

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

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

Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo e Andrea Taddei*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

È possibile indebitarsi per investire?

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

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

Segue



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

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

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

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

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

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

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

Valori assoluti in euro e pro capite in euro

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

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

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

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

L'avanzo di amministrazione

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

Avanzo di amministrazione dei Comuni per regione. 2014

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

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

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

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

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

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

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

Saldo finale di competenza per gli enti territoriali. 2014

Valori assoluti in milioni di euro

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

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

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

Fondo pluriennale vincolato

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

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

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

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

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

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

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

Superamento del Patto e revisione della Legge 243: abbiamo scherzato?

di Andrea Ferri e Giuseppe Ferraina*

La revisione della Legge 243 sul pareggio di bilancio è un passaggio fondamentale per stabilizzare la finanza territoriale e consolidare la ripresa degli investimenti locali. Le scelte che Parlamento e Governo si accingono a compiere avranno significative ripercussioni sull'azione politica e amministrativa degli enti territoriali.

Tra il 2015 e il 2016 sono state apportate, forse senza l'enfasi che meritano, due grandi trasformazioni nella regolazione della finanza locale, delle quali i Comuni sono indubbiamente protagonisti.

La prima riguarda il passaggio alla nuova contabilità, una riforma strutturale dallo scorso anno entrata in vigore per la generalità degli enti territoriali. Ciò significa che, nel corso di una stagione di tagli e restrizioni senza precedenti, è stata prima sperimentata e poi avviata una delle riforme più importanti per il buon funzionamento della Pubblica Amministrazione. Autorevoli commentatori hanno lodato le virtù di trasparenza e valutazione che il passaggio introduce nei conti pubblici, qui preme richiamare anche gli effetti strutturali di razionalizzazione e contenimento della capacità di spesa – in particolare di parte corrente – degli enti territoriali, ben esemplificati nel ruolo del Fondo crediti di dubbia esigibilità, che in modo stabile e controllato riduce il carattere autorizzatorio delle entrate accertate di una quota la cui realizzabilità si è rivelata nel tempo incerta o impossibile. Infatti, le entrate accertate sono ora utilizzabili per finanziare le spese degli enti solo dopo la sterilizzazione della componente più incerta, mentre nel passato in diversi casi questa prassi prudentiale non avveniva in modo sistematico.

Nel 2016, inoltre, mentre la nuova contabilità conosce progressivamente una sua completa attuazione e gli enti territoriali per questa via incrementano il proprio contributo al risanamento della finanza pubblica, è stato finalmente abbandonato il Patto di stabilità interno, in favore di un vincolo finanziario fedelmente ancorato ai criteri cardine del bilancio riformato. Il saldo finale di competenza "potenziata" non negativo è una regola innovativa e coerente con la finalità di sostenere la ripresa economica del Paese, che ha richiesto una dose di coraggio ai regolatori della finanza pubblica nel passare dalle regole di Patto – basate su obiettivi più o meno lineari, attribuiti a ciascun ente senza particolare riguardo alle diverse peculiarità territoriali – ad uno scenario più incerto e da valutare in modo probabilistico, nello sforzo di ricercare un equilibrio sostenibile tra impulso agli investimenti locali, autonomia nella gestione degli avanzi accumulati in regime di Patto ed esigenze di controllo della finanza pubblica.

Ma il nuovo saldo di finanza pubblica adottato nel 2016 si caratterizza per la sua corretta declinazione, che la legge di stabilità (comma 711) ha definito includendovi il nuovo Fondo pluriennale vincolato (FPV), solo per l'anno in corso. Si tratta di una posta apparentemente tecnica, che invece costituisce un passaggio fondamentale per consentire agli enti territoriali di riappropriarsi della funzione programmatoria – in larga parte congelata dalle precedenti regole del Patto – e superare l'opaca gestione dei residui passivi, a favore di un raccordo intertemporale più trasparente e dinamico tra un esercizio finanziario e quelli immediatamente successivi. Basti pensare al caso di un Ente che programma un intervento articolato su più annualità – tipicamente un'opera pubblica – e che pertanto deve poter attingere nel tempo alle risorse proprie appositamente accantonate nel FPV, senza ricorrere ad ulteriori mezzi di finanziamento, tanto più che il nuovo

