



Anci Veneto

Prot. 00002461 del 08/10/2018



0205 - circolari, circolari ministeriali e altri enti

Selvazzano Dentro, 8 ottobre 2018

C. 40

**Gentili Signore SINDACHE
Egredi Signori SINDACI
Gentili Signore RESPONSABILI FINANZIARI
Egredi Signori RESPONSABILI FINANZIARI**

dei Comuni del Veneto

Oggetto: Utilizzo degli avanzi di amministrazione a seguito della circ. MEF n. 25 del 3/10/18

PREMESSA

Anciveneto esprime innanzitutto grande soddisfazione per l'apertura del Ministero dell'economia all'utilizzo degli avanzi di amministrazione di Comuni, avvenuta con l'emanazione della Circolare n. 25 del 3/10/18 "Modifiche alla circolare n. 5 del 20 febbraio 2018, in materia di utilizzo degli avanzi di amministrazione per investimenti da parte degli enti locali per l'anno 2018".

Negli ultimi anni Anci Veneto ha posto in essere varie iniziative per evidenziare l'annoso problema dei limiti all'utilizzo degli avanzi di amministrazione, che penalizza in particolare modo i Comuni del Veneto.

Un primo intervento risale all'anno 2015. La ricerca, su un campione del 44% dei comuni veneti, ha fatto emergere che gli avanzi di amministrazione non vincolati al 31/12/2014, ammontavano a circa 600 milioni di euro e che la causa principale che ne impediva l'utilizzo era l'allora normativa in tema di patto di stabilità interno.

Per visionare lo studio si veda <http://www.anciveneto.org/index.php/le-nostre-indagini.html>.

Si ricorda anche lo studio in collaborazione con l'Università di Venezia e Unioncamere Veneto "Investimenti e avanzi di amministrazione dei comuni del Veneto. Analisi delle ricadute sul territorio del Veneto del possibile incremento degli investimenti pubblici dei comuni generato da una liberalizzazione dai vincoli di finanza pubblica dell'utilizzo degli avanzi di amministrazione", presentato il 12 ottobre 2017, all'Assemblea Nazionale ANCI, in Fiera di Vicenza.

Per visionare lo studio si veda <http://www.anciveneto.org/index.php/le-nostre-indagini.html>.

ANCIVENETO

Via Melchiorre Cesarotti, 17 – 35030 – Selvazzano Dentro (PD)
Tel. 049 8979033 –E-mail: anciveneto@anciveneto.org PEC: anciveneto@pec.it



L'avanzo dei Comuni del Veneto è stato quantificato in quasi un miliardo di euro e l'impatto che avrebbe generato un utilizzo immediato dello stesso è stato stimato in un incremento del PIL regionale tra lo 0,5% e lo 0,7% e un aumento delle unità di lavoro pari a circa 13.400 unità.

Una ulteriore iniziativa "Avanzi di amministrazione e vincoli di finanza pubblica nei Comuni del Veneto" è già stata programmata per **mercoledì 24 ottobre 2018**, ore 16.30, sala Cassa Depositi e Prestiti, in sede di Assemblea Nazionale ANCI, Fiera di Rimini. Saranno fornite a breve ai Comuni tutte le informazioni utili per partecipare all'evento.

LA CIRCOLARE DEL MEF N. 25/2018.

Al fine di agevolare l'utilizzo effettivo degli avanzi di amministrazione, si riepilogano qui di seguito le regole principali, tenuto conto della citata circolare del MEF n. 25/2018.

1. La posizione della Corte Costituzionale

Innanzitutto, la prospettiva di liberalizzazione degli avanzi era già stata delineata dalle sentenze della Corte Cost. n. 247 del 29/11/17 e n. 101 del 17/5/18.

La prima (sent. 247/17) precisava che l'unica interpretazione possibile "***..non può che essere quella secondo cui l'avanzo di amministrazione rimane nella disponibilità dell'ente che lo realizza***".

Ciò nonostante la successiva Circolare del MEF n.5/2018, ribadiva la valenza delle regole già stabilite per l'anno 2018 ed in particolare precisava: "si ritiene che gli strumenti previsti dal legislatore (intese regionali e patti di solidarietà nazionale) e la maggiore flessibilità in corso di gestione introdotta dal comma 785 dell'articolo 1 della legge n. 205 del 2017, che modifica il comma 468 dell'articolo 1 della legge n. 232 del 2016, rappresentino un efficace mezzo di utilizzo - e progressivo smaltimento - dell'avanzo di amministrazione da parte degli enti territoriali, in linea con le interpretazioni della Corte costituzionale espresse nella richiamata sentenza n. 247 del 2017".

