltà del PSI (Ferretti e Lattarulo, 2015).

La Legge n. 190/2014 faceva rilevare il saldo tra il FPV di entrata e di spesa entro precisi limiti solo per l'esercizio 2015, a decorrere dall'anno 2016 tale saldo del FPV avrebbe rilevato interamente; successivamente la Legge n. 208/2015 ha modificato radicalmente tale regola stabilendo la rilevanza di tale saldo, al netto della quota rinveniente dal ricorso all'indebitamento, per il solo esercizio 2016. Quest'ultima disposizione agevola

quegli enti che nell'esercizio 2015 hanno attivato il FPV<sup>20</sup>, specie qualora finanziato con l'avanzo, in quanto da un lato la relativa spesa imputata all'esercizio 2016 è neutralizzata dal citato saldo del FPV e dall'altro ha consentito un utilizzo del risultato di amministrazione, oggi difficilmente impiegabile (Castellani, 2015). La stessa norma ha, però, spiazzato le regioni che, giusta art. 1-*quater* del DL 19 giugno 2015, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2015, n. 125 in materia di enti territoriali, avevano attivato nell'esercizio 2015 il FPV finanziato da debito autorizzato e non contratto: l'esclusione dal pareggio di bilancio per l'esercizio 2016 del saldo del FPV rinveniente dal ricorso all'indebitamento ha finito per tradire la *mens legis* del citato art. 1-*quater* facendo rilevare le spese per investimenti finanziate dal FPV attivato nell'esercizio precedente (Fazzi e Linsalata, 2016b). La non rilevanza del FPV da indebitamento finisce per gravare anche sulle spese effettuate *ex art.* 1-*bis* del DL n. 78/2015 che, per le sole regioni rispettose dei tempi di pagamento<sup>21</sup>, ha escluso dai saldi del pareggio di bilancio regionale, per l'esercizio 2015, gli impegni per investimenti diretti e per contributi in conto capitale. Tali spese rischiano di gravare sul saldo finale se coperte finanziariamente con l'assunzione di debito e se sia stato attivato il FPV. Come ha chiosato la magistratura contabile, la rilevanza del saldo del FPV ai fini del pareggio di bilancio prevista dalla Legge n. 208/2015 se da un lato facilita il rispetto degli equilibri ed aumenta la capacità di spesa, specie per investimenti, relativamente al solo esercizio 2016, dall'altro "*può generare illusoria capacità di spesa, per gli anni 2017-2018*" in quanto, a legislazione vigente, il FPV è irrilevante nel saldo finale (Corte dei Conti, 2016c).

L'impossibilità di utilizzare i risultati di amministrazione costituisce un problema atavico, già presente nel PSI, nella sua versione di saldo tra entrate e spese, e deriva dall'applicazione delle regole europee per la determinazione dell'indebitamento netto. Si tratta, quindi, di risparmi che non possono essere "portati a nuovo" ovvero accantonati per un utilizzo negli esercizi successivi a fronte di *stress* finanziario (cd. *rainy day funds*) in quanto, ai fini del SEC 95/SEC 10, essendo considerate partite finanziarie, finiscono per incidere nella determinazione del debito pubblico e non dell'indebitamento netto (Giovanelli, 2006; Balassone et al., 2004)<sup>22</sup>. Pertanto, similmente all'esperienza del PSI, l'avanzo di amministrazione, nella sua componente libera, può essere utilizzato non per il finanziamento degli investimenti, che peggiorerebbe il saldo finale, ma per l'abbattimento del debito a condizione che sussista un corrispondente fondo di cassa.

## **6. Gli spazi finanziari necessari a garantire la flessibilità nella gestione tra le pieghe del pareggio di bilancio e le altre poste escluse dal saldo finale**

A fronte della puntuale individuazione delle entrate finali e delle spese finali valide ai fini del pareggio di bilancio occorre individuare, sulla base della legislazione vigente, una modalità tecnico-contabile per effettuare spese finanziate da avanzo o da FPV. È stato osservato come le deroghe concesse alla regola del pareggio di bilancio regionale nell'esercizio 2015 e quelle concesse agli enti locali nell'esercizio 2016 (interventi di edilizia scolastica effettuati a valere sull'avanzo di amministrazione) sono state orientate allo smaltimento degli avanzi pregressi (ma anche delle giacenze di cassa) per rendere meno stringente il vincolo fiscale del pareggio di bilancio dall'esercizio 2017 (UPB, 2016). Pochi sono i margini sul lato dell'entrata in quanto l'accensione di prestiti per finanziare le spese in c/capitale, oltre a sottostare ai limiti di

<sup>20</sup> L'attivazione può avvenire nel rispetto del par. 5.4 del principio contabile sulla contabilità finanziata potenziata. Come efficacemente chiarito dalla magistratura contabile "Il Fondo pluriennale a regime assume le caratteristiche di strumento di programmazione e controllo delle modalità e dei tempi di impiego delle risorse, prevalentemente vincolate. È necessario rappresentare contabilmente in modo rigoroso la destinazione delle risorse stesse che, qualora relative alla copertura di spese "impegnate", sono contabilmente descritte nel Fondo pluriennale vincolato, mentre, se destinate a finanziare spese di cui non sia stata perfezionata la relativa obbligazione giuridica, sono rappresentate contabilmente nel risultato di amministrazione tra le quote vincolate." (Corte dei Conti, 2015).

<sup>21</sup> Si veda l'art. 4 del D.Lgs. n. 9 ottobre 2002, n. 231.

<sup>22</sup> Come emerge dalle periodiche Notifiche dell'indebitamento netto e del debito delle amministrazioni pubbliche secondo il trattato di Maastricht effettuate dall'ISTAT, nella Tavola 3 intitolata "Raccordo tra indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e variazione del debito pubblico", si rappresenta la variazione del debito pubblico partendo dall'ammontare dell'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche a cui si applica l'aggiustamento *stock-flussi* disaggregato nelle varie componenti.

indebitamento<sup>23</sup>, non è computata tra le entrate finali. Non è, inoltre, possibile ricorrere alla leva fiscale in quanto da un lato l'articolo unico, comma 26 della Legge n. 208/2015 ha sospeso il potere locale di manovrabilità dei tributi territoriali e dall'altro, specie a livello comunale, l'autonomia impositiva si è progressivamente ridotta a causa della concessione di agevolazioni fiscali su tributi locali compensati da trasferimenti (Balduzzi e Bordignon, 2016).

Appare, dunque, necessario rivolgere l'attenzione al lato della spesa: le spese per rimborso di prestiti (Titolo 4 della spesa) non sono computate tra le spese finali in quanto trattasi di partite finanziarie che non rilevano ai fini dell'indebitamento netto, creando spazi finanziari ai fini del pareggio di bilancio. Si tratta di una spesa non computata tra le spese finali finanziata con entrate rilevanti ai fini del pareggio di bilancio. Ulteriori spazi finanziari sono creati dall'esclusione dalla spesa finale dei fondi di accantonamento, quali il fondo residui perenti, il Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE) e gli ulteriori fondi per passività potenziali, in quanto non sono oggetto di impegno e generano un'economia di spesa destinata a confluire nella quota accantonata del risultato di amministrazione<sup>24</sup>. Anche in tal caso si tratta di una spesa non rilevante tra le spese finali che genera spazi finanziari a condizione che sia finanziata da entrate computate tra le entrate finali. Come chiarito dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS) la non rilevanza dei fondi di accantonamento tra le spese finali *“amplia la capacità di spesa degli enti permettendo, ad esempio, di utilizzare, nei limiti degli stanziamenti previsti per il Fondo crediti dubbia esigibilità - esclusivamente per la quota non finanziata dall'avanzo e per i Fondi spese e rischi futuri di ciascun anno di programmazione destinati a confluire nell'avanzo di amministrazione - l'avanzo di amministrazione libero, destinato e vincolato riferito al precedente esercizio. La possibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione libero, destinato e vincolato riferito al precedente esercizio, permetterà di avere effetti positivi sugli investimenti”*<sup>25</sup>. La non rilevanza tra le spese finali del FCDE rappresenta una novità significativa considerando che lo stesso era incluso tra le spese finali valide ai fini del PSI degli enti locali nonché nella versione del 2015 del pareggio di bilancio regionale. Tale esclusione determina un concorso all'equilibrio finale anche di entrate che presentano rischi di inesigibilità, espandendo la capacità di spesa dell'ente territoriale (Rizzo, 2016)<sup>26</sup>; detta esclusione rappresenta una deviazione dalle regole contabili europee secondo cui le entrate di difficile esigibilità non devono figurare tra le entrate pubbliche e, quindi, non devono impattare sulla determinazione dell'indebitamento netto<sup>27</sup>. Occorre, dunque, comprendere se nella determinazione del saldo finale tali fondi, in specie il FCDE, siano o meno rilevanti in quanto da un lato la Legge di stabilità 2016 dispone la loro esclusione a regime, dall'altro la Legge n. 243/2012 non dispone la loro non rilevanza.

In definitiva maggiore è la quota annuale di rimborso prestiti nonché l'ammontare dei fondi di accantonamento, più alto è lo spazio finanziario impiegabile per l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione ovvero per aumentare la spesa per investimenti attraverso il ricorso all'indebitamento. Il risultato paradossale è che a beneficiare di tali spazi finanziari sono gli enti meno virtuosi caratterizzati da un alto livello di indebitamento, un elevato *stock* di residui attivi ovvero sostanziose presenze di passività latenti<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> Si veda l'art. 62 del D.Lgs. n. 118/2011 per le regioni e l'art. 204 del TUEL per gli enti locali.

<sup>24</sup> Si vedano gli artt. 46 e 60 del D.Lgs. n. 118/2011 per le regioni e l'art. 167 del TUEL per gli enti locali.

<sup>25</sup> Si veda la circolare di RGS del 10 febbraio 2016, n. 5.

<sup>26</sup> La relazione tecnica alla Legge di stabilità 2015 stimava il FCDE in 1.889 mln/€ di cui 1.750 milioni ascrivibili ai comuni e 139 milioni alle province.

<sup>27</sup> A titolo esemplificativo il par. 4.82 del SEC 2010 stabilisce che gli importi da registrate a titolo di imposte correnti sul reddito, sul patrimonio, ecc. attraverso gli accertamenti e le dichiarazioni (e non gli incassi) “sono rettificati applicando un coefficiente che consente di tener conto degli importi accertati e dichiarati, ma non riscossi. Una soluzione alternativa consiste nel registrare un trasferimento in conto capitale a favore dei pertinenti settori, di importo equivalente a quello della rettifica. I coefficienti sono stimati sulla base dell'esperienza acquisita e delle attuali previsioni circa gli importi accertati e dichiarati, ma non riscossi. I coefficienti sono specifici per i vari tipi di imposta.”. Analoga metodologia è prevista con riferimento alle Imposte sulla produzione e sulle importazioni (par. 4.27), ai contributi sociali (par. 4.95) ed alle imposte in conto capitale (par. 4.150).

<sup>28</sup> ANCI Veneto ha proposto una modifica della disciplina del pareggio di bilancio contenuta nella Legge di stabilità 2016 volta a far rilevare l'avanzo di amministrazione libero destinato al finanziamento di investimenti, se inferiore al fondo di cassa, al fine di premiare gli enti virtuosi che rilevano alti avanzi di amministrazione e bassi livelli di FCDE

Per quanto riguarda altre poste del bilancio *ex* D.Lgs. n. 118/2011 quali le anticipazioni di cassa (Titolo 7 in entrata e Titolo 5 in spesa), esse non sono computate nei saldi del pareggio di bilancio perché trattasi di partite finanziarie che non rilevano ai fini della determinazione dell'indebitamento netto, similmente alle accensioni/rimborsi di prestiti. Stupisce, però, la mancata decurtazione delle ulteriori operazioni finanziarie quali concessione/riscossione di crediti nonché acquisto/alienazione di partecipazioni: tali operazioni, accolte nel Titolo 5 dell'entrata e nel Titolo 3 delle spese, non impattando sull'indebitamento netto non dovrebbero rilevare tra i saldi del pareggio di bilancio (Rizzo, 2015). Del resto tali poste contabili tradizionalmente non erano rilevanti ai fini del PSI né delle regioni né degli enti locali.

