



Roma, 4 ottobre 2018

Nota di lettura della Circolare Mef-RGS n. 25/2018

Un altro passo verso la “liberalizzazione” degli avanzi degli enti locali

Con la circolare n. 25 del 3 ottobre 2018 la Ragioneria generale dello Stato fa un ulteriore passo verso la completa “liberalizzazione” dell’uso degli avanzi di amministrazione, prospettiva obbligata dopo i due fondamentali interventi della Corte costituzionale: la sentenza n. 247 del 2017 e la sentenza n. 101 del 2018.

La lettura costituzionalmente orientata dell’articolo 9 della legge n. 243 del 2012, in base alla quale **l’avanzo di amministrazione e il Fondo pluriennale vincolato non possono essere limitati nel loro utilizzo**, (“*l’avanzo di amministrazione, una volta accertato nelle forme di legge è nella disponibilità dell’ente che lo realizza*”) ha portato ad un giudizio di incostituzionalità della normativa sul saldo di competenza, in particolare il comma 466 della legge di bilancio per il 2017, imprimendo al sistema di regolazione della finanza degli enti territoriali una svolta radicale dopo vent’anni di politiche fondate su vincoli finanziari aggiuntivi, dal patto di stabilità al più recente e meno gravoso saldo di competenza, che in modo diretto ed indiretto hanno determinato la formazione di consistenti avanzi non spendibili nei bilanci di gran parte dei Comuni italiani.

Con il decreto sul monitoraggio del saldo di competenza (DM Mef n. 182944 del 23 luglio 2018) **era già emerso un quadro di “precaria legittimità”** delle norme sul saldo di competenza, tanto che il decreto, anziché ricalcare la routine degli anni precedenti, pur confermando la formale vigenza del comma 466, richiamava i pronunciamenti del Giudice delle leggi correlandoli alla politica di progressiva maggiore spendibilità degli avanzi realizzata attraverso la concessione di spazi finanziari “verticali” (900 milioni nel 2018) ed enfatizzava il carattere “conoscitivo” delle richieste di dati agli enti locali, anche al fine di dare piena attuazione alle sentenze in questione e di valutare l’opportunità di “ulteriori revisioni” del sistema sanzionatorio”. Come già si osservava nella [nota IFEL del 24 luglio u.s.](#), “*la prospettiva di abbandono della disciplina del saldo di competenza è quindi molto concreta e anzi, anche per ciò che riguarda il 2018, sarà ben difficile applicare le norme sanzionatorie degli eventuali sforamenti del saldo di competenza basate su una normativa primaria definita di fatto illegittima dalla Corte Costituzionale*”.

Con la Circolare n. 25, la Ragioneria aggiunge un ulteriore importante tassello già nella gestione degli equilibri di saldo 2018, dichiarando in modo molto diretto che :

- a) *“le città metropolitane, le province e i comuni, nell’anno 2018, possono utilizzare il risultato di amministrazione per investimenti, nel rispetto delle sole disposizioni previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118”.*
- b) *“ai fini della determinazione del saldo di finanza pubblica per l’anno 2018 ... gli enti considerano tra le entrate finali anche l’avanzo di amministrazione per investimenti applicato al bilancio di previsione del medesimo esercizio”, a correzione di quanto indicato al paragrafo B.1 della circolare n. 5 del 20 febbraio 2018.*



Semplificando ulteriormente, si può dunque affermare che **già per l'esercizio finanziario 2018 gli investimenti finanziati con avanzi di amministrazione "applicati" a norma di legge** (la nota cita il d.lgs. 118/2011, ma il riferimento dovrebbe quanto meno estendersi al TUEL, che ha recepito le prescrizioni ordinarie della riforma della contabilità) **sono automaticamente coperti ai fini del rispetto del saldo di competenza dall'entrata rappresentata dallo stesso avanzo.**

Viene dunque meno l'irrelevanza degli avanzi ai fini delle entrate di saldo di competenza, un vincolo di notevole impatto, anche se quantitativamente limitato poiché si interviene nella seconda parte dell'anno. Va sottolineato in particolare che:

- a) **gli sforamenti del saldo 2018 per investimenti** finanziati "in eccesso" attraverso l'applicazione di avanzi **non costituiscono più motivo di preoccupazione** per i responsabili finanziari e tecnici degli enti locali; questo assunto è valido **anche nel caso in cui l'ente goda di spazi aggiuntivi** assicurati dai patti orizzontali o verticali vigenti e, per qualsiasi motivo, finanzia con propri avanzi investimenti ulteriori rispetto agli spazi complessivamente ottenuti; l'assunto è **a maggior ragione valido nel caso in cui l'ente abbia a suo tempo ceduto spazi** finanziari ed ora ritenga di dover impiegare i propri avanzi per spese di investimento oltre la misura preventivata al momento della cessione;
- b) **il nuovo dispositivo può essere certamente considerato in fase di variazione di bilancio 2018-20** in un contesto necessariamente pluriennale, in quanto l'impegno 2018 eccedente gli obiettivi di saldo può determinare l'alimentazione del Fondo pluriennale vincolato alle condizioni stabilite dal principio applicato della contabilità finanziaria.