La Corte Costituzionale, con la successiva sent. n. 101 del 17/5/18, ha dichiarato "***l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 466, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza***".

ANCIVENETO

Via Melchiorre Cesarotti, 17 - 35030 - Selvazzano Dentro (PD)
Tel. 049 8979033 - E-mail: anciveneto@anciveneto.org PEC: anciveneto@pec.it



In pratica, secondo la Consulta negli equilibri di bilancio (anche ai fini dei vincoli di finanza pubblica) devono essere conteggiati anche l'avanzo di amministrazione applicato al bilancio e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa.

2. Le novità della circ. MEF n. 25 del 3/10/18

Per comprendere la portata innovativa della circolare, occorre distinguere due parti, una che riguarda il bilancio dello Stato e l'altra che interessa ai Comuni.

Si sottolinea che la prima parte: “L’articolo 13, comma 4, del decreto legge 25 luglio 2018, n. 91, ...prevede l’istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze, di un apposito fondo, pari a 140 milioni di euro per l’anno 2018, a 320 milioni di euro per l’anno 2019, a 350 milioni di euro per l’anno 2020 e a 220 milioni di euro per l’anno 2021”, riguarda esclusivamente problematiche di copertura del bilancio dello Stato **e non condiziona le regole applicative subito dopo indicate per i Comuni.**

La seconda parte riguarda le nuove regole per i Comuni:

“ ...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.

Conseguentemente, ai fini della determinazione del saldo di finanza pubblica per l’anno 2018, di cui al paragrafo B.1 della circolare n. 5 del 20 febbraio 2018, gli enti considerano tra le entrate finali anche l’avanzo di amministrazione per investimenti applicato al bilancio di previsione del medesimo esercizio”.

Quindi, i Comuni possono applicare già da subito l'avanzo di amministrazione, risultante dal rendiconto dell'anno 2017, al bilancio 2018 con l'attenzione di destinarlo ad investimenti.

3. Le nuove regole solo per l'anno 2018

Un primo dubbio riguarda l'orizzonte temporale della liberalizzazione dell'utilizzo degli avanzi di amministrazione; la circolare indica solo per l'anno 2018.

Ciò viene generalmente interpretato come un anticipo di un quadro normativo stabile ed organico che dovrebbe essere disciplinato dalla prossima legge di bilancio dello Stato per l'anno 2019; e non potrebbe essere che così, visto che ogni limite temporale sarebbe in aperto contrasto con le pronunce della Consulta.

ANCIVENETO

Via Melchiorre Cesarotti, 17 – 35030 – Selvazzano Dentro (PD)
Tel. 049 8979033 –E-mail: anciveneto@anciveneto.org PEC: anciveneto@pec.it



Quindi è ragionevole pensare che le nuove regole saranno applicate anche per il futuro e ci si attende una forte semplificazione del quadro normativo dall'anno 2019 in poi.

4. L'utilizzo dell'avanzo solo per finanziare investimenti

Per individuare la tipologia di "spese di investimento" occorre fare riferimento agli artt. 200 e successivi del Tuel, D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e nel dettaglio all'art. 3, comma 18, della L. 24/12/2003, n. 350 - Legge finanziaria 2004:

"18. Ai fini di cui all'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, costituiscono investimenti:

- a) l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali;
- b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti;
- c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale;
- d) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale;
- e) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose;
- f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti;
- g) i contributi agli investimenti e i trasferimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni;
- h) i contributi agli investimenti e i trasferimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109;
- i) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio.

5. Le tipologie di avanzo utilizzabili

La circolare del MEF n. 25/2018 non entra nel merito delle componenti dell'avanzo di amministrazione, ma indica solamente il termine "avanzo di amministrazione" associandolo però all'utilizzo "per investimenti".

ANCIVENETO

Via Melchiorre Cesarotti, 17 – 35030 – Selvazzano Dentro (PD)
Tel. 049 8979033 – E-mail: anciveneto@anciveneto.org PEC: anciveneto@pec.it



Quindi non sembra vi siano dubbi nella possibilità di considerare:

- la parte disponibile (E=A-B-C-D)
- la parte destinata agli investimenti (D)
- la parte vincolata (C), fermo restando che il vincolo deve riguardare spese di investimento

Vedasi l'Allegato a) al D. Lgs. 118/2011, Risultato di amministrazione.

6. La spesa di investimento va impegnata nell'anno 2018

Le spese di investimento vanno impegnate nell'anno 2018, altrimenti si perde il beneficio della circolare del MEF n. 25/2018.

Le regole contabili sono indicate nel punto 5.4. del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, Allegato n. 4/2 al D. Lgs. 23/6/11, n. 118, che dispone in tema di fondo pluriennale vincolato - FPV.

Ci si riferisce, per la precisione, alle spese in conto capitale previste in bilancio in un apposito capitolo, finanziato per l'appunto con l'avanzo di amministrazione 2017, applicato al bilancio preventivo 2018 (tramite una apposita variazione di bilancio che aggiorna, se del caso, il programma triennale dei lavori pubblici).

La prima condizione per poter impegnare la spesa è l'avvenuta approvazione del progetto esecutivo.

In mancanza dell'approvazione del progetto esecutivo, non sorge alcuna obbligazione verso terzi e quindi non è possibile procedere ad assumere l'impegno di spesa sostanzialmente perché mancano i presupposti, ai sensi del principio della competenza finanziaria di cui al punto 16 del Principio generale o postulati, allegato 1 al D. Lgs. 23/6/11, n. 118.

Non è sufficiente l'approvazione del solo progetto esecutivo per poter assumere l'impegno di spesa! Si fa presente che l'auspicata modifica al quadro normativo tesa a considerare impegnata la spesa in conto capitale anche in presenza del solo progetto approvato, non è stata finora emanata.

Quindi, in via generale, ci deve essere una obbligazione giuridicamente perfezionata e ciò avviene normalmente dopo l'aggiudicazione definitiva, a seguito di una gara.

Tuttavia, per le spese di investimento vi sono delle deroghe al principio generale, allo scopo di incentivare la realizzazione delle opere pubbliche.

A riguardo, il citato punto 5.4 del Principio all. 4/2, prevede testualmente:

- a) “... La **costituzione del fondo per l'intero quadro economico** progettuale è consentita **solo in presenza di impegni assunti sulla base di**

ANCIVENETO

Via Melchiorre Cesarotti, 17 – 35030 – Selvazzano Dentro (PD)
Tel. 049 8979033 –E-mail: anciveneto@anciveneto.org PEC: anciveneto@pec.it



obbligazioni giuridicamente perfezionate, imputate secondo esigibilità, ancorché relativi solo ad alcune spese del quadro economico progettuale, **escluse le spese di progettazione**. In altre parole l'impegno delle sole spese di progettazione non consente la costituzione del fondo pluriennale vincolato per le spese contenute nel quadro economico progettuale;

b) le spese riferite a procedure di affidamento attivate ... "

Per "procedure attivate" si intende, ad esempio, affidamenti in economia, o la pubblicazione del bando di gara, mentre nel caso di procedura negoziata senza pubblicazione di bando ... si fa riferimento al momento in cui,...gli operatori economici selezionati vengono **invitati a presentare le offerte** oggetto della negoziazione, con lettera contenente gli elementi essenziali della prestazione richiesta...."

Una volta impegnata (regolarmente) la spesa scatta il FPV.

Al contrario le somme non impegnate riconfluiscono nel risultato di amministrazione.

7. Conseguenze se non si riesce a impegnare le somme entro il 2018

In via generale, come indicato nel punto precedente, le somme non impegnate riconfluiscono nel risultato di amministrazione dell'anno 2018 e quindi bisognerà attendere l'approvazione del rendiconto 2018, entro aprile dell'anno 2019.

In pratica si perdono 4 mesi, fermo restando il quadro normativo per l'anno 2019 che dovrebbe essere definito nella legge di bilancio dell'anno 2019.

8. Sovrapposizione in caso di spazi finanziari già concessi

L'esigenza di una drastica semplificazione delle norme, appare del tutto evidente nel caso specifico in cui l'Ente abbia già ottenuto spazi finanziari nell'anno 2018 per poter spendere il proprio avanzo di amministrazione.

La circolare del MEF n. 25/2018 non affronta la tematica anche se sembra ragionevole ipotizzare che si faccia riferimento all'eventuale parte aggiuntiva di avanzo di amministrazione.

ANCIVENETO

Via Melchiorre Cesarotti, 17 – 35030 – Selvazzano Dentro (PD)
Tel. 049 8979033 –E-mail: anciveneto@anciveneto.org PEC: anciveneto@pec.it



La struttura tecnica di ANCI Veneto è a disposizione per ogni chiarimento; si ringrazia per il supporto tecnico specialistico il dott. Mauro Bellesia Responsabile dei servizi finanziari Comune di Vicenza, esperto Anciveneto.

Cordiali saluti

IL DIRETTORE
Carlo Rapicavoli

LA PRESIDENTE
Maria Rosa Pavanello

ANCIVENETO

Via Melchiorre Cesarotti, 17 – 35030 – Selvazzano Dentro (PD)
Tel. 049 8979033 –E-mail: anciveneto@anciveneto.org PEC: anciveneto@pec.it