Analogamente la disciplina sul pareggio di bilancio include tra le entrate finali e le spese finali anche le risorse provenienti dall'Unione Europea e le relative spese. Tali poste sono state tradizionalmente escluse dai saldi del PSI in quanto non impattano sulla determinazione dell'indebitamento netto. Più precisamente qualora il beneficiario finale dei fondi sia un'entità diversa dalla Pubblica Amministrazione, tali poste non hanno alcun impatto; se il beneficiario finale è una PA, ai fini del conto consolidato delle AP le risorse europee sono registrate in entrata al momento in cui l'ente presenta la domanda di rimborso facendo coincidere il momento della registrazione dell'entrata con quello del sostenimento della spesa e della rendicontazione a consuntivo<sup>29</sup>. Per gli enti territoriali tale parallelismo tra entrate e spese è disciplinato dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria<sup>30</sup>, similmente alla metodologia dei contributi a rendicontazione, sicché il saldo finale ai fini del pareggio di bilancio non dovrebbe essere inficiato da tale posta contabile.

## **7. La riforma della Legge n. 243/2012 tra semplificazione delle procedure e necessità di ulteriori correttivi**

Il disegno di legge recante modifiche alla Legge n. 243/2012 in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali approvato dal Consiglio dei Ministri il 25 marzo 2016 ed in corso di discussione parlamentare apporta significativi miglioramenti alle criticità su evidenziate pur non modificando radicalmente la disciplina sul pareggio di bilancio applicabile agli enti territoriali. Il DDL, infatti, sostituisce i quattro saldi di cui all'art. 9 della Legge n. 243/2012 con un unico saldo non negativo in termini di competenza da rispettare in sede di preventivo e di rendiconto rappresentando una indubbia semplificazione nella gestione finanziaria degli enti (Marattin, 2016a). Tale modifica rende stabile il contributo alla finanza pubblica degli enti territoriali richiesto dalla Legge di stabilità 2016 e basato su un unico saldo, quello di competenza finanziaria potenziata, costruendo le fondamenta per un rilancio degli investimenti pubblici attraverso l'eliminazione del saldo di competenza mista (Marattin, 2016b). L'adozione di un unico saldo, oltre a semplificare la gestione finanziaria, è allineata con l'applicazione dei principi contabili armonizzati ed appare più coordinata con i saldi di finanza pubblica nazionale (UPB, 2016; Morich et al., 2015): come rilevato nella Relazione al DDL *“il nuovo saldo, basato sulla competenza finanziaria potenziata [...], appare il più vicino al saldo rilevato dall'ISTAT ai fini del computo dell'indebitamento netto nazionale”*. Tale nuovo saldo rappresenta, dunque, una *proxy* dell'indebitamento netto rendendo tautologico il monitoraggio degli equilibri di cassa ai fini degli obiettivi di finanza pubblica: l'andamento della cassa oltre ad essere erratico è condizionato dalle modalità e dalla tempistica di registrazione di alcune operazioni contabili, quali il ripiano delle anticipazioni di tesoreria statale per il finanziamento della spesa sanitaria ovvero le anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti pregressi (Di Stefano et al., 2015). Analogamente anche il pareggio sul saldo corrente appare ultroneo in quanto non incide sui saldi di finanza pubblica che si basano sui saldi finali<sup>31</sup>. Il rispetto degli equilibri di cassa e dell'equilibrio corrente è garantito ai fini contabili (e non di

---

nonché eliminare situazioni paradossali nelle quali enti registrano alti avanzi di amministrazione non utilizzabili perché il FCDE è basso ovvero enti con grandi potenzialità di investimento perché il FCDE è alto, ma senza avanzi di amministrazione da utilizzare.

<sup>29</sup> Eurostat (2016), Manual on Government Deficit and Debt, par. II.6.1 “Grants from the EU budget”.

<sup>30</sup> Si veda il par. 3.12

<sup>31</sup> Ai sensi dell'art. 13 della Legge n. 243/2012 anche le amministrazioni pubbliche non territoriali devono rispettare il solo equilibrio del saldo finale e non anche di quello corrente.

finanza pubblica) dall'art. 40 del D.Lgs. n. 118/2011 e dall'art. 162 del TUEL. La magistratura contabile ha tuttavia evidenziato come l'eliminazione del saldo corrente e di cassa *“indebolisce notevolmente il sistema di garanzie che la legge costituzionale n. 1/2012 ha posto a presidio del corretto raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica”* e *“per effetto del principio della successione delle leggi nel tempo. Si interpreti la normativa di risulta, ..., quale espressione di un principio orientativo verso cui debba tendere anche il legislatore ordinario, nel senso di ritenere non più riproponibili tali parametri, in sede sia di eventuale legge organica che di manovra annuale”* (Corte dei Conti, 2016b).

Il DDL in esame interviene anche per ricomporre la profonda frattura tra le risultanze del bilancio *ex* D.Lgs. n. 118/2011 ed i vincoli del pareggio di bilancio soffermandosi sul FPV, sull'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e sul ricorso all'indebitamento. Rimane ancora da definire la rilevanza o meno ai fini del pareggio di altre poste tipiche della contabilità armonizzata quali il FCDE ed i fondi di accantonamento su cui la Legge n. 243/2012 non ha definito regole specifiche. Il DDL si limita a stabilire che le entrate finali sono quelle ascrivibili ai Titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio *ex* D.Lgs. n. 118/2011 e le spese finali sono quelle ascrivibili ai Titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio.

Il DDL stabilisce che la rilevanza del FPV di entrata e di spesa ai fini del pareggio di bilancio è disciplinata con legge statale, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica. Parrebbe, quindi, riproporsi quando disposto in precedenza dalla Legge di stabilità 2015 che riconosceva la rilevanza del FPV entro specifici importi. Nel corso dell'esame parlamentare è stata adottata l'introduzione del saldo del FPV ai fini del pareggio di bilancio per gli anni 2017-2019, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, mentre *“A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali”*. Tale soluzione, limitatamente al triennio 2017-2019, limita la capacità di programmazione degli enti per quanto concerne le spese correnti ma specialmente quelle per investimenti in quanto la tempistica dell'adozione della legge statale (presumibilmente legge di stabilità/legge di bilancio) potrebbe essere non coerente con quella per l'approvazione dei bilanci territoriali; tale legge, inoltre, potrebbe rivolgersi ad un orizzonte temporale incoerente con quello della spesa. Come osservato dal *Fiscal council* italiano *“Non è possibile prevedere a oggi le implicazioni di un eventuale inserimento non condizionato del FPV nel pareggio; gli effetti sulla finanza pubblica dipenderebbero infatti dalla somma del comportamento degli Enti territoriali che potrebbe variare di anno in anno a seconda delle decisioni individuali e della capacità di programmare e realizzare gli investimenti.”* (UPB, 2016). D'altro canto è stato osservato come la rilevanza del FPV nei limiti individuati dal Legislatore statale genera situazioni di provvisorietà e di incertezza operativa mettendo a rischio la programmazione finanziaria (Corte dei Conti, 2016b).

Spetterà, inoltre, alla legge dello Stato stabilire se l'inclusione del FPV nel saldo del pareggio di bilancio afferisca o meno alla sua componente derivante da debito. In caso positivo si genera un incentivo a contrarre indebitamento per finanziare spese in c/capitale espandibili sino ai limiti indicati dalla stessa Legge n. 243/2012 e dal D.Lgs. n. 118/2011. Il vantaggio è ritraibile dal fatto che nell'esercizio di assunzione dell'indebitamento la quota di FPV riveniente da debito non alimenta la capacità di spesa in quanto non è inclusa tra le spese finali (Beltrami, 2015b). L'esclusione del FPV da indebitamento nel saldo finale è la diretta conseguenza della mancata considerazione tra le entrate finali dell'accensione di prestiti a causa dell'intima connessione tra le due poste contabili (es. la contrazione di un mutuo per finanziare spese di investimenti spiega la sua utilità su più esercizi rendendo necessario attivare il FPV).

Le operazioni di ricorso all'indebitamento ed utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano il rispetto del saldo finale per il complesso degli enti territoriali della regione, incluso lo stesso ente regionale. A legislazione vigente il sistema delle intese regionali è confinato alla sola possibilità di contrarre debito, in attuazione del novellato art. 119 Cost., che condiziona l'indebitamento al rispetto dell'equilibrio di bilancio per il complesso degli enti di ciascuna regione. Il DDL estende tale meccanismo anche alla possibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione, eliminando contestualmente le comunicazioni annuali che gli enti

locali avrebbero effettuato concernenti il saldo finale che si prevede di conseguire nonché gli investimenti che si intende realizzare mediante il ricorso all'indebitamento ovvero mediante l'utilizzo del risultato di amministrazione degli esercizi precedenti; l'attivazione delle intese è subordinata all'adozione di un DPCM che definisca i criteri e le modalità attuative. Il DDL pone sullo stesso piano gli investimenti finanziati mediante il ricorso al debito e gli avanzi pregressi, generando un *favor* verso l'indebitamento a scapito dell'autofinanziamento (avanzi pregressi); *“Un trattamento differenziato dell'autofinanziamento potrebbe essere realizzato consentendo di computare nel pareggio il FPV alimentato da risorse proprie, ricorrendo alle intese regionali unicamente per la parte di indebitamento”* (UPB, 2016). Tale sistema di intese su scala regionale consente di introdurre margini di flessibilità nei vincoli imposti agli enti territoriali attraverso un rafforzamento della *governance* delle regioni nel sistema di finanza pubblica locale (Ferretti e Lattarulo, 2015); né la Legge n. 243/2012 né il DDL di modifica prevedono la possibilità di redistribuzione dei vincoli di finanza pubblica su scala non solo regionale ma anche nazionale similmente all'esperienza dei patti orizzontali (Anci, 2016). Successivamente in sede di esame parlamentare del DDL è stato previsto che le operazioni di indebitamento e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non soddisfatte dalle citate intese, sono effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali. Si continua con la felice esperienza dei patti di solidarietà che hanno consentito di ridurre il fenomeno dell'*overshooting* e di differenziare gli obiettivi di finanza pubblica traslati a livello locale (Sciancalepore, 2015). Particolare rilievo ha assunto sin dall'esercizio 2009 il patto regionale verticale, specie nella sua configurazione incentivata, al fine di sostenere la spesa per gli investimenti. Tale incentivo è venuto meno con la Legge di stabilità 2016 mettendo a serio rischio la cessione di spazi finanziari regionali anche a causa dei vincoli più stringenti sulle regioni. Tuttavia, come indicato nella relazione illustrativa della Legge n. 243/2012, la disposizione non attribuisce alla regione la funzione di organo decisore, ma prevede che sia raggiunta una intesa, in assenza della quale ciascun ente potrà indebitarsi od utilizzare l'avanzo per finanziare gli investimenti nei limiti degli spazi del proprio saldo finale.

È auspicabile che tale meccanismo delle intese regionali assuma rilevanza pluriennale in quanto concerne spazi finanziari destinati ad essere utilizzati per spese di investimento le cui procedure di spesa si protraggono per più anni. Diversamente dai patti di solidarietà, l'intesa deve riguardare tutti gli enti locali del territorio determinando difficoltà nella soddisfazione delle richieste di tutti gli enti. Appare, inoltre, difficilmente applicabile il potere sostitutivo statale in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni per il raggiungimento dell'intesa in quanto le risorse che i singoli enti intendono mettere a disposizione appartengono all'autonomia e discrezionalità locale.