A questo proposito, andranno certamente regolati con modifiche legislative gli effetti delle acquisizioni/cessioni di spazi orizzontali vigenti, che nel nuovo contesto non potranno dar luogo alle "restituzioni" pluriennali previste dalla attuale normativa. Andranno altresì regolati diversamente o semplicemente aboliti i dispositivi incentivanti connessi alla minimizzazione dell'*overshooting* (eccesso di raggiungimento dell'obiettivo programmato);

- c) il nuovo dispositivo può essere ragionevolmente considerato nella definizione dei piani di investimento anche in fase di formazione delle previsioni 2019-21.

La circolare n. 25 accoglie solo parzialmente il dettato delle sentenze citate, in quanto non riconosce la decadenza della normativa di vincolo (il comma 466 della legge di bilancio 2017), ma si limita a consentire la disponibilità degli avanzi ai soli fini di finanziamento della spesa per investimenti. La Ragioneria quindi continua a considerare non utilizzabile l'avanzo di parte corrente. **L'esclusione degli avanzi di parte corrente** – che può apparire ragionevole considerando l'attuale fase come una transizione – **resta tuttavia di dubbia legittimità** alla luce dei pronunciamenti della Corte costituzionale e **deve essere superata al più presto, anche sotto il profilo formale.**

La circolare richiama poi due elementi che, in modo non del tutto esplicito, sono posti a fondamento dell'intervento: in primo luogo, il potere affidato al Ministro dell'economia dalla riforma del bilancio dello Stato (L. n. 196 del 2009, art. 13, co. 17), in materia di



gestione dei rischi di mancata copertura finanziaria che possono derivare da norme o da sentenze sopravvenienti nel corso della gestione del bilancio; in secondo luogo, la creazione del **fondo a sostegno dell'utilizzo degli avanzi degli enti locali** istituito con l'art. 13, co. 04 del dl "Milleproroghe 2018", a fronte dell'improvviso "differimento" al 2020 dell'efficacia dei 96 progetti compresi nella seconda *tranche* del Bando periferie.

Per quanto riguarda il primo punto, appare singolare che il potere di cui all'articolo 17 della legge 196/2009 possa considerarsi esercitato attraverso una circolare della Ragioneria generale dello Stato – sia pure "dispositiva" – e si concretizzi, da un lato, nella limitazione degli effetti delle sentenze intervenute ad una specifica fattispecie di utilizzo degli avanzi e, dall'altro, nella presa d'atto di una norma che assicura una provvista ulteriore, per quanto modesta, di 140 milioni di euro sul 2018. Si rimanda così la piena applicazione delle prescrizioni della Corte costituzionale, si modifica per via amministrativa una norma di legge giudicata illegittima, lasciandola comunque in vigore, e si evita, in realtà, di avvalersi dei poteri di cui alla legge 196, pur evocati dal testo della circolare.

Sul secondo punto, di conseguenza, la presa di posizione ministeriale lascia qualche dubbio circa la sufficienza dei fondi disponibili sul bilancio dello Stato per assicurare il libero utilizzo degli avanzi di amministrazione degli enti locali. Tali fondi – beninteso – sono molto più consistenti di quelli, ulteriori, reperiti attraverso la "sospensione" del Bando periferie, perché possono contare anche sugli stanziamenti per l'assegnazione di spazi finanziari agli enti locali (900 mln. di euro nel 2018, 900 nel 2019 e 700 dal 2020), che nel nuovo scenario non devono più essere assegnati. È inoltre ben noto il contributo ulteriore che il comparto dei Comuni apporta annualmente al buon andamento della finanza pubblica nazionale, con risultati di bilancio superiori per alcuni miliardi agli obiettivi prefissati.

È comunque auspicabile che nel quadro della legge di bilancio per il 2019 sia finalmente assicurata con certezza la piena libertà di impiego degli avanzi di amministrazione nel contesto già sufficientemente vincolante delle leggi sulla contabilità riformata.

Infine, come ampiamente argomentato dall'ANCI nelle scorse settimane, **la "sospensione" del Bando periferie non trova alcuna soluzione strutturale con i maggiori margini offerti agli enti locali nell'utilizzo dei propri avanzi.** Non soltanto perché la sostituzione di fondi già assegnati con fondi propri utilizzabili più ampiamente costituisce comunque una sottrazione di risorse e necessita di operazioni non banali sulla gestione finanziaria degli interventi, ma soprattutto per l'ampia difformità della distribuzione degli avanzi tra gli enti beneficiari. Le stime dell'IFEL riportano solo 15 capoluoghi in grado di finanziare integralmente i progetti con avanzi liberi, circa 40 non dispongono di avanzi e i restanti 41 possono in teoria far fronte solo parzialmente agli oneri previsti dai progetti. **È quindi quanto mai necessario che il Governo dia seguito all'impegno assunto qualche settimana fa** per un intervento di chiarificazione, anche normativa, che confermi gli impegni presi con le convenzioni a suo tempo sottoscritte e permetta a tutti i beneficiari del Bando periferie di proseguire nell'attuazione degli interventi previsti.