bilancio di previsione – esclusivamente pluriennale – impone in partenza l'onere della copertura integrale della medesima spesa. Il nuovo vincolo di finanza pubblica non può ignorare questo fondamentale elemento del bilancio armonizzato, altrimenti si genererebbe un'evidente frattura rispetto ai principi cardine della nuova contabilità, con gravi effetti sul versante degli investimenti, ma più in generale sulla gestione di tutte le spese a valenza pluriennale.

Nella sua versione originaria, il disegno di legge presentato dal Governo per la revisione della Legge 243 – pur sostituendo opportunamente i diversi vincoli di competenza e cassa con un unico saldo finale di competenza non negativo – non riprendeva questa esigenza basilare, rimandando a successiva legge ordinaria la scelta di includere o meno il FPV nel vincolo di finanza pubblica che gli enti territoriali saranno chiamati a rispettare, evidentemente sottovalutando l'impatto negativo che tale lacuna avrebbe in termini di credibilità delle scelte compiute per il 2016 e di incertezza sulla programmazione delle opere pubbliche. La regola finanziaria effettiva si definirebbe di anno in anno soltanto a fine dicembre, con l'approvazione della Legge di bilancio, dando ragione ai detrattori della manovra 2016, che interpretavano la temporaneità del FPV nei saldi di finanza pubblica come un segnale di diffidenza, se non di chiusura, verso un duraturo rilancio degli investimenti pubblici locali.

Le modifiche da ultimo introdotte dal Senato, anche sulla spinta delle richieste formulate dall'Anci, tengono maggiormente conto delle esigenze sopra esposte. In particolare, dal 2020 viene prevista l'inclusione del FPV tra le entrate e le spese finali che compongono il saldo di finanza pubblica, escluse le quote finanziate con debito, mentre per gli anni 2017-2019 la scelta rimane demandata alla prossima Legge di bilancio, da assumere "compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica", ma in ogni caso "su base triennale". Alla luce di tale apertura, si auspica che venga accolta l'esigenza tecnica e politica di anticipare al 2017 l'inclusione del FPV nel computo del saldo di finanza pubblica. Non si ravvedono particolari ostacoli sotto questo aspetto, dal momento che le eventuali esigenze restrittive che il Governo volesse porre a carico della finanza territoriale potrebbero trovare copertura mediante la previsione di altri vincoli, ragionevoli e di carattere generale, rispetto ai quali ciascun Ente potrà regolarsi con la necessaria autonomia. Peraltro, in questa malaugurata eventualità, va evidenziato che tale opzione determinerebbe effetti meno distorsivi rispetto a qualsiasi soluzione basata sul depotenziamento del FPV, che imporrebbe maggiori sacrifici paradossalmente proprio agli enti con maggiore dinamismo sul fronte degli investimenti.

Le modifiche parlamentari, infine, accolgono l'altra indicazione avanzata dall'Anci, ovvero l'opportunità di prevedere uno strumento di redistribuzione dei vincoli di finanza pubblica su scala nazionale. Pur apprezzando i passi in avanti compiuti nella sistemazione dei patti regionali, resta infatti necessario un livello nazionale preposto alla rimodulazione dei saldi di finanza pubblica. Potrebbe essere questa, per i diversi soggetti chiamati al governo della finanza territoriale, la sede nella quale promuovere e avallare scelte innovative e funzionali alla crescita del Paese, anche sulla scia delle riforme promosse nel corso dell'ultimo biennio in materia di contabilità e patto.

