



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

LEONZIO RIZZO

**DAL PATTO DI STABILITÀ ALL'ATTUAZIONE
DEL PAREGGIO DI BILANCIO PER I GOVERNI LOCALI:
CRITICITÀ E POSSIBILI SOLUZIONI**

Gennaio 2016

ISSN: 2038-0623

ISBN 9788896871584

Copyright © Centro Studi sul Federalismo 2016

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from this document can be made according to copyright law, providing information on the source.

ABSTRACT

L'Italia ha introdotto il pareggio di bilancio agli enti locali declinato nelle leggi di stabilità del 2015 e 2016 che ha fortemente penalizzato gli investimenti locali: proponiamo l'istituzione un mercato dei diritti ad indebitarsi, in cui all'interno della stessa regione un comune in surplus potrebbe vendere i propri spazi finanziari ad un altro comune. La legge 243/2012 prevede un fondo straordinario destinato a finanziare i livelli essenziali delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo e di uno speculare fondo ammortamenti titoli di stato. Proponiamo una regola che determini l'entità aggregata e il successivo riparto dei due fondi, facendo ricorso alla nozione di entrate standard e di output effettivo e potenziale. La contabilità utilizzata per il calcolo del saldo strutturale della PA è di tipo economico, mentre i saldi degli enti locali sono di tipo finanziario: mostriamo come l'introduzione di una contabilità euro-compatibile, molto vicina a quella economica, determina rilevanti variazioni nei saldi degli enti locali. Con l'utilizzo della nuova contabilità degli enti locali proponiamo di fare riferimento a due vincoli di saldo distinti: l'indebitamento netto (così come definito in sede europea) e il saldo delle partite finanziarie.

Leonio Rizzo è Professore Associato di Scienza delle Finanze all'Università di Ferrara & IEB

E-mail: leonio.rizzo@unife.it

1. Introduzione – 2. Il pareggio di bilancio in Italia e relazione con gli enti territoriali – 2.1 Via d'uscita al pareggio di bilancio degli enti locali: mercato regionale dei diritti ad indebitarsi – 3. Il pareggio di bilancio nelle leggi di stabilità 2015 e 2016 – 3.1 Legge di stabilità 2015 – 3.2 Legge di stabilità 2016 – 4. Il coordinamento tra amministrazione centrale ed enti locali – 4.1 Ciclo economico e saldo degli enti territoriali: una proposta per il riparto del Fondo straordinario e del Fondo ammortamento titoli di stato – 4.2 Il saldo euro-compatibile – 5. Proposta di due vincoli di saldo per gli enti locali partendo dalla nuova contabilità armonizzata – 6. Conclusioni

1. Introduzione

L'avvio della fase di consolidamento fiscale, iniziata nel maggio 2010 come conseguenza dello scoppio della crisi dei debiti sovrani nell'Eurozona, ha riaperto i riflettori del dibattito politico-economico sugli aggregati di finanza pubblica sui quali l'Italia ha assunto obblighi normativi. Tali obblighi ebbero origine nella firma del Trattato di Maastricht (1992) che diede avvio al processo di unificazione monetaria europea e che fissò al 3% e al 60% del Pil le soglie limite per, rispettivamente, l'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione (d'ora in poi PA) e lo stock di debito pubblico. Questi parametri furono sostanzialmente reiterati con il Patto di Stabilità e Crescita (1997) – aggiornato con le modifiche successive (2005) – e recentemente rafforzati con l'entrata in vigore del Trattato sulla Stabilità, Coordinamento e Governance dell'Unione Economica e Monetaria (noto come “Fiscal Compact”) e la Legge Costituzionale 20 aprile 2012 n.1 che ha introdotto il principio dell'equilibrio strutturale corretto per il ciclo. L'anno successivo all'entrata in vigore del Patto di Stabilità e Crescita (d'ora in poi PSC), l'Italia ha introdotto il Patto di Stabilità Interno (d'ora in poi PSI), con l'art.28 della legge n.448 del 1998 (la Legge Finanziaria per il 1999), che prevedeva per il comparto delle Amministrazioni Locali un obiettivo finanziario da raggiungere, che nell'intenzione iniziale doveva essere strettamente coordinato con il PSC. L'obiettivo del PSI ha subito modifiche con cadenza annuale (Giarda, 2011) a volte difficilmente riconducibili all'obiettivo originario (Box 1). Inoltre, il meccanismo ha sempre sofferto di un problema di fondo: la contabilità utilizzata per il calcolo del saldo del patto di stabilità esterno valido in Europa è diversa da quella con cui lo Stato italiano calcola il saldo del PSI. Nel primo caso infatti, si utilizza la competenza economica e nel secondo la competenza giuridica e/o la cassa¹. Ciò rende di fatto problematico calcolare in modo corretto il concorso di ogni ente locale al saldo del patto esterno (Ferraresi, Marattin, Rizzo, 2015; Ferraresi e Rizzo, 2015).