La possibilità di utilizzare l'avanzo a fini di investimento non è prevista nel dettato costituzionale e rappresenta una misura di flessibilità concessa dalla Legge n. 243/2012 al fine di facilitare il rilancio degli investimenti. Si lasciano, però, immutate le difficoltà nell'utilizzo dell'avanzo corrente, specie vincolato, la cui creazione è difficilmente imputabile alla gestione finanziaria dell'ente. Sarebbe, dunque, auspicabile che gli enti territoriali limitino, per quanto possibile, la formazione di inutili avanzi di amministrazione, specie vincolati, adottando accorte tecniche contabili che consentano di creare un parallelismo tra entrate (accertamenti) e spese (impegni). Tale tecnica ben si adatta alle fattispecie dei trasferimenti vincolati ovvero dei contributi a rendicontazione laddove sull'entrata grava un vincolo di destinazione sicché i capitoli del bilancio, in entrata ed in spesa, sono connessi. Detto parallelismo consente di far gravare sullo stesso esercizio l'entrata e la relativa spesa attraverso un laborioso ma sinergico raccordo organizzativo e procedimentale tra gli uffici finanziari e gli altri uffici dell'ente territoriale attraverso una specifica definizione dell'attività di spesa. A tal fine appare imprescindibile anche l'operato dello Stato che, in un'ottica di leale collaborazione istituzionale e di buon andamento della pubblica amministrazione, deve effettuare i trasferimenti agli enti territoriali compatibilmente con la capacità di spesa di questi ultimi.

Va evidenziata *in limine* anche l'eliminazione del limite all'indebitamento per un importo non superiore alle spese per rimborsi di prestiti contenuto nel vigente art. 10, comma 3 della Legge n. 243/2012, lasciando alle norme di contabilità (e finanza) pubblica la determinazione di tali limiti<sup>32</sup>.

Il DDL in esame rappresenta un'occasione mancata per estendere al comparto locale le regole europee racchiuse nel SEC 2010 con il quale misurare il raggiungimento agli obiettivi di finanza pubblica europea. L'adozione a livello territoriale delle stesse regole statistiche-contabili imposte allo Stato per la determinazione dell'indebitamento netto e del debito era stata già in precedenza preannunciata dal Legislatore<sup>33</sup> ed in attesa della sua attuazione sono stati applicati al comparto regionale patti di stabilità euro compatibili e prime indicazioni di prassi per la riconciliazione tra contabilità finanziaria e regole del SEC<sup>34</sup>. L'adozione diretta delle regole europee, nonostante possibili irrigidimenti gestionali (es. utilizzi degli avanzi e poste non computabili ai fini dell'indebitamento netto), consentirebbe alle amministrazioni locali di conoscere immediatamente l'ammontare del proprio contributo al risanamento delle finanze pubbliche ai fini del raggiungimento degli obiettivi europei. Solo in tal modo è possibile connettere realmente le regole del *Fiscal compact* con il pareggio di bilancio territoriale al fine di misurare il contributo di ogni ente pubblico all'indebitamento netto (Petretto, 2013). Tali amministrazioni potranno determinare autonomamente le politiche di bilancio per rispettare gli obiettivi di finanza pubblica senza sottostare alle regole del pareggio di bilancio o ai numerosi vincoli legislativi imposti soprattutto ai fini della revisione della spesa in merito alle spese di personale, studi e consulenze, mobili e arredi, formazione, comunicazione, ecc. (Aulenta, 2015).

## **8. Una simulazione del principio del pareggio di bilancio**

In letteratura (Di Stefano et al., 2015; Troisi e Bianco, 2015) i primi tentativi di determinare gli effetti derivanti dall'introduzione della regola del pareggio di bilancio sugli enti territoriali sono stati effettuati con riferimento agli equilibri di competenza e di cassa, sia in fase di previsione che di rendiconto. In particolare, in assenza dei dati contabili derivanti dall'applicazione delle regole dell'armonizzazione, sono stati utilizzati i dati di cassa in quanto più vicini a quelli della competenza finanziaria potenziata; successivamente è stato elaborato il saldo originario ottenendo depurando i bilanci dai trasferimenti tra enti pubblici/statali facendo emergere un generalizzato squilibrio.

La Legge di Stabilità per il 2016, invece, come descritto in precedenza, richiede agli enti territoriali di conseguire un saldo non negativo in termini di sola competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Nelle simulazioni che seguono, pertanto, utilizziamo i dati di regioni, province e comuni e calcoliamo il saldo finale per ogni comparto territoriale nell'ipotesi che questo sia conteggiato secondo i nuovi criteri stabiliti dall'ultima legge di Stabilità. Gli accertamenti e gli impegni conteggiati ai fini dell'esercizio sono stati assunti dagli enti che nell'esercizio 2014 hanno aderito alla sperimentazione contabile secondo la tecnica della competenza finanziaria potenziata, dagli altri secondo la tecnica della competenza giuridica.

Tuttavia, come è emerso all'interno del lavoro, la nuova definizione di saldo finale, seppure si avvicina molto a quella rilevante per il rispetto dei vincoli europei – anche grazie all'introduzione della contabilità finanziaria potenziata – non coincide ancora con l'indebitamento netto così, in un secondo esercizio di simulazione, calcoliamo il saldo finale per il comparto degli enti territoriali applicando la contabilità euro-compatibile.

### **8.1 Il saldo finale in termini di competenza**

Avendo a riferimento i dati dell'esercizio finanziario 2014 (ultimo anno disponibile) delle amministrazioni regionali, comunali e provinciali<sup>35</sup> delle regioni a statuto ordinario abbiamo costruito le entrate finali come

<sup>32</sup> Si veda l'art. 204 del TUEL per gli enti locali e l'art. 62 del D.Lgs. n. 118/2011.

<sup>33</sup> Si veda l'art. 32, comma 17 della Legge n. 183/2011.

<sup>34</sup> Si veda la Circolare di RGS del 7 febbraio 2013, n. 5.

<sup>35</sup> Per quanto riguarda le amministrazioni regionali sono stati considerati i dati di rendiconto al bilancio 2014 trasmessi alla Copaff

somma algebrica dei seguenti titoli di bilancio *ante* armonizzazione contabile: tributi propri (Titolo I), trasferimenti correnti (Titolo II), entrate extra-tributarie (Titolo III) entrate in conto capitale (Titolo IV), mentre le spese finali sono date dalla somma algebrica delle spese correnti (Titolo I) e delle spese in conto capitale (Titolo II). I titoli sono state analizzati nella fase dell'accertamento (entrata) e dell'impegno (spesa), sia di parte corrente sia di parte capitale. Al fine di costruire il saldo di ogni comparto territoriale, e quindi il saldo consolidato a livello territoriale, è stato necessario depurare, per ogni ente territoriale, l'importo dei trasferimenti dagli altri comparti locali, sia in entrata che in uscita, attraverso un procedura di consolidamento<sup>36</sup>. Ai trasferimenti in entrata per i comuni provenienti da regioni e province corrisponde il medesimo importo iscritto in uscita rispettivamente da regioni e province. Allo stesso modo, ai trasferimenti registrati in entrata dalle province provenienti da regioni e comuni corrisponde il medesimo importo iscritto in uscita rispettivamente da regioni e comuni. Infine, ai trasferimenti registrati in entrata dalle regioni provenienti da province e comuni corrisponde il medesimo importo iscritto in uscita, rispettivamente, da province e comuni.

### 8.1.1 Il saldo finale disaggregato per zone e per comparti territoriali

La Tabella 1 mostra il saldo territoriale consolidato per zone geografiche<sup>37</sup> e comparti territoriali. In aggregato, il saldo finale registrato nel 2014 dagli enti territoriali è negativo e pari a -10,4 miliardi di euro. Tale saldo negativo è principalmente guidato dal comparto regionale che, nel 2014, registra un saldo di -6,2 miliardi di euro (60% del saldo territoriale), seguito dal comparto comunale (-3,2 miliardi; 31% del saldo territoriale) e da quello provinciale (-935 milioni di euro; 9% del saldo territoriale). L'analisi disaggregata per zone geografiche, tuttavia, mostra forti differenze territoriali. Il saldo finale del comparto territoriale del Nord Italia infatti, pur essendo negativo, è più contenuto (-537 milioni di euro, -21 euro pro-capite) rispetto a quello del Centro (-2,5 miliardi di euro, -214 euro pro-capite) e a quello del Sud Italia (-7,3 miliardi di euro, -520 euro pro-capite). Inoltre, anche la composizione del saldo per comparti territoriali è caratterizzata da una forte eterogeneità. Così, se per i comparti territoriali del Nord Italia il maggiore "responsabile" del saldo negativo è il comparto provinciale (-286 milioni di euro, 53% del saldo territoriale), per i comparti territoriali del Centro e del Sud Italia la negatività del saldo è ascrivibile maggiormente al comparto regionale (-1,6 miliardi di euro, 63% del saldo territoriale per il Centro e -4,4 miliardi di euro, 60% del saldo territoriale per il Sud). Da notare, infine, che il peso del comparto comunale aumenta significativamente passando da Nord a Sud: il saldo finale dei comuni del Nord Italia è negativo e pari a - 50,4 milioni di euro (9% del saldo territoriale), mentre il saldo finale dei comuni del Centro e del Sud Italia è negativo e pari, rispettivamente, a - 490 milioni (19% del saldo territoriale) e -2,7 miliardi di euro (37% del saldo territoriale).

La simulazione sul pareggio di bilancio territoriale ci consegna alcune indicazioni. Da un lato, il dato aggregato suggerisce che il Centro e il Sud Italia presentano dei valori finanziari di bilancio lontani dal pareggio. In particolare, il Centro registra un saldo finale pro-capite negativo e pari a -214 euro che si amplia a -520 euro pro-capite passando al Sud Italia. Dall'altro, la scomposizione del saldo per comparti indica che, generalmente, il comparto regionale è quello che pesa maggiormente sul territorio. Tuttavia, il dato deve essere letto con cautela. Se è vero che, in aggregato, il comparto regionale è responsabile per il 60% del saldo finale, è altrettanto vero che tale percentuale è fortemente differenziata per zone geografiche. Così, se al Centro e al Sud Italia il comparto regionale pesa, rispettivamente, per il 63% e per il 60% del saldo, al Nord

---

([http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/Copaff/documenti/I\\_bilanci\\_delle\\_regioni\\_in\\_sintesi\\_2014.pdf](http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/Copaff/documenti/I_bilanci_delle_regioni_in_sintesi_2014.pdf)), mentre per quanto riguarda le amministrazioni provinciali e comunali abbiamo fatto riferimento ai dati forniti dal Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali (<http://finanzalocale.interno.it/apps/floc.php/in/cod/4>).

<sup>36</sup> Si rimanda all'appendice la metodologia relativa al processo di consolidamento dei trasferimenti.

<sup>37</sup> Seguendo la classificazione dell'ISTAT e rispetto al campione delle sole regioni a statuto ordinario, il Nord comprende le seguenti regioni: Liguria, Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna e Veneto; il Centro comprende le seguenti regioni: Lazio, Marche, Toscana e Umbria; il Sud comprende le seguenti regioni: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise e Puglia.



Italia il peso del comparto regionale somma al 37%, mentre è da imputarsi al comparto provinciale la maggior parte del saldo negativo (53%).

L'accentuato saldo negativo del comparto regionale è imputabile a diverse ragioni.

*In primis* le regioni, nell'esercizio 2014, effettuavano impegni sull'applicazione dell'avanzo di amministrazione, anche vincolato, in quanto vigeva la regola dei tetti di spesa ai fini del PSI. Tali impegni concernevano sia spese per investimenti sia spese correnti ed erano finanziati dall'utilizzo del risultato di amministrazione generato dalla dinamica temporale dei trasferimenti statali ed europei. La concentrazione del disequilibrio ai fini del pareggio di bilancio nelle regioni del Sud è, quindi, riconducibile alle tecniche di contabilizzazione dei fondi europei (es. Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Programma di Sviluppo Rurale (PSR) e Fondo Sociale Europeo (FSE)) e nazionali (es. Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) ora Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)), di cui il Mezzogiorno è il principale beneficiario, che generavano consistenti avanzi di amministrazione legati ai tempi di realizzazione delle procedure di spesa.

*In secundis* il disavanzo del saldo finale dell'esercizio 2014 è giustificato dal ricorso al debito autorizzato e non contratto per finanziare la spesa per investimenti<sup>38</sup>. In altri termini, nell'esercizio in esame le spese regionali eccedono le entrate generando un disavanzo per spesa di investimento la cui copertura finanziaria è rintracciabile nei cd. mutui a pareggio. Per evitare di incrementare l'esposizione debitoria dell'ente e contenere le spese per interessi passivi, il "tiraggio", ovvero la contrazione del mutuo, avviene in funzione delle effettive esigenze di cassa. A seguito dell'avvento dell'armonizzazione contabile<sup>39</sup>, l'istituto del mutuo a pareggio è destinato ad essere superato a decorrere dall'esercizio 2017<sup>40</sup>. La spesa finanziata attraverso il ricorso ai mutui a pareggio ha consentito di finanziare i trasferimenti in conto capitale a beneficio degli enti locali, consentendo loro di espandere la spesa per investimenti senza compromettere gli equilibri di bilancio del comparto.

*In tertiis* i risultati dell'esercizio 2014 risentono delle tecniche di contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità concessa alle regioni dal D.L. 8 aprile 2013, n. 35 convertito con modificazioni dalla Legge 6 giugno 2013, n. 64. L'anticipazione di liquidità accordata agli enti territoriali per far fronte ai pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili sanitari e non sanitari, qualora contabilizzata secondo i dettami della sentenza della Corte Costituzionale n. 181/2015 e della delibera della Corte dei Conti, sezione delle autonomie n. 19/SEAUTO/2014/QMIG, non impatta sul pareggio di bilancio traducendosi in uno smaltimento di residui passivi. Qualora dalla contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità, disciplinata dall'art. 1, commi 692 e seguenti della Legge n. 208/2015, emerga un disavanzo di amministrazione imputabile dall'accantonamento del fondo di anticipazione di liquidità, tale disavanzo è ripianato annualmente per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio.

*Tabella 1- Il saldo finale territoriale disaggregato per comparti e zone geografiche. Anno 2014*

| ZONA       | POPOLAZIONE       | COMPARTO<br>COMUNALE  | COMPARTO<br>PROVINCIALE | COMPARTO<br>REGIONALE | COMPARTO<br>TERRITORIALE | COMPARTO TERRITORIALE<br>PRO-CAPITE |
|------------|-------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|--------------------------|-------------------------------------|
| NORD       | 25.388.449        | -50.496.337           | -286.293.526            | -200.497.641          | -537.287.504             | -21                                 |
| CENTRO     | 12.090.637        | -490.370.969          | -478.881.885            | -1.621.914.674        | -2.591.167.528           | -214                                |
| SUD        | 14.149.806        | -2.747.434.607        | -170.414.752            | -4.440.005.488        | -7.357.854.847           | -520                                |
| <b>RSO</b> | <b>51.628.892</b> | <b>-3.288.301.913</b> | <b>-935.590.164</b>     | <b>-6.262.417.803</b> | <b>-10.486.309.879</b>   | <b>-203</b>                         |

Fonte: nostra elaborazione su dati Copaff e dati Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

<sup>38</sup> Si veda l'art. 5, comma 2 del D.Lgs. 28 marzo 2000, n. 76 che detta principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni.

<sup>39</sup> Si veda l'art. 40 del D.Lgs. n. 118/2011

<sup>40</sup> Si veda l'art. 1, comma 688-bis della Legge n. 208/2015 come introdotto dal D.L. n. 113/2016.

## 8.2 Il saldo finale in termini euro-compatibili

Fin dall'anno di entrata in vigore del Patto di Stabilità e Crescita, il governo italiano, per identificare il contributo di ogni amministrazione territoriale al saldo (indebitamento) su cui la Pubblica Amministrazione italiana viene valutata in sede europea aveva introdotto il PSI, che prevedeva per il comparto delle amministrazioni territoriali un obiettivo finanziario da raggiungere, che doveva essere strettamente coordinato con il Patto di Stabilità e Crescita. Tuttavia, l'obiettivo del PSI ha subito modifiche con cadenza annuale e, spesso, difficilmente riconducibili all'obiettivo originario. Inoltre, la contabilità utilizzata per il calcolo del saldo del patto di stabilità interno valido in Europa era diversa da quelle con cui il governo italiano calcolava il saldo del PSI comportando, per il complesso degli enti territoriali, una iniqua e distorta distribuzione dei costi di aggiustamento della finanza pubblica. Infatti, per il calcolo del saldo del patto esterno si utilizza la competenza economica, mentre per il calcolo del patto interno si utilizzava la competenza giuridica e/o la cassa. Di fatto, era impossibile calcolare in modo corretto il concorso di ogni ente territoriale al saldo del patto esterno: alcuni enti risultavano contribuire più di quanto avrebbero dovuto ed altri meno, a seconda della direzione ed entità delle differenze tra contabilità economica e finanziaria (Ferraresi e Rizzo, 2015; Ferraresi, Marattin e Rizzo, 2015). L'introduzione del pareggio di bilancio e l'applicazione della nuova contabilità armonizzata rende il saldo finale di bilancio che gli enti dovranno rispettare simile a quello su cui l'Italia è valutata in sede europea, tuttavia una misura di saldo finale più coerente con quella europea è data dal saldo euro-compatibile (d'ora in avanti EC).

Il saldo EC (Tabella 2) rappresenta un affinamento (nella direzione della competenza economica) rispetto al saldo di competenza, attualmente utilizzato per il calcolo del pareggio di bilancio. Il saldo EC infatti, per alcune voci in conto corrente adotta il criterio della registrazione per cassa, per cui la competenza economica può portare a variazioni significative rispetto alla competenza giuridica. In particolare, la contabilità EC contabilizza i trasferimenti, sia correnti che in conto capitale, in conto cassa mentre quella di competenza (pareggio di bilancio) li contabilizza in conto competenza. Questa differenza può essere molto importante nel determinare differenti risultati nel calcolo del saldo ai fini del pareggio di bilancio se utilizziamo la contabilità EC al posto di quella di competenza. Infine, di rilievo ai fini del computo del saldo è anche la modifica che sottrae dal conto capitale tutte le voci in entrata ed uscita classificabili come operazioni di natura finanziaria.

*Tabella 2 - Il saldo euro-compatibile*

|                 |                                      | <i>Saldo EC</i> |                  |
|-----------------|--------------------------------------|-----------------|------------------|
| Segno           | Spese                                | <i>Impegni</i>  | <i>Pagamenti</i> |
| +               | Titolo I                             | X               |                  |
| -               | Trasferimenti correnti               | X               |                  |
| +               | Trasferimenti correnti               |                 | X                |
| -               | Oneri straordinari gestione corrente | X               |                  |
| +               | Oneri straordinari gestione corrente |                 | X                |
| -               | Imposte e Tasse                      | X               |                  |
| +               | Imposte e Tasse                      |                 | X                |
| TOTALE TITOLO I |                                      |                 |                  |
| +               | Titolo II                            |                 | X                |
| -               | Acquisizione di titoli               |                 | X                |
| -               | Partecipazioni Azionarie             |                 | X                |

| -                 | Conferimenti capitale non per ripiano perdite        |              | X       |
|-------------------|--|--------------|---------|
| -                 | Concessione crediti e anticipazioni                  |              | X       |
| TOTALE TITOLO II  |  |              |         |
| Segno             | Entrate  | Accertamenti | Incassi |
| +                 | Titolo I   | X            |         |
| -                 | Compartecipazioni tributi                            | X            |         |
| +                 | Compartecipazioni tributi                            |              | X       |
| -                 | Entrate devolute                                     | X            |         |
| +                 | Entrate devolute                                     |              | X       |
| -                 | Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie | X            |         |
| +                 | Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie |              | X       |
| TOTALE TITOLO I   |  |              |         |
| +                 | TITOLO II  |              | X       |
| +                 | Titolo III   | X            |         |
| -                 | Sanzioni amministrative, ammende, oblazioni          | X            |         |
| +                 | Sanzioni amministrative, ammende, oblazioni          |              | X       |
| -                 | Proventi diversi                                     | X            |         |
| +                 | Proventi diversi                                     |              | X       |
| TOTALE TITOLO III |  |              |         |
| +                 | Titolo IV  |              | X       |
| -                 | Entrate da permessi di costruire                     |              | X       |
| +                 | Entrate da permessi di costruire                     | X            |         |
| -                 | Alienazione di titoli                                |              | X       |
| -                 | Riscossione di crediti                               |              | X       |
| TOTALE TITOLO IV  |  |              |         |

**Note:** Lo schema è tratto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, Circolare n°5 del 07 Febbraio 2013.

La classificazione di alcune voci di spesa in conto corrente (Titolo I), utilizzate nel saldo di competenza, viene opportunamente modificata per definire il nuovo saldo EC. In particolare, per quanto riguarda trasferimenti correnti, oneri straordinari di gestione corrente e imposte e tasse, alle poste in c/competenza (impegni) si tolgono i residui di competenza (impegni – pagamenti in c/competenza) e si aggiungono i pagamenti in c/residui, ottenendo così la spesa di cassa in c/competenza più la spesa di cassa in c/residui. Dalle spese in conto capitale (Titolo II) utilizzate nel saldo di competenza si sottraggono le partite finanziarie: partecipazioni azionarie, acquisizioni di titoli e conferimenti di capitali non per ripiano perdite.

La prima fondamentale differenza tra la competenza e la definizione EC, quindi, consiste nell'aggiustamento di alcune voci del Titolo I della spesa: mentre nella costruzione del saldo di competenza il Titolo I della spesa corrente è conteggiato solamente in conto impegni, nel nuovo saldo EC il Titolo I conteggiato in conto impegni è corretto aggiungendo alcune voci in conto cassa e sottraendo le medesime in conto impegni. Quindi, gli enti che hanno valori di cassa superiori rispetto all'impegno di spesa, esclusivamente per quelle voci che compongono il nuovo aggregato del Titolo I, si troveranno con un valore

di spesa da conteggiare superiore rispetto al tradizionale conteggio del Titolo I della spesa e saranno, pertanto, “sfavoriti” dall’applicazione dei criteri EC.

Anche la classificazione di alcune voci di entrata in conto corrente, utilizzate nel saldo di competenza viene opportunamente modificata per definire il nuovo saldo EC. In particolare (tab. 2) queste riguardano, per il Titolo I, le compartecipazioni ai tributi, le entrate devolute, i tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie, l’intero Titolo II (trasferimenti) e per il Titolo III, le sanzioni amministrative, ammende, oblazioni e proventi diversi. Le precedenti voci di bilancio utilizzate nel saldo di competenza vengono nettate dei residui di competenza (accertamenti – riscossioni in c/competenza) e quindi si aggiungono le riscossioni in c/residui, ottenendo le entrate di cassa in c/competenza più le entrate di cassa in c/residui. Vi è tuttavia una posta contabile “entrate da permessi di costruire” (appartenente al Titolo IV) con la quale viene fatta l’operazione inversa alla precedente. Infine dalle entrate in conto capitale (Titolo IV) utilizzate nel saldo di competenza si sottraggono le alienazioni di titoli (attività finanziarie in entrata). In questo modo, il criterio premiante è invertito rispetto alla spesa: gli enti cioè che sono efficienti nella riscossione riporteranno valori di entrata maggiori rispetto al valore dell’entrata considerato nel saldo di competenza.