*IFEL - Dipartimento Finanza Locale

La situazione economico-finanziaria degli enti territoriali della Toscana. L'analisi della Sezione regionale della Corte dei conti

di Paolo Peluffo*

La Sezione di controllo della Corte dei conti per la Toscana ha, con deliberazione 24 marzo 2016, n. 31, prodotto una relazione sulla situazione economico-finanziaria degli Enti territoriali della Toscana. È la seconda edizione di una relazione sullo stato di salute della finanza locale nella Regione, un documento che nasce da un controllo a tappeto su tutti gli enti locali attuato ormai da un decennio, ovvero dalla istituzione del controllo-monitoraggio con la legge finanziaria per il 2006 (l. 266/2005) che fin dal 2007 la Corte costituzionale qualificò nella sentenza n. 179 come necessario e ricorrente "a cadenza annuale".

La relazione raccoglie i dati sulle pronunce di irregolarità contabile emerse dai controlli sui bilanci 2013. Vi si analizza, inoltre, la capacità di auto correzione degli enti, che la sezione giudica molto positivamente. La Sezione ha inteso fornire un contributo utile a stimolare negli enti un processo di acquisizione di una piena consapevolezza della reale situazione contabile, finalizzato anche ad incentivare una maggiore trasparenza. Tale azione ha costituito un contributo propedeutico anche all'avvio del processo di armonizzazione.

In questo senso, per comprendere fino in fondo la tenuta futura degli equilibri di bilancio degli enti locali, sarà fondamentale il controllo del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 come ridefinito al 1 gennaio 2015 a seguito delle operazioni straordinarie di riaccertamento previste dal d.lgs. n. 118/2011. Controllo che la Sezione ha avviato nell'ambito del controllo-monitoraggio sul rendiconto 2014 e che effettuerà anche sulla base delle linee guida emanate dalla Sezione autonomie della Corte di conti. Dei primi dati trasmessi dalle amministrazioni comunali, e non ancora singolarmente valutati dalla Sezione, si è dato conto nella presente relazione.

Dai dati raccolti tra i 260 comuni non sperimentatori interessati dal passaggio al nuovo sistema contabile, è emerso al termine dell'esercizio 2014 un avanzo di amministrazione pari a 507,8 milioni.

Il riaccertamento straordinario ha prodotto cancellazioni di residui attivi per 118 milioni e la radiazione di obbligazioni passive per 341,5 milioni, con un differenziale positivo di 223,3 milioni.

La reimputazione dei residui attivi e passivi agli esercizi in cui sono effettivamente esigibili ha invece condotto alla costituzione di un fondo pluriennale vincolato al 1 gennaio 2015 pari a 614 milioni.

A seguito delle operazioni di riaccertamento straordinario, il risultato di amministrazione al 1 gennaio 2015 è migliorato in termini quantitativi attestandosi a 700 milioni. Tuttavia, è stato costituito un fondo crediti di dubbia esigibilità per un totale di oltre 500 milioni che, sommato agli altri accantonamenti, porta la quota complessivamente accantonata a 548 milioni. Tenuto conto degli ulteriori fondi vincolati pari a 238,8 milioni e di quote destinate a investimenti per 205 milioni, gli enti locali toscani che non hanno aderito alla sperimentazione dei nuovi principi contabili si trovano in una situazione di disavanzo sostanziale pari a 293 milioni circa.

Verranno attentamente valutate dalla Sezione le risultanze accertate al 1 gennaio 2015 per la definizione dell'extradeficit previsto dalla riforma. Come indicato anche dalla Sezione autonomie della Corte dei conti nella deliberazione n. 32/2015/INPR, infatti, "l'emergere di un disavanzo di amministrazione, a seguito dell'accantonamento al 1 gennaio 2015 al fondo crediti di dubbia esigibilità è sintomo dell'impiego di risorse di cui l'ente non aveva disponibilità. Ne consegue la necessità di ripianare una situazione di disavanzo accertata oltre che, in prospettiva, di adottare appropriati interventi sul piano strutturale delle fonti di finanziamento". Tale processo di controllo verrà attuato con il

consuetto spirito di collaborazione che la Sezione ha, da sempre, seguito nel contraddittorio con gli enti controllati.

Un ulteriore adempimento a cui gli enti locali erano tenuti nel corso del 2015 ha riguardato la predisposizione di appositi piani di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute prevista dall'art. 1, commi 611 e 612, della legge 190/2014. A tale riguardo va ricordato che il 31 marzo 2016 scade il termine di presentazione delle relazioni sullo stato di attuazione di tali piani.

Il controllo sugli effetti che possono derivare agli equilibri finanziari degli enti dalla detenzione di quote in società, già previsto dall'art. 148-bis, comma 2, come introdotto dal d.l. n. 174/2012, è stato regolato da numerose e complesse prescrizioni normative ancora in corso di emanazione. Esso rappresenta in ogni caso un compito di primario rilievo per l'attività della Sezione. Nella presente relazione sono stati riportati gli esiti di una prima rassegna dei piani di razionalizzazione elaborati dagli enti e inviati alla Sezione, quale primo adempimento dei citati commi 611 e 612.

Con riferimento agli esiti complessivi del controllo-monitoraggio si può osservare che, anche sul rendiconto 2013, hanno trovato conferma sia le modalità operative che gli aspetti di grave irregolarità adottati nel tempo dalla Sezione. La reiterazione delle une e degli altri ha permesso alla Sezione di attivare un controllo costante la cui effettività è stata misurata anche sull'esercizio 2013 attraverso la verifica di un tendenziale miglioramento di alcuni fenomeni considerati gravi.

La risposta fornita dagli enti in termini di misure di autocorrezione, che è risultata positiva anche rispetto a problematiche non pienamente condivise dagli enti controllati, rappresenta a sua volta un segnale apprezzabile perché evidenzia una maggiore propensione al superamento delle irregolarità segnalate dalla Sezione e, conseguentemente, una maggiore efficacia del controllo.

Il controllo-monitoraggio sul rendiconto 2013 ha permesso una lettura aggregata dei principali risultati contabili degli enti che, raffrontati con quelli del 2012, mettono in luce un miglioramento delle condizioni finanziarie del comparto. Tuttavia, tale miglioramento non è stato ricondotto a cause specifiche e non può essere pertanto considerato pienamente rappresentativo della situazione effettiva degli enti.

Una prima rivalutazione del quadro finanziario degli enti può conseguire alle risultanze del riaccertamento straordinario dei residui dalle quali è emerso un miglioramento in termini formali del risultato di amministrazione ma, al contempo, un peggioramento del risultato effettivo.

Le operazioni di riaccertamento straordinario hanno portato gli enti ad accertare risultati di amministrazione positivi che si trasformano in disavanzi di amministrazione se considerati al netto di tutte le componenti che, secondo le nuove regole contabili, devono essere vincolate o accantonate.

In questo quadro sembrano trovare conferma le problematiche nel tempo rilevate nell'attività di controllo con particolare riferimento alla valutazione di tutti quegli aspetti del bilancio che la Sezione ha analizzato e segnalato agli enti in quanto sintomatici di una rappresentazione non realistica della situazione finanziaria effettiva.

Tale situazione è stata portata a conoscenza, in audizione nella prima commissione Affari istituzionali, del Consiglio regionale della Toscana.

Dal patto di stabilità interno al “pareggio di bilancio” in Costituzione di Onelio Pignatti*

I nuovi vincoli di finanza pubblica per gli enti territoriali sono stati modificati con la legge di stabilità per il 2016 in attesa dell'applicazione della legge di attuazione del “pareggio” di bilancio in Costituzione (L. 243/2012) attualmente in corso di modifica in Parlamento.

La legge di attuazione del pareggio di bilancio prevede due grandezze su cui si misurerà, a partire dal 2017, il rispetto dei vincoli di finanza pubblica: da un lato il saldo finale, ovvero la differenza tra entrate finali e spese finali dell'anno e, dall'altro lato, il limite all'indebitamento.

Nella versione tuttora in vigore della Legge 243/2012 le regioni e gli enti locali devono conseguire un saldo tra entrate finali e spese finali non negativo sia nella gestione di competenza sia in quella di cassa. Il rispetto del saldo non negativo deve essere conseguito sia a preventivo che a consuntivo. Gli enti dovrebbero confrontarsi con una declinazione del saldo finale in quattro distinti vincoli: competenza, cassa, preventivo, consuntivo. I vincoli in realtà salgono a otto in quanto l'articolo 9 della Legge 243/2012 richiede anche il conseguimento di un saldo non negativo tra entrate e spese della sola parte corrente, anch'esso frazionato nelle quattro componenti prima elencate.

Il rispetto dei nuovi e articolati saldi di competenza e di cassa ai fini del “pareggio di bilancio”, sostituisce in pratica i vincoli connessi al vecchio patto di stabilità, il cui saldo obiettivo da conseguire era costruito secondo la logica della cosiddetta “competenza mista” (ovvero in parte basato sulla cassa e in parte basato sulla competenza giuridica) che aveva evidentemente contribuito alla sensibile contrazione del livello di spesa d'investimento degli enti territoriali negli ultimi anni ed al ritardo dei pagamenti della pubblica amministrazione verso le imprese.

Da un punto di vista comunicativo è stata data molta enfasi all'introduzione del “pareggio di bilancio”, presentato come occasione per poter liberare il cumulo di spesa di investimento finora ingessata dai meccanismi del patto di stabilità. Il passaggio dal vecchio al nuovo regime vincolistico sconta però alcuni fattori di incertezza e criticità che rischiano di attenuare, e non di poco, gli sperati effetti positivi indotti dalla normativa. Prendendo in esame solamente la parte più tecnica della Legge 243/2012 relativa alla costruzione dei saldi obiettivo (articolo 9), e tralasciando in questa sede le considerazioni sulla farraginosità di alcuni aspetti più procedurali (articoli dall'11 al 13), emergono due fattori che introducono elementi di incertezza nella programmazione economico-finanziaria, incertezza che si riverbera in primo luogo sulle future scelte di investimento.

Il primo fattore critico è costituito dal troppo elevato numero di saldi non negativi da rispettare, soprattutto tenuto conto che i saldi di cassa sono molto meno governabili rispetto a quelli di competenza da parte degli enti territoriali (si pensi all'esperienza vissuta dagli enti locali col patto di stabilità). A seguito di simulazioni effettuate con dati estratti dai bilanci consuntivi del 2014, si è potuto verificare che una percentuale rilevante di enti potrebbe trovarsi in difficoltà nel rispettare gli obiettivi di cassa delineati dalla legge 243/2012.

Il secondo punto di attenzione invece investe la composizione delle singole voci di entrata e di spesa che concorrono o meno al calcolo del saldo finale netto di competenza. Il concetto di “pareggio” normato dalla Legge 243/2012 differisce dal concetto di “equilibrio” secondo quanto previsto dalle norme sull'armonizzazione contabile (D.Lgs. 118/2011) in quanto ai fini del “pareggio” alcune voci del bilancio non vengono conteggiate. In particolare concorre al “pareggio” il saldo tra le

entrate e le spese correnti e in conto capitale. Purtroppo sono escluse dalle entrate valide al conseguimento del saldo due tipologie di entrate spesso di notevole entità come il fondo pluriennale vincolato (entrate già accertate la cui spesa sarà effettuata in anni futuri) e l'avanzo di amministrazione. Anche dal lato della spesa non sono considerate, ai fini del calcolo del “pareggio”, le spese per rimborso del capitale preso a prestito e alcuni fondi accantonati (fondo crediti dubbia esigibilità, fondi rischi). La differenza però tra voci di entrata e voci di spesa escluse potrebbe non essere sufficiente al fine di conseguire un saldo finale netto non negativo, costringendo gli enti territoriali a contenere la propria capacità di spesa dell'anno pur in presenza di un equilibrio complessivo di bilancio.

Per fare fronte a queste e ad altre criticità il Governo ha approvato il 25 marzo scorso un disegno di legge di modifica della Legge 243/2012, attualmente all'esame del parlamento. Il disegno di legge in effetti incide positivamente su due dei fattori di preoccupazione descritti in precedenza. Innanzitutto i vincoli da rispettare ai fini del “pareggio” passano da otto a due, in quanto oltre ad eliminare il vincolo di competenza tra entrate e spese correnti è prevista l'abolizione del controllo dei saldi di cassa. Inoltre tra le entrate finali e spese finali viene finalmente ricompreso il fondo pluriennale vincolato (di entrata e di spesa).

Il disegno di legge introduce novità attese e molto importanti. Particolarmente positiva è sicuramente la semplificazione derivante di un unico saldo non negativo da conseguire anche se, lo vedremo in seguito, l'obbligo del rispetto non solo a consuntivo ma anche a preventivo può creare alcune situazioni di difficoltà.

La stima degli effetti prodotti dalle novità contenute nel disegno di legge in merito alle voci rilevanti ai fini del saldo è invece di lettura più controversa. Da un lato, rispetto alla L. 243/2012 in vigore, il nuovo testo consente di valorizzare ai fini del pareggio la quota di fondo pluriennale vincolato in entrata utilizzata per finanziare la quota dei relativi impegni esigibili dell'esercizio. In altre parole la modifica apportata consentirebbe una maggiore programmazione della spesa soprattutto d'investimento di natura pluriennale. La portata della novità è però alquanto depotenziata; l'attuale disegno di legge prevede sì l'inserimento del fondo pluriennale tra le voci rilevanti ma “compatibilmente con gli obiettivi della finanza pubblica” per gli anni 2017-2019 e solo stabilmente dal 2020. È di tutta evidenza che a queste condizioni le spese per la realizzazione di un'opera pubblica finanziata dal fondo pluriennale vincolato non potranno essere considerate neutrali a fini del “pareggio” se non dopo l'emanazione delle necessarie leggi statali dotate di adeguata copertura. A questo proposito nel corso dell'iter parlamentare sono stati proposti emendamenti volti ad estendere ad un periodo pari a quello del prossimo bilancio triennale la vigenza del fondo pluriennale tra le entrate e le spese finali. Anche questa modifica rappresenta un fattore molto positivo, utile alla programmazione degli enti che tuttavia non elimina l'incertezza ingenerata dalla locuzione “compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica”, che rimane saldamente iscritta nel disegno di legge governativo.

In ogni caso, anche dopo l'approvazione delle modifiche alla Legge 243/2012, permarranno elementi di forte criticità:

- l'inserimento del fondo pluriennale vincolato tra le poste che concorrono al “pareggio” alle attuali condizioni potrebbe rivelarsi insufficiente;

- non è previsto alcun inserimento tra le entrate finali dell'avanzo di amministrazione. Si tratta di rilevanti somme che gli enti hanno accumulato negli anni, spesso non spendibili per via dei vincoli del patto di stabilità. L'applicazione dell'avanzo di amministrazione di qualsivoglia natura rappresenta una penalizzazione assoluta in termini di conseguimento del "pareggio". Ciò è molto grave specie in riferimento all'avanzo vincolato, che non può essere utilizzato per nessuna altra finalità, neppure per un eventuale concorso al miglioramento del livello di indebitamento dello stato. Tra l'altro le regioni, spesso per motivi tecnici e dipendenti dalle modalità di erogazione dei fondi da parte dei ministeri, producono un elevatissimo avanzo vincolato che con le regole attuali non è prontamente utilizzabile ai fini per cui quelle voci sono state programmate.
- il complesso di regole di calcolo del saldo utile ai fini del "pareggio", anche dopo le modifiche apportate dal disegno di legge, sembrano paradossalmente favorire alcune tipologie di enti per due differenti motivi. Innanzitutto, gli enti che dichiarano di possedere maggiori entrate di incerto incasso potrebbero essere avvantaggiati in quanto la costituzione di elevati fondi crediti di dubbia esigibilità o fondi rischiosi, esclusi dal calcolo potrebbero consentire minori difficoltà nel raggiungere l'obiettivo del "pareggio". Infine gli enti in crisi di liquidità potranno trovare maggiore sollievo dalla eliminazione della gestione della cassa dai vincoli posti dalla nuova normativa.