* Sono grato al dott. Massimiliano Ferraresi e alla dott.ssa Francesca Nordi, che mi hanno assistito nella raccolta ed elaborazione di dati e documenti. Ringrazio anche il dott. Stefano Piperno che ha letto una precedente versione di questo lavoro e dato utili commenti.

¹ Il criterio di cassa (per le entrate incassi e per le uscite pagamenti) registra le transazioni economiche poste in essere da un soggetto nel momento in cui esse danno origine a un effettivo passaggio di fondi da o verso tale soggetto. Il criterio di competenza giuridica (per le entrate accertamenti e per le uscite impegni) registra le transazioni poste in essere da un soggetto nel momento in cui nasce in capo all'operatore pubblico un'obbligazione giuridicamente perfezionata. Il criterio di competenza economica registra le transazioni poste in essere da un soggetto economico nel momento in cui il valore è creato, trasformato, scambiato, trasferito o estinto. Gli effetti degli eventi economici sono registrati quando avvengono, indipendentemente dal fatto che l'introito di cassa sia ricevuto o il pagamento effettuato.

Box 1: Evoluzione del Patto di Stabilità Interno

Fin dall'anno di entrata in vigore del PSC l'Italia ha adottato un meccanismo di coordinamento interno al fine di includere tutti i comparti della PA nel percorso di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica assunti in sede Europea. Tale meccanismo, detto PSI, fu introdotto con l'art. 28 della legge n. 448 del 1998. Esso consisteva nell'imporre agli enti locali il rispetto di un saldo obiettivo che per i primi due anni era basato su valori tendenziali per poi passare a valori di consuntivo. Il PSI era pensato come uno strumento strettamente coordinato con il PSC, tuttavia la relazione tra PSI e PSC si è rivelata nel tempo difficile da cogliere. Da un lato, infatti, per il calcolo del saldo del PSC si utilizza la competenza economica, mentre per il calcolo del PSI si utilizza la competenza giuridica e/o la cassa. Dall'altro, le regole che disciplinano il PSI hanno continuato a subire frequenti modifiche nel corso del tempo.

Per quanto riguarda le regioni, nella sua prima fase di attuazione, fino al 2001, il saldo di riferimento era calcolato come differenza tra le entrate finali effettivamente riscosse e le uscite di parte corrente, al netto degli interessi, effettivamente pagate, prevedendo al contempo l'esclusione di alcune tipologie di entrate e spese. Dal 2002, il patto è stato formulato come una limitazione all'incremento della spesa corrente, in termini di competenza e di cassa. Tali regole interessavano una quota limitata della spesa regionale, in quanto non si applicavano alla spesa per interessi, alle spese finanziate da programmi comunitari, e, soprattutto, alla spesa sanitaria. Quest'ultima è tenuta sotto controllo tramite il Patto per la Salute che ha valenza triennale.

Per quanto riguarda i comuni, nella sua prima fase di attuazione, fino al 2004, il saldo di riferimento del PSI era calcolato come differenza tra entