



Federalismo IN Toscana

Trimestrale di informazione per cittadini e imprese

3

2014

Anno IX
Numero 3
Settembre/
Ottobre
2014

La manovra 2015 per i comuni alla luce del Ddl stabilità tra mantenimento del Patto, altri tagli alle risorse e nuova contabilità pubblica

di *Andrea Ferri, Giuseppe Ferraina**

La ormai vigente normativa sull'armonizzazione della contabilità pubblica (D.Lgs. 118/2011, integrato dal D.Lgs. 126/2014) comporta un importante riassetto negli equilibri contabili dei Comuni, con rilevanti effetti sui bilanci a partire dal 2015. In particolare, il primo atto dell'applicazione dei nuovi principi contabili sarà costituito dal riaccertamento straordinario dei residui attivi, al fine di pervenire ad una gestione più aderente all'effettiva dinamica delle entrate e dei rispettivi incassi. A seguito di questa operazione e poi di anno in anno, la massa di residui in bilancio che eccede la dimensione di ragionevoli previsioni di realizzo, anche postposto nel tempo, viene sterilizzata attraverso la formazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), che si sostanzia in una contrazione della spesa di pari importo.

L'Anci, fin dai primi incontri con il Governo (maggio 2014), ha sostenuto la tesi secondo cui la costituzione dell'FCDE è di per sé una manovra finanziaria restrittiva di dimensioni rilevanti, incompatibile con il mantenimento dei vincoli posti al comparto mediante il Patto di stabilità interno (PSI). Anche il Governo ha manifestato in più occasioni questa posizione politica e, a livello tecnico, tale orientamento è stato confermato in diverse sedi.

La soluzione prospettata comportava il superamento del PSI e l'utilizzo anticipato di alcuni dei saldi previsti dagli equilibri di bilancio costituzionali, cioè dalla legge n. 243 del 2012, di cui è tuttora prevista l'entrata in vigore a partire dal 2016. Tale ipotesi, per risultare sostenibile, avrebbe avuto bisogno di un'attenta calibratura degli sforzi richiesti al singolo Ente, in particolare sul versante degli equilibri di cassa. Da un lato, infatti, appare evidente che non sarebbe stato possibile, per diversi Comuni, raggiungere nell'immediato un saldo di cassa corrente non negativo (anche per effetto delle mancate riscossioni che ogni anno si registrano nei trasferimenti statali e regionali), dall'altro è altrettanto avvertita la necessità di consentire ai Comuni un saldo "finale" di cassa negativo fino ad una certa soglia, per assicurare le condizioni di realizzazione di nuovi investimenti utilizzando le risorse fin qui bloccate dal PSI.

Il DDL stabilità 2015 compie invece una scelta diversa, forse in relazione ad un'ipotesi di prossimo abbandono della regolazione del bilancio in pareggio per gli Enti locali, a favore di altri e non ancora precisati strumenti di *governance* della finanza locale. Le norme proposte, infatti, differenziano tra Regioni ed Enti locali sulle regole finanziarie applicabili nel 2015. Per le prime

vengono adottati i saldi previsti dalla legge 243 del 2012, con alcuni correttivi riguardanti gli equilibri di cassa, mentre per gli Enti locali si adotta una soluzione in forte continuità con il PSI finora vigente, con obiettivi programmatici ridotti in ragione della stretta finanziaria derivante dalla nuova contabilità, così come valutata dal Governo. Inoltre, il DDL stabilità 2015 impone un'ulteriore decurtazione del fondo di solidarietà comunale per 1,2 miliardi di euro, ovvero un importo pari a circa il doppio di quanto finanziato dallo Stato nel 2015 a legislazione fiscale vigente.

Con tale ennesima riduzione, quindi, non solo si azzerano i trasferimenti a favore dei Comuni, ma lo Stato acquisisce una quota dell'IMU comunale fin qui destinata al finanziamento del riequilibrio delle risorse all'interno del comparto, salvo eventuali variazioni significative nell'assetto del prelievo immobiliare di competenza comunale. Sulla base del provvedimento, fra l'altro, il taglio si dovrà obbligatoriamente tradurre in una riduzione della spesa corrente. Viene così compressa l'autonomia dei Comuni di decidere se intervenire con politiche fiscali o tariffarie, ovvero con una diversa composizione della propria spesa complessiva. Tale obbligo appare inoltre di

programmatico di un importo pari all'FCDE stimato, dal momento che nel 2015 gli accantonamenti per dubbia esigibilità delle entrate vengono inseriti tra le spese correnti che rilevano ai fini del Patto. Considerando anche gli altri effetti restrittivi del nuovo sistema contabile, la manovra da Patto viene invece stimata da IFEL intorno a 1,1 miliardi di euro. La differenza è dovuta in parte alla differente stima dell'FCDE (565 milioni di euro), in parte all'inapplicabilità dell'avanzo di amministrazione non vincolato ai fini dell'equilibrio di bilancio (prevista dalle nuove regole contabili e stimata da IFEL in 1,3 miliardi di euro). La mancata conferma del Patto verticale incentivato innalza ulteriormente la reale manovra che i Comuni saranno chiamati a sostenere sul versante del Patto, attestandosi sui 2 miliardi di euro. Nella sostanza, quindi, la manovra da Patto richiesta ai Comuni nel 2015 non è molto dissimile da quella del 2014. La modalità individuata dal Governo non tiene sufficientemente conto dello sforzo al quale i Comuni saranno sottoposti per l'effetto combinato della nuova contabilità pubblica e del revisionato vincolo connesso al PSI, annullando in larga parte la riduzione dell'obiettivo nominale di Patto accordata al comparto comunale.

LA MANOVRA FINANZIARIA PER I COMUNI ALLA LUCE DEL DDL STABILITÀ 2015

Valori in milioni di euro

	2014	2015	Manovra 2015
STIMA GOVERNO - RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO			
Taglio trasferimenti (a)		1.488	1.488
Obiettivo Patto (b)	4.450	1.350	-3.100
Costituzione FCDE (c)		2.250	2.250
Vincolo da Patto di stabilità interno (d=b+c)	4.450	3.600	-850
Manovra finanziaria per il 2015 (e=a+d)			638
STIMA ANCI - IFEL			
Taglio trasferimenti (a')		1.488	1.488
Obiettivo Patto (b')	4.450	1.350	-3.100
Costituzione FCDE (c')		2.815	2.815
Vincolo da Patto di stabilità interno (d'=b'+c')	4.450	4.165	-285
Inutilizzo dell'avanzo di amministrazione non vincolato (e')		1.350	1.350
Manovra finanziaria per il 2015 "sottostimata" (f'=a'+d'+e')			2.553
Contributo statale Patto verticale incentivato - quota comunale (g)	-954		954
Totale manovra finanziaria per il 2015 (i'=f'+g)			3.507

Fonte: elaborazioni IFEL

difficile applicazione, poiché crea enormi difficoltà gestionali, in particolare ai Comuni la cui spesa corrente è più rigida, ma più in generale per l'impossibilità di individuare termini di paragone adeguati (impegni/pagamenti; anno o periodo pluriennale precedente), anche tenendo conto della molteplicità di elementi che, di anno in anno, concorrono al dimensionamento della spesa e delle diverse politiche di razionalizzazione che già molti Enti hanno attivato.

Sul versante del Patto, il Governo valuta in -850 milioni di euro l'effetto della manovra 2015, sterilizzando la riduzione nominale dell'obiettivo

Tra gli alleggerimenti del PSI non confermati dal DDL stabilità 2015, dovrebbe infine considerarsi anche l'esclusione, vigente nel 2014, per 850 milioni di spazi finanziari a sostegno dei pagamenti in conto capitale. In definitiva, quindi, la manovra finanziaria effettiva che si prospetta per i Comuni comporta una restrizione pari ad almeno 3,5 miliardi di euro. La stretta finanziaria imposta ai Comuni appare pertanto non dissimile dall'impegno richiesto alle Regioni, che hanno però un volume di spesa ben più incidente sul totale del comparto pubblico.

* IFEL