Nel disegno del legislatore dovrebbe essere rilanciato il ruolo delle regioni per poter riequilibrare gli effetti distortivi che si potrebbero creare dall'applicazione delle nuove regole di finanza pubblica. In particolare sarà compito delle regioni, ed eventualmente in seconda istanza dallo Stato, adottare apposite intese in ambito territoriale che garantiscano il raggiungimento del complesso degli obiettivi degli enti locali per quanto attiene sia il ricorso all'indebitamento sia l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

Un ruolo effettivamente strategico e che metterà alla prova le regioni nell'applicazione di criteri, che in prima lettura non appaiono semplici, per l'attribuzione delle quote d'indebitamento o dell'utilizzo dell'avanzo degli enti afferenti al proprio territorio. Da questo punto di vista le regioni che si sono maggiormente cimentate nell'applicazione dei cosiddetti patti di solidarietà territoriale potranno giovare di effettivi vantaggi competitivi. Infatti il rilancio delle spese d'investimento degli enti territoriali troverà un punto essenziale nella capacità di produrre velocemente e in condivisione con gli enti locali le intese regionali per quanto attiene alle modalità di finanziamento di tali spese con la contrazione di nuovo indebitamento oppure tramite l'utilizzo degli avanzi di amministrazione pregressi.

**Regione Emilia-Romagna*

Federalismo in Toscana

Redazione

IRPET:

Claudia Ferretti (Responsabile)
Patrizia Lattarulo

Regione Toscana:

Luigi Idili
Giovanni Morandini
Agnese Parrini

<http://www.regione.toscana.it/-/il-bollettino-federalismo-in-toscana->

Sede di redazione:

IRPET - Villa La Quiete alle Montalve
Via Pietro Dazzi, 1
50141 FIRENZE
Tel. 055/4591222
Fax 055/4591240
e-mail: redazione@irpet.it
www.irpet.it

Attività e Notizie

Iniziativa

Obiettivi di finanza pubblica e riforme
IRPET - Regione Toscana - Corte dei
Conti Sezione Regionale
Firenze, 10 giugno 2016

*La riforma dei Contratti pubblici. Il nuovo
Codice e la disciplina attuativa*
Conferenza delle Regioni - ITACA -
Osservatorio regionale per i Contratti
pubblici - Regione Toscana
Firenze, 11 luglio 2016

Pubblicazioni

Toscana Notizie - Flash LAVORO n. 28/2016
IRPET - Settore Lavoro Regione Toscana
Marzo 2016

*La situazione economica
della Toscana. Consuntivo anno 2015*

Previsioni 2016 - 2018

IRPET - UnionCamere Toscana
Giugno 2016

Rapporto sul mercato del lavoro. Anno 2015

IRPET - Regione Toscana-Area
Formazione, orientamento e lavoro
Giugno 2016

Rapporto sul turismo in Toscana.

La congiuntura 2015

IRPET - Regione Toscana, Settore Sistemi
informativi e servizi - Ufficio Regionale di
Statistica
Luglio 2016

Per informazioni o chiarimenti sui tributi
della Regione Toscana scrivere a:
tributi@regione.toscana.it