### 8.2.1 Il raccordo tra saldo di competenza e saldo euro-compatibile

Utilizzando lo schema della Tabella 2, ricostruiamo per ogni comparto territoriale il saldo EC. Le differenze nel calcolo dei due saldi sono attribuibili, sia al criterio con cui sono conteggiate alcune specifiche poste di bilancio (cassa per quello EC e competenza per quello di competenza), sia al fatto che il saldo EC è calcolato al netto del saldo delle partite finanziarie, mentre dal saldo di competenza non sono sottratte. È quindi rilevante analizzare separatamente il ruolo del saldo degli aggiustamenti contabili e di quello delle partite finanziarie per comprendere cosa maggiormente incide nel passaggio dalla competenza a quella EC.

In particolare, dai dati di rendiconto al bilancio delle province e dei comuni identifichiamo le entrate delle partite finanziarie con la voce “alienazione di beni patrimoniali diversi” della categoria “alienazione di beni patrimoniali” del Titolo IV delle entrate e alla categoria “riscossione di crediti” del Titolo IV delle entrate del bilancio *ante* armonizzazione contabile; le partite finanziarie in uscita corrispondono agli interventi “partecipazioni azionarie”, “conferimenti di capitale” e “concessioni di crediti e anticipazioni” del Titolo II delle spese del bilancio *ante* armonizzazione contabile. Analoga operazione è effettuata con riferimento ai rendiconti regionali. Analoga operazione è effettuata con riferimento ai rendiconti regionali.

Partendo dal saldo di competenza sottraiamo il saldo delle partite finanziarie, calcolato come differenza tra le partite finanziarie in entrata (alienazione di beni patrimoniali diversi e riscossione di crediti) e quelle in uscita (conferimenti di capitale, partecipazioni azionarie e concessione di crediti). Si ottiene così un “saldo economico” che si avvicina alla nozione di indebitamento netto dell’ente. Tuttavia per arrivare ad una definizione di indebitamento netto simile a quella utilizzata in sede Europea per definire il vincolo del 3% è necessario effettuare alcuni aggiustamenti contabili. Come abbiamo visto al paragrafo 8.2, la contabilità EC registra alcune poste di entrata sommando ai valori di cassa in c/competenza i valori di cassa in c/residui, generando così un registrazione di cassa che differisce da quella di competenza adottata per il calcolo del saldo finale. Analogamente alcune voci di spesa sono registrate sommando la spesa di cassa in c/competenza e la spesa di cassa in c/residui, generando anche in questo caso una voce di cassa, che è in genere diversa da quella di competenza del saldo finale. Costruiamo quindi la voce “variazione contabile in entrata” come differenza tra voce classificata con la contabilità EC e la voce di competenza, ossia sommando le variazioni, ottenute come differenza tra cassa e competenza, relative alle poste: a) compartecipazioni a tributi, b) entrate devolute, c) tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie, d) trasferimenti correnti, e) sanzioni amministrative, ammende, oblazioni, f) proventi diversi, g) entrate da permessi di costruire (in questo caso la differenza è data da competenza – cassa) e h) entrate in conto capitale. Per quanto riguarda la voce “variazioni contabili in uscita”, sommiamo le variazioni, sempre ottenute come differenza tra cassa e competenza, relative alle poste: a) trasferimenti correnti, b) oneri straordinari della gestione corrente, c) imposte e tasse e d) spesa

in conto capitale. Infine, dalle “variazioni contabili in entrata” sottraiamo le “variazioni contabili in uscita”, ottenendo così un saldo che chiamiamo “aggiustamenti contabili”.

Nel 2014, il saldo EC è migliore rispetto a quello di competenza (Tabella 3): da -10,4 miliardi (-203 euro pro-capite) registrati adottando la definizione di saldo finale come da Legge di Stabilità per il 2016 si passa a -4,2 miliardi (-83 euro pro-capite). Il saldo EC si avvicina molto al saldo utilizzato dall’Istat secondo la contabilità economia Sec 2010 per il calcolo dell’indebitamento netto. La somma dell’indebitamento netto registrato, nel 2014, dal comparto regionale, dal comparto provinciale e dal comparto comunale, secondo i dati Istat<sup>41</sup>, ammonta infatti a -4,052 miliardi di euro; valore molto simile al saldo da noi calcolato in termini euro-compatibili. La differenza tra il saldo di competenza e quello calcolato in termini EC è dovuta sia al saldo negativo delle partite finanziarie (-537 milioni di euro, -10 euro pro-capite) - visto che quest’ultimo è incluso nel saldo finale di competenza e non nel saldo che utilizza la contabilità EC – sia al saldo “aggiustamenti contabili”, positivo, e pari a 5,6 miliardi di euro (110 euro pro-capite). Tuttavia, la distribuzione dei saldi è diversa a seconda del comparto considerato. Infatti, per il comparto regionale, che rappresenta circa il 7% del saldo dell’intero comparto territoriale, il miglioramento è ascrivibile in larga misura agli aggiustamenti contabili (5,9 miliardi di euro), mentre l’impatto del saldo delle partite finanziarie è trascurabile (-33 milioni di euro). Per il comparto provinciale, che rappresenta circa il 28% del saldo dell’intero comparto territoriale, si registra, invece, un peggioramento del saldo passando da competenza a contabilità EC. Tale peggioramento è imputabile al saldo positivo delle partite finanziarie (87 milioni di euro) e al saldo negativo degli aggiustamenti contabili (-172 milioni di euro). Infine, il comparto comunale, che equivale al 65% del saldo dell’intero comparto territoriale, registra un miglioramento passando dal saldo di competenza a quello EC (-2,8 miliardi di euro): in questo caso il miglioramento del saldo è interamente ascrivibile alle partite finanziarie, le quali, essendo negative (-592 milioni di euro), riducono l’entità del saldo di competenza, mentre gli aggiustamenti contabili sono negativi (-87 milioni di euro).

Passando dal saldo di competenza al saldo EC, si registra un miglioramento complessivo delle posizioni di bilancio dell’intero comparto territoriale, tuttavia tale miglioramento è determinato da differenti voci a seconda dello specifico comparto analizzato (regioni, province e comuni). Così, mentre per il comparto regionale il miglioramento del saldo è dovuto agli aggiustamenti contabili, per il comparto comunale il miglioramento è imputabile alle partite finanziarie. L’analisi sulle “fonti” che guidano il miglioramento del saldo porta quindi a concludere che per il comparto regionale, il criterio di registrazione (cassa vs. competenza) è rilevante nel determinare l’entità e la portata del saldo. Al contrario, per il comparto comunale, il criterio di registrazione non sembra essere particolarmente rilevante, mentre lo sono le partite finanziarie che essendo negative indicano una certa tendenza comunale ad incrementare il proprio patrimonio finanziario, acquisendo cioè più attività finanziarie rispetto a quelle che dismettono. Infine, le indicazioni che emergono dall’analisi del comparto provinciale suggeriscono non solo che il criterio di registrazione impatta negativamente sul saldo, ma anche che in termini netti il comparto provinciale, , sta dismettendo parte del proprio patrimonio finanziario.

*Tabella 3 - Il saldo euro-compatibile. Anno 2014*

|  | COMPARTO<br>REGIONALE | COMPARTO<br>PROVINCIALE | COMPARTO<br>COMUNALE  | COMPARTO<br>TERRITORIALE | COMPARTO<br>TERRITORIALE<br>PRO-CAPITE |
|--|-----------------------|-------------------------|-----------------------|--------------------------|--|
| Saldo di competenza                                  | -6.262.417.803        | -935.590.164            | -3.288.301.913        | -10.486.309.879          | -203                                   |
| Saldo delle partite finanziarie                      | -32.954.278           | 87.837.676              | -591.848.461          | -536.965.062             | -10                                    |
| Saldo “economico” al netto delle partite finanziarie | -6.229.463.525        | -1.023.427.840          | -2.696.453.452        | -9.949.344.817           | -193                                   |
| Aggiustamenti contabili                              | 5.934.983.395         | -171.800.889            | -87.101.677           | 5.676.080.829            | 110                                    |
| <b>Saldo euro-compatibile</b>                        | <b>-294.480.130</b>   | <b>-1.195.228.729</b>   | <b>-2.783.555.130</b> | <b>-4.273.263.988</b>    | <b>-83</b>                             |

Fonte: nostra elaborazione su dati Copaff e dati Ministero dell’Interno - Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

<sup>41</sup> <http://www.istat.it/it/archivio/172177>.

### 8.2.2 Il saldo finale euro-compatibile disaggregato per zone e per comparti territoriali

La distribuzione del saldo EC e dei relativi aggregati che lo compongono non solo differisce tra comparti, ma anche tra zone geografiche (Tabella 4).

Per quanto riguarda il comparto del Nord Italia, il saldo passa da negativo (-537 milioni; -21 euro pro-capite), se calcolato in termini di competenza, a positivo (2,8 miliardi; 109 euro pro-capite), se calcolato in termini EC. Il netto miglioramento del saldo è dovuto al ruolo delle partite finanziarie – soprattutto ascrivibili al comparto comunale - che essendo negative (-478 milioni; -19 euro pro-capite) contribuiscono notevolmente ad abbassare l'entità del saldo di competenza. Gli aggiustamenti contabili risultano positivi per l'aggregato territoriale (2,8 miliardi; 112 euro pro-capite) e totalmente imputabili al comparto regionale, che presenta una variazione positiva di tale voce per poco più di 3,6 miliardi. La fotografia del saldo EC per il comparto territoriale del Nord Italia ci consegna quindi un'immagine del territorio divisa in due. Da un lato, il comparto regionale registra un sostanziale miglioramento del proprio saldo, grazie soprattutto alle differenti contabilizzazioni delle poste (cassa vs. competenza), mentre sia il comparto provinciale, che quello comunale presentano un peggioramento del saldo EC rispetto a quello di competenza. Per questi due comparti, nonostante il saldo delle partite finanziarie sia negativo (leggermente positivo per il comparto provinciale), esso non è tale da compensare la variazione negativa dovuta dagli aggiustamenti contabili: in altri termini, le registrazioni di alcune poste per cassa rispetto alla competenza sfavoriscono il comparto provinciale e comunale.

Per quanto riguarda il comparto del Centro Italia, il saldo peggiora sensibilmente passando da -2,6 miliardi (-214 euro pro-capite), se calcolato in termini di competenza, a -6,4 miliardi (-528 euro pro-capite), se calcolato in termini EC. Il netto peggioramento del saldo è dovuto al ruolo delle partite finanziarie – soprattutto ascrivibili ai comparti regionale e provinciale - che essendo positive (41 milioni; 3 euro pro-capite) contribuiscono ad incrementare l'entità del saldo calcolato in termini di competenza. Gli aggiustamenti contabili risultano estremamente negativi per l'aggregato territoriale (-3,7 miliardi; 310 euro pro-capite) e largamente imputabili al comparto regionale, che presenta una variazione negativa di tale voce per poco più di 3,2 miliardi. Il comparto regionale risulta quindi essere il maggiore “responsabile” del peggioramento del saldo, a causa della differente contabilizzazione delle poste (cassa vs. competenza), seguito dal comparto comunale che, pur presentando un saldo negativo delle partite finanziarie, registra un peggioramento del saldo EC rispetto a quello di competenza per l'effetto degli aggiustamenti contabili: per questi due comparti, quindi, le registrazioni di alcune poste per cassa rispetto alla competenza risulta sfavorevole. Infine, il comparto provinciale è quello che sembra risentire meno del passaggio dal saldo di competenza al saldo EC. Da un lato, infatti, il saldo delle partite finanziarie è positivo ma contenuto (3 milioni), dall'altro gli aggiustamenti contabili non sembrano incidere sostanzialmente sull'entità del saldo (-148 milioni di euro).

Infine, per il comparto del Sud Italia il saldo calcolato in termini di competenza è negativo (-7,3 miliardi; -520 euro pro-capite) e si riduce significativamente, passando a -663 milioni (-47 euro pro-capite), se calcolato in termini EC. Il netto miglioramento del saldo è dovuto al ruolo delle partite finanziarie – soprattutto ascrivibili al comparto regionale e comunale - che essendo negative (-99 milioni; -7 euro pro-capite) contribuiscono ad abbassare l'entità del saldo di competenza. Gli aggiustamenti contabili risultano positivi per l'aggregato territoriale (6,5 miliardi; 446 euro pro-capite) e ampiamente imputabili al comparto regionale, che presenta una variazione positiva di tale voce per poco meno di 5,6 miliardi. La scomposizione del saldo per comparti territoriali vede il comparto regionale registrare un sostanziale miglioramento del proprio saldo, che passa da negativo se conteggiato in termini di competenza a positivo se calcolato in termini EC, grazie soprattutto alle differenti contabilizzazioni delle poste (cassa vs. competenza), mentre il comparto provinciale, presenta un peggioramento del saldo EC rispetto a quello di competenza. Infine, il comparto comunale registra un saldo positivo degli aggiustamenti contabili e un saldo negativo (seppure contenuto) delle partite finanziarie, migliorando così il proprio saldo.

L'analisi del saldo EC disaggregata per comparti e zone geografiche ci consegna un'immagine dell'Italia divisa in due. Da un lato, il comparto territoriale del Nord presenta un saldo EC positivo, dall'altro lato, per i

comparti territoriali del Centro e del Sud Italia, il saldo EC è negativo, anche se per il Sud Italia la performance finanziaria in termini EC dell'intero comparto territoriale migliora notevolmente rispetto al saldo finale di competenza. Rispetto agli aggregati finanziari che consentono di passare dal saldo finale di competenza al saldo EC emerge che il ruolo degli aggiustamenti contabili, ossia la registrazione di alcune voci per cassa in luogo alla competenza, necessari a raccordare i due saldi è più marcato per il comparto regionale rispetto agli altri comparti, con notevoli differenze, tuttavia, tra le zone geografiche. Così, mentre per i comparti regionali del Nord e del Sud Italia la differenza tra cassa e competenza è positiva e contribuisce a migliorare il saldo di comparto, per il comparto regionale del Centro, invece, tale differenza è negativa. Le partite finanziarie, invece, sembrano essere più una questione "comunale". Il saldo delle partite finanziarie, infatti, è più accentuato per il comparto comunale rispetto agli altri comparti ed è negativo in tutte le zone geografiche considerate. Il saldo negativo delle partite finanziarie non solo comporta un miglioramento del saldo finale, ma indica anche che i comuni incrementano il proprio patrimonio finanziario, acquisendo più attività finanziarie rispetto a quelle che dismettono. Infine, l'analisi sul comparto provinciale indica non solo che le province stanno dismettendo parte del proprio patrimonio finanziario (il saldo delle partite finanziarie per questo comparto è sempre positivo in tutte le zone geografiche), ma anche che il passaggio dalla registrazione per competenza a quella per cassa sfavorisce questi enti.

*Tabella 4 - Il saldo finale territoriale disaggregato per comparti e zone geografiche. Anno 2014*

|  | COMPARTO REGIONALE    | COMPARTO PROVINCIALE | COMPARTO COMUNALE     | COMPARTO TERRITORIALE | COMPARTO TERRITORIALE PRO-CAPITE |
|--|-----------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------------|
| NORD   |                       |                      |                       |                       |                                  |
| Saldo di competenza                                  | -200.497.641          | -286.293.526         | -50.496.337           | -537.287.504          | -21                              |
| Saldo delle partite finanziarie                      | -23.070.547           | 66.038.720           | -520.976.902          | -478.008.729          | -19                              |
| Saldo "economico" al netto delle partite finanziarie | -177.427.094          | -352.332.246         | 470.480.565           | -59.278.776           | -2                               |
| Aggiustamenti contabili                              | 3.620.034.872         | -11.458.210          | -777.672.392          | 2.830.904.270         | 112                              |
| <b>Saldo euro-compatibile</b>                        | <b>3.442.607.778</b>  | <b>-363.790.457</b>  | <b>-307.191.827</b>   | <b>2.771.625.494</b>  | <b>109</b>                       |
| CENTRO   |                       |                      |                       |                       |                                  |
| Saldo di competenza                                  | -1.621.914.674        | -478.881.885         | -490.370.969          | -2.591.167.528        | -214                             |
| Saldo delle partite finanziarie                      | 69.920.642            | 18.653.169           | -47.974.426           | 40.599.385            | 3                                |
| Saldo "economico" al netto delle partite finanziarie | -1.691.835.316        | -497.535.054         | -442.396.543          | -2.631.766.913        | -218                             |
| Aggiustamenti contabili                              | -3.265.724.818        | -12.292.991          | -471.280.905          | -3.749.298.714        | -310                             |
| <b>Saldo euro-compatibile</b>                        | <b>-4.957.560.134</b> | <b>-509.828.045</b>  | <b>-913.677.448</b>   | <b>-6.381.065.628</b> | <b>-528</b>                      |
| SUD  |                       |                      |                       |                       |                                  |
| Saldo di competenza                                  | -4.440.005.488        | -170.414.752         | -2.747.434.607        | -7.357.854.847        | -520                             |
| Saldo delle partite finanziarie                      | -79.804.373           | 3.145.787            | -22.897.133           | -99.555.719           | -7                               |
| Saldo "economico" al netto delle partite finanziarie | -4.360.201.115        | -173.560.540         | -2.724.537.474        | -7.258.299.128        | -513                             |
| Aggiustamenti contabili                              | 5.580.673.341         | -148.049.687         | 1.161.851.619         | 6.594.475.273         | 466                              |
| <b>Saldo euro-compatibile</b>                        | <b>1.220.472.226</b>  | <b>-321.610.227</b>  | <b>-1.562.685.854</b> | <b>-663.823.855</b>   | <b>-47</b>                       |

Fonte: nostra elaborazione su dati Copaff e dati Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

## 9. Conclusioni

La prima simulazione offerta in questo lavoro contribuisce ad indicare le principali problematiche lasciate aperte dal testo della Legge n. 243/2012 come anticipata con la Legge di stabilità 2016. Anche se i risultati del lavoro devono essere letti con cautela - essendo basati su dati di bilancio del 2014 - appaiono comunque evidenti le criticità che gli enti territoriali incontreranno nel raggiungimento del pareggio di bilancio, soprattutto per i comparti territoriali del Centro e del Sud Italia. La rigorosa attuazione della regola del pareggio di bilancio, come declinata dalla Legge n. 243/2012, potrebbe rivelarsi di difficile

attuazione e distorsiva se rapportata alle regole contabili armonizzate. Per evitare tali distorsioni il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 25 marzo 2016, ha approvato un disegno di legge di modifica della Legge n. 243/2012 apportando significativi correttivi alla determinazione del pareggio di bilancio.



## Bibliografia

Anci (2016), *Audizione. Nuova legge di bilancio AS. 2344. Indagine conoscitiva sul contenuto della nuova legge di bilancio e sull'equilibrio di bilancio delle regioni e degli enti locali, di cui alla legge n. 243 del 2016*, disponibile su [www.anci.it](http://www.anci.it).

Aulenta M. (2015), *Il superamento del Patto di stabilità interno a seguito del recepimento del Fiscal compact*, in Uricchio A., Aulenta M. (a cura di), *Dalla finanza pubblica europea al governo degli enti territoriali*, CEDAM, Milano.

Aulenta M. (2012), *La "linea gotica" nella distribuzione interregionale del Patto di stabilità interno*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, n. 1/2012.

Balassone F., Franco, D., Zotteri, S. (2004), *La finanza decentrata nell'ambito dell'Unione economia e monetaria: quali regole?*, in *Stato e Mercato*, n. 1/2004, p. 37.

Balduzzi P., Bordignon M. (2016), *Anno zero del patto di stabilità interno*, disponibile su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 2 febbraio 2016.

Beltrami A. (2015a), *Incognita pluriennale sul "pareggio"*, in *Il Sole 24 Ore*, 16 novembre 2015, 36.

Beltrami A. (2015b), *Il fondo pluriennale "aiuta" i mutui*, in *Il Sole 24 Ore*, 9 novembre 2015, 34.

Cabras D. (2012), *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, disponibile su [www.formucostituzionale.it](http://www.formucostituzionale.it), 27 gennaio 2012.

Castellani M. (2015), *Avanzi sbloccati se si paga nel 2016*, in *Il Sole 24 Ore*, 16 novembre 2015, p. 36.

Cavallini I., Fellini N. (2016), *Gli equilibri di bilancio tra armonizzazione, Legge di Stabilità e pareggio costituzionale: prime riflessioni e primi dubbi*, in *Azienditalia*, n. 1/2016, p. 8.

Chiades P., Mengotto V. (2013), *Il calo degli investimenti nei comuni tra patto di stabilità interno e carenza di risorse*, in *BANCA D'ITALIA, Questioni di economia e finanza, occasional papers*, n. 210, novembre 2013.

Conferenza delle Regioni e Province Autonome (2016), *Prime valutazioni sul disegno di legge "Modifiche alla Legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali" A.S. 2344*, disponibile su [www.regioni.it](http://www.regioni.it).

Corte dei Conti (2016a), *Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica*, marzo 2016, disponibile su [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

Corte dei Conti (2016b), *Indagine conoscitiva in materia di contenuto della nuova legge del bilancio dello Stato e di equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, di cui alla legge n. 243 del 2012 (A.C. n. 3828 e A.S. n. 2344)*, disponibile su [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

Corte dei Conti (2016c), *Linee di indirizzo per la formazione del bilancio 2016-2018 e per l'attuazione della contabilità armonizzata negli enti territoriali*, disponibile su [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it);

Corte dei Conti (2016d), *Audizione della Corte dei conti sui Trasferimenti finanziari agli enti territoriali*, disponibile su [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

Corte dei Conti (2015), *Linee di indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità delle regioni e degli enti locali (d.lgs. n. 118/2011, integrato e corretto dal d.lgs. n. 126/2014)*, disponibile su [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

Corte dei Conti (2014), *Audizione sullo schema di decreto legislativo recante “disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi”*, 29 maggio 2014, disponibile su [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

Corte dei Conti (2013), *Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica*, maggio 2013, disponibile su [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it), p. 154.

Corte dei Conti (2012), *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*, maggio 2012, disponibile su [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it), p. 148.

Dickmann R. (2012), *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4/2012.

Di Stefano R., Ivaldi G., Piazza S. (2015), *Un'analisi degli effetti del principio del pareggio di bilancio per gli Enti territoriali*, in Ires Piemonte, Irpet, Srm, Eupolis Lombardia, Ipres, Liguria Ricerche (a cura di), *La finanza territoriale. Rapporto 2015*, Franco Angeli, Milano.

Fazzi L., Linsalata F. (2016a), *L'equilibrio del fondo pluriennale vincolato*, in *Il Sole 24 Ore*, 25 marzo 2016.

Fazzi L., Linsalata F. (2016b), *Nelle Regioni “cortocircuito” sulle regole del debito*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 febbraio 2016.

Ferraresi M., Rizzo L. (2015). *L'impatto della contabilità euro-compatibile in un'auspicabile evoluzione del patto di stabilità interno*. *Economia Pubblica*, 3, 31-57.

Ferraresi M., Marattin L., Rizzo L. (2015). *Dal saldo del patto di stabilità interno al saldo euro-compatibile: un'applicazione ai comuni dell'Emilia Romagna*. *Rivista di Politica Economica*, I-III, 183-215.

Ferraresi M., Lattarulo P., Rizzo L. (2016), *Spese dei comuni: quanto vale il pareggio di bilancio*, disponibile su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

Ferretti C., Lattarulo P. (2016a), *Comuni più liberi di spendere*, disponibile su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 22 gennaio 2016.

Ferretti C., Lattarulo P. (2016b), *Più risorse per i comuni, ma senza federalismo*, in *EyesReg*, 3..

Ferretti C., Lattarulo P. (2015), *L'impatto della manovra sui comuni*, in *IRPET note e contributi*, dicembre 2015.

Ferretti C., Lattarulo P. (2015), *Dai tagli alle riforme della finanza comunale: il pareggio di bilancio e la riforma fiscale*, in Ires Piemonte, Irpet, Srm, Eupolis Lombardia, Ipres, Liguria Ricerche (a cura di), *La finanza territoriale. Rapporto 2015*, Franco Angeli, Milano.

Giaretta M. (2016), *Equilibrio di bilancio per le Regioni: stop alla spendibilità degli avanzi di amministrazione vincolati*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 maggio 2016.

Giovanelli L. (2006), *Contabilità dello Stato e sistema europeo dei conti (SEC95) nella prospettiva comunitaria*, Milano, Giuffré, p. 19.

Marattin L. (2016a), *Una riforma che cambia la finanza locale*, in *l'Unità*, 26 marzo 2016, p. 15.

Marattin L. (2016b), *Per gli enti locali regole fiscali più semplici*, disponibile su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 5 febbraio 2016.

Morich C., Falzi S., Scola R. (2015), *Il superamento del Patto di stabilità interno e l'adozione del nuovo vincolo del pareggio di bilancio: le criticità nell'attuazione degli equilibri contabili delle Regioni a Statuto ordinario*, in Ires Piemonte, Irpet, Srm, Eupolis Lombardia, Ipres, Liguria Ricerche (a cura di), *La finanza territoriale. Rapporto 2015*, Franco Angeli, Milano.

Petretto A. (2013), *L'articolazione per settori di intervento della manovra 2013: verso un PSI euro compatibile*, in *IRPET – Osservatorio Regionale sul federalismo fiscale*, n. 1/2013.

Pola G., Carniti E. (2014), *Debiti pubblici sub centrali e relative contromisure: Italia ed Europa a confronto*, in Ires Piemonte, Irpet, Srm, Eupolis Lombardia, Ipres, Liguria Ricerche (a cura di), *La finanza territoriale. Rapporto 2014*, Franco Angeli, Milano, 295-316.

Rizzo L. (2016), *Dal patto di stabilità all'attuazione del pareggio di bilancio per i governi locali: criticità e possibili soluzioni*, in *CSF – research paper*, gennaio 2016.

Sciancalepore C. (2015), *I patti di solidarietà tra esigenze di flessibilità e declinazione domestica del patto di stabilità e crescita*, in Uricchio A., Aulenta M. (a cura di), *Dalla finanza pubblica europea al governo degli enti territoriali*, CEDAM, Milano, 2015.

Troisi A., Bianco M. (2015), *Una regionalizzazione degli equilibri di bilancio dei comuni delle dieci Aree Metropolitane*, disponibile su [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com), 21 dicembre 2015.

Turturiello A. (2016), *Le modifiche alla legge di attuazione del pareggio di bilancio in Costituzione (L. 243/2012) e le prospettive della finanza territoriale*, disponibile su; [http://finanze.regione.emilia-romagna.it/notizie/allegati/TurturielloConvegnoRERModifichepareggiobilancioBologna06.05.2016.pdf/at\\_download/file/Turturiello%20Convegno%20RER%20Modifiche%20pareggio%20di%20bilancio%20Bologna-06.05.2016.pdf](http://finanze.regione.emilia-romagna.it/notizie/allegati/TurturielloConvegnoRERModifichepareggiobilancioBologna06.05.2016.pdf/at_download/file/Turturiello%20Convegno%20RER%20Modifiche%20pareggio%20di%20bilancio%20Bologna-06.05.2016.pdf).

Ufficio Parlamentare di Bilancio (2016), *Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul contenuto della nuova legge di bilancio e sull'equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, di cui alla L. 243/2012*, disponibile su [www.upbilancio.it](http://www.upbilancio.it), p. 6.

Ufficio Parlamentare di Bilancio (2015), *Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame della manovra economica per il triennio 2016-18*, disponibile su [www.upbilancio.it](http://www.upbilancio.it), p. 33.

Ufficio Parlamentare di Bilancio (2014), *Rapporto sulla politica di bilancio 2015*, disponibile su [www.upbilancio.it](http://www.upbilancio.it), p. 84-85.

Zenette M. (2014), *Equilibrio di bilancio, limiti all'indebitamento e concorso alla sostenibilità del debito pubblico: le sfide della Legge 243/2012 alla finanza regionale*, settembre 2014 disponibile su [www.eupolis.regione.lombardia.it](http://www.eupolis.regione.lombardia.it).

## Appendice: Il processo di consolidamento

La tabella A1 illustra il processo di consolidamento dei trasferimenti. In particolare, dai certificati di conto consuntivo dei comuni abbiamo individuato al Titolo II (Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti), categoria 2 “Contributi e trasferimenti e trasferimenti correnti dalla Regione”, categoria 3 “Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione per funzioni delegate” e categoria 5 “Contributi e trasferimenti correnti dalle Province per altri contributi” l’importo dei trasferimenti da non considerare ai fini del calcolo delle entrate finali correnti del comparto comunale e, contestualmente, abbiamo sottratto dalle spese finali correnti delle regioni e delle province tali importi. Allo stesso modo, abbiamo individuato al Titolo IV (Entrate derivanti da alienazione, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti), categoria 3 “Trasferimenti di capitali dalla Regione” e categoria 4 “Trasferimenti di capitali dalle Province” l’importo dei trasferimenti di parte capitale da non considerare ai fini del calcolo delle entrate finali di parte capitale del comparto comunale e, contestualmente, abbiamo sottratto dalle spese finali in conto capitale delle regioni e delle province tali importi.

Per quanto riguarda le province, utilizzando i certificati di conto consuntivo, abbiamo individuato al Titolo II (Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti), categoria 2 “Contributi e trasferimenti e trasferimenti correnti dalla Regione”, categoria 3 “Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione per funzioni delegate” e categoria 5 “Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico” l’importo dei trasferimenti da non considerare ai fini del calcolo delle entrate finali correnti del comparto provinciale e, contestualmente, abbiamo sottratto dalle spese finali correnti delle regioni e dei comuni tali importi. Allo stesso modo, abbiamo individuato al Titolo IV (Entrate derivanti da alienazione, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti), categoria 3 “Trasferimenti di capitali dalla Regione” e categoria 4 “Trasferimenti di capitali da altri enti del settore pubblico” l’importo dei trasferimenti di parte capitale da non considerare ai fini del calcolo delle entrate finali di parte capitale del comparto provinciale e, contestualmente, abbiamo sottratto dalle spese finali in conto capitale delle regioni e dei comuni tali importi. La scelta di utilizzare come trasferimenti in entrata delle province derivanti dal comparto comunale la categoria 5 “Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico” è dettata dal fatto che nelle entrate delle province non è prevista la voce specifica relativa ai trasferimenti che le province ricevono dai comuni, né tantomeno è prevista una specifica voce in uscita per i comuni relativa ai trasferimenti erogati in favore delle province, pertanto, in assenza di dati, è sembrato ragionevole ipotizzare che tale voce contenesse i trasferimenti che le province ricevono dai comuni.

Infine, per quanto attiene le Regioni, utilizzando i dati riclassificati dalla Copaff, similmente a quanto effettuato dalla magistratura contabile (Corte dei Conti, 2016d) abbiamo individuato al Titolo II (Entrate derivanti da contributi e trasferimenti di parte corrente dell’Unione Europea, dello Stato e di altri soggetti), alla voce “Trasferimenti correnti da Comuni” e alla voce “Trasferimenti correnti da Province” l’importo dei trasferimenti da non considerare ai fini del calcolo delle entrate finali correnti del comparto regionale e, contestualmente, abbiamo sottratto dalle spese finali correnti delle province e dei comuni tali importi. Allo stesso modo, abbiamo individuato al Titolo IV (Entrate derivanti da alienazione, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale), alla voce “Trasferimenti in conto capitale da Comuni” e alla voce “Trasferimenti in conto capitale da Province” l’importo dei trasferimenti di parte capitale da non considerare ai fini del calcolo delle entrate finali di parte capitale del comparto regionale e, contestualmente, abbiamo sottratto dalle spese finali in conto capitale delle province e dei comuni tali importi.

*Tabella A1 - Trasferimenti in entrata e in uscita del comparto territoriale da “nettare”. Dati in euro. Anno 2014*

| REGIONI                                     |               |  |               |
|---|---------------|--|---------------|
| Entrate                                     |               | Uscite                                     |               |
| Trasferimenti correnti da comuni            | 10.812.847    | Trasferimenti correnti a comuni            | 2.652.139.361 |
| Trasferimenti correnti da province          | 2.742.127     | Trasferimenti correnti a province          | 1.653.611.940 |
| Trasferimenti in conto capitale da comuni   | 7.508.441     | Trasferimenti in conto capitale a comuni   | 3.266.436.678 |
| Trasferimenti in conto capitale da province | 357.803       | Trasferimenti in conto capitale a province | 367.585.723   |
| PROVINCE                                    |               |  |               |
| Entrate                                     |               | Uscite                                     |               |
| Trasferimenti correnti da regione           | 1.653.611.940 | Trasferimenti correnti a regione           | 2.742.127     |
| Trasferimenti correnti da comuni            | 93.790.383    | Trasferimenti correnti a comuni            | 632.623.698   |
| Trasferimenti in conto capitale da regione  | 367.585.723   | Trasferimenti in conto capitale a regione  | 357.803       |
| Trasferimenti in conto capitale da comuni   | 19.262.866    | Trasferimenti in conto capitale a comuni   | 531.457.981   |
| COMUNI                                      |               |  |               |
| Entrate                                     |               | Uscite                                     |               |
| Trasferimenti correnti da regione           | 2.652.139.361 | Trasferimenti correnti a regione           | 10.812.847    |
| Trasferimenti correnti da province          | 632.623.698   | Trasferimenti correnti a province          | 93.790.383    |
| Trasferimenti in conto capitale da regione  | 3.266.436.678 | Trasferimenti in conto capitale a regione  | 7.508.441     |
| Trasferimenti in conto capitale da province | 531.457.981   | Trasferimenti in conto capitale a province | 19.262.866    |

Fonte: nostra elaborazione su dati Copaff e dati Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

Da notare, infine, che in alcuni casi gli importi dei trasferimenti, sia correnti che di parte capitale, registrati in entrata dai comuni e dalle province non corrispondono ai trasferimenti, registrati in uscita, dalla regione verso province e comuni. In particolare, i trasferimenti correnti erogati dalle regioni a favore di province e comuni ammontano, secondo i dati Copaff, a 4,2 miliardi di euro (col. 3, tab. A2), mentre, dai certificati di rendiconto al bilancio, comuni e province hanno registrato in entrata un valore di trasferimenti correnti da regione più elevato e pari a 4,3 miliardi (col. 6, tab. A2). In aggregato, la differenza tra il dato desumibile dai certificati di rendiconto al bilancio e il dato Copaff somma a 61 milioni, con differenze non trascurabili tra regioni. Infatti, per la Campania e la Toscana, il dato desumibile dai certificati di rendiconto al bilancio di province e comuni è maggiore, rispettivamente di 282 e 151 milioni rispetto a quello registrato dalla Copaff. Al contrario, per Lazio, Piemonte e Lombardia, il dato desumibile dai certificati di rendiconto al bilancio di province e comuni è minore, rispettivamente di 297, 242 e 111 milioni rispetto a quello registrato dalla Copaff. Per quanto riguarda i trasferimenti di natura capitale, le differenze tra i due dati sono più ampie. Da un lato, i trasferimenti in conto capitale erogati dalle regioni a favore di province e comuni ammontano, secondo i dati Copaff, a 2,6 miliardi di euro (col. 3, tab. A3). Dall'altro lato, dai certificati di rendiconto al bilancio, comuni e province hanno registrato in entrata un valore di trasferimenti in conto capitale da regione più elevato e pari a 3,6 miliardi (col. 6, tab. A3). La differenza tra il dato desumibile dai certificati di rendiconto al

bilancio e il dato Copaff somma a poco più di un miliardo di euro, quasi integralmente ascrivibile al dato registrato dalla Regione Campania.

Alla luce di tali differenze, abbiamo optato per “adeguare” il dato regionale al dato comunale e provinciale. In particolare, abbiamo ricalcolato sia la spesa corrente, che la spesa in conto capitale delle regioni sottraendo l’importo dei trasferimenti che le regioni erogano a comuni e province e aggiungendogli il trasferimento registrato in entrata dai comuni e dalle province (col. 9, tab. A2 e A3).

*Tabella A2 - Discrepanze contabili relative alla voce trasferimenti correnti tra dati Copaff e dati Ministero dell'Interno – Dipartimento Affari Interni e territoriali. Esercizio 2014*

| REGIONE        | DATI COPAFF   |   |                      | DATI MINISTERO INTERNO FINANZA LOCALE  |  |                      | DIFFERENZA        | SPESE CORRENTI<br>COPAFF | SPESE CORRENTI<br>CORRETTE PER<br>DISCREPANZA |
|----------------|---|---|----------------------|--|--|----------------------|-------------------|--------------------------|---|
|                | TRASFERIMENTI<br>IN USCITA<br>DALLA REGIONE<br>A PROVINCE | TRASFERIMENTI<br>IN USCITA<br>DALLA REGIONE<br>A COMUNI | TOTALE               | TRASFERIMENTI<br>DALLA REGIONE<br>REGISTRATI IN<br>ENTRATA<br>NEL BILANCIO<br>DELLE PROVINCE | TRASFERIMENTI<br>DALLA REGIONE<br>REGISTRATI IN<br>ENTRATA<br>NEL BILANCIO<br>DEI COMUNI | TOTALE               |                   |                          |   |
|                | (1)   | (2)   | (3)=(1)+(2)          | (4)  | (5)  | (6)=(4)+(5)          | (7)=(6)-(3)       | (8)                      | (9)=(8)+(7)                                   |
| ABRUZZO        | 2.881.732   | 43.741.610  | 46.623.342           | 9.619.981  | 52.656.709   | 62.276.690           | 15.653.348        | 3.194.591.624            | 3.210.244.972                                 |
| BASILICATA     | 48.565.664  | 42.589.356  | 91.155.020           | 80.918.484   | 62.331.661   | 143.250.145          | 52.095.125        | 1.377.209.439            | 1.429.304.564                                 |
| CALABRIA       | 63.427.436  | 99.036.442  | 162.463.878          | 70.370.211   | 103.865.016  | 174.235.227          | 11.771.349        | 6.691.575.850            | 6.703.347.199                                 |
| CAMPANIA       | 1.132.627   | 176.771.960   | 177.904.587          | 133.576.151  | 326.607.375  | 460.183.526          | 282.278.939       | 13.513.195.447           | 13.795.474.386                                |
| EMILIA ROMAGNA | 116.717.697   | 69.327.066  | 186.044.763          | 130.253.613  | 117.377.188  | 247.630.801          | 61.586.038        | 10.530.231.004           | 10.591.817.042                                |
| LAZIO          | 100.194.188   | 894.414.328   | 994.608.516          | 118.342.909  | 578.753.145  | 697.096.054          | -297.512.462      | 15.112.465.403           | 14.814.952.941                                |
| LIGURIA        | 77.952.505  | 96.248.425  | 174.200.930          | 94.463.989   | 108.925.495  | 203.389.484          | 29.188.554        | 4.062.395.039            | 4.091.583.593                                 |
| LOMBARDIA      | 295.417.420   | 383.309.911   | 678.727.331          | 88.185.181   | 479.504.601  | 567.689.782          | -111.037.549      | 22.470.812.746           | 22.359.775.197                                |
| MARCHE         | 123.050.800   | 52.461.107  | 175.511.907          | 101.896.039  | 88.891.038   | 190.787.077          | 15.275.170        | 3.856.119.333            | 3.871.394.503                                 |
| MOLISE         | 4.330.689   | 3.581.752   | 7.912.441            | 1.316.187  | 17.075.196   | 18.391.383           | 10.478.942        | 984.132.736              | 994.611.678                                   |
| PIEMONTE       | 362.935.011   | 234.761.040   | 597.696.051          | 249.984.916  | 105.735.881  | 355.720.797          | -241.975.254      | 10.688.757.985           | 10.446.782.731                                |
| PUGLIA         | 116.270.851   | 166.556.270   | 282.827.121          | 100.891.732  | 219.830.610  | 320.722.342          | 37.895.221        | 9.057.933.757            | 9.095.828.978                                 |
| TOSCANA        | 260.784.270   | 1.322.644   | 262.106.914          | 280.539.995  | 132.635.697  | 413.175.692          | 151.068.778       | 8.611.665.535            | 8.762.734.313                                 |
| UMBRIA         | 33.461.473  | 42.078.489  | 75.539.962           | 34.585.720   | 36.085.801   | 70.671.521           | -4.868.441        | 2.286.801.674            | 2.281.933.233                                 |
| VENETO         | 152.174.372   | 179.099.764   | 331.274.136          | 158.666.833  | 221.863.946  | 380.530.779          | 49.256.643        | 10.203.628.274           | 10.252.884.917                                |
| <b>RSO</b>     | <b>1.759.296.735</b>                                      | <b>2.485.300.164</b>                                    | <b>4.244.596.899</b> | <b>1.653.611.940</b>   | <b>2.652.139.361</b>   | <b>4.305.751.301</b> | <b>61.154.402</b> | <b>122.641.515.846</b>   | <b>122.702.670.248</b>                        |

Fonte: nostra elaborazione su dati Copaff e dati Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali



*Tabella A3 - Discrepanze contabili relative alla voce trasferimenti in conto capitale tra dati Copaff e dati Ministero dell'Interno – Dipartimento Affari Interni e territoriali. Esercizio 2014*

| REGIONE        | DATI COPAFF   |   |                      | DATI MINISTERO INTERNO FINANZA LOCALE  |  |                      | DIFFERENZA           | SPESE CONTO<br>CAPITALE<br>COPAFF | SPESE CONTO<br>CAPITALE<br>CORRETTE PER<br>DISCREPANZA |
|----------------|---|---|----------------------|--|--|----------------------|----------------------|-----------------------------------|--|
|                | TRASFERIMENTI<br>IN USCITA<br>DALLA REGIONE<br>A PROVINCE | TRASFERIMENTI<br>IN USCITA<br>DALLA REGIONE<br>A COMUNI | TOTALE               | TRASFERIMENTI<br>DALLA REGIONE<br>REGISTRATI IN<br>ENTRATA<br>NEL BILANCIO<br>DELLE PROVINCE | TRASFERIMENTI<br>DALLA REGIONE<br>REGISTRATI IN<br>ENTRATA<br>NEL BILANCIO<br>DEI COMUNI | TOTALE               |                      |                                   |  |
|                | (1)   | (2)   | (3)=(1)+(2)          | (4)  | (5)  | (6)=(4)+(5)          |                      | (8)                               | (9)=(8)+(7)  |
| ABRUZZO        | 9.303.086   | 116.937.076   | 126.240.162          | 25.745.853   | 79.698.250   | 105.444.103          | -20.796.059          | 389.360.274                       | 368.564.215  |
| BASILICATA     | 16.751.121  | 63.326.758  | 80.077.879           | 3.805.300  | 97.062.143   | 100.867.443          | 20.789.564           | 300.913.974                       | 321.703.538  |
| CALABRIA       | 90.711.716  | 359.107.837   | 449.819.553          | 57.055.401   | 282.863.397  | 339.918.797          | -109.900.756         | 1.604.351.194                     | 1.494.450.438  |
| CAMPANIA       | 11.214.460  | 409.845.183   | 421.059.643          | 23.874.846   | 1.479.450.803  | 1.503.325.649        | 1.082.266.006        | 1.938.806.778                     | 3.021.072.784  |
| EMILIA ROMAGNA | 23.716.937  | 72.031.221  | 95.748.158           | 31.731.781   | 106.451.107  | 138.182.888          | 42.434.730           | 747.693.825                       | 790.128.555  |
| LAZIO          | 46.261.972  | 197.171.333   | 243.433.305          | 10.626.942   | 225.832.240  | 236.459.182          | -6.974.123           | 798.130.824                       | 791.156.701  |
| LIGURIA        | 18.595.536  | 62.789.964  | 81.385.500           | 19.079.088   | 80.842.932   | 99.922.020           | 18.536.520           | 494.204.213                       | 512.740.733  |
| LOMBARDIA      | 105.686.133   | 133.097.294   | 238.783.427          | 58.497.474   | 113.791.436  | 172.288.911          | -66.494.516          | 1.404.461.044                     | 1.337.966.528  |
| MARCHE         | 6.415.712   | 34.744.044  | 41.159.756           | 14.183.524   | 47.775.565   | 61.959.089           | 20.799.333           | 277.494.214                       | 298.293.547  |
| MOLISE         | 2.013.775   | 33.650.465  | 35.664.240           | 246.998  | 113.245.522  | 113.492.520          | 77.828.280           | 325.176.218                       | 403.004.498  |
| PIEMONTE       | 182.859.239   | 0   | 182.859.239          | 5.169.353  | 98.921.694   | 104.091.047          | -78.768.192          | 998.254.843                       | 919.486.651  |
| PUGLIA         | 11.172.552  | 228.181.738   | 239.354.290          | 65.537.660   | 231.622.160  | 297.159.820          | 57.805.530           | 1.572.056.851                     | 1.629.862.381  |
| TOSCANA        | 50.085.692  | 63.411.366  | 113.497.058          | 41.239.114   | 126.023.390  | 167.262.503          | 53.765.445           | 1.088.179.501                     | 1.141.944.946  |
| UMBRIA         | 9.703.332   | 37.722.666  | 47.425.998           | 7.525.006  | 111.556.870  | 119.081.876          | 71.655.878           | 208.268.154                       | 279.924.032  |
| VENETO         | 19.343.580  | 172.423.966   | 191.767.546          | 3.267.384  | 71.299.169   | 74.566.553           | -117.200.993         | 1.692.865.038                     | 1.575.664.045  |
| <b>RSO</b>     | <b>603.834.843</b>  | <b>1.984.440.911</b>                                    | <b>2.588.275.754</b> | <b>367.585.723</b>   | <b>3.266.436.678</b>   | <b>3.634.022.401</b> | <b>1.045.746.647</b> | <b>13.840.216.945</b>             | <b>14.885.963.592</b>                                  |

Fonte: nostra elaborazione su dati Copaff e dati Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

## ABSTRACT

What are the implications for local authorities of the adoption of a balanced budget constraint? The Constitutional Law no. 1/2012 introduced into Italian law the rule of a balanced budget in accordance to the Fiscal Compact rules. The implementation in the amended Article. 81 of the Italian Constitution has been adopted through the Law no. 243/2012, which imposes the local authorities to achieve a balanced budget. In this contribution, we analyze the impact of the new fiscal rules arising from the application of a balanced budget as well as the differences between the new local accounting system (Decree no. 118/2011) and the public finance rules. By using financial data on regions, provinces and municipalities, we simulate the final balance, assuming that it is computed by adopting the financial rules established by the last financial Law. However, the accounting rules used in order to fulfill with the balanced budget condition - even if they are close – do not coincide to those used for computing the consolidated deficit of the General Government. Therefore, in a second exercise, we calculate the final balance for regions, provinces and municipalities by applying a set of accounting rules mapping the mixed-accrual basis system to system very close to the Sec2010. From the theoretical and empirical evidence of the contribution, emerges that the rigorous implementation of the budgetary rule, as declined by the Law no. 243/2012, could be very difficult to be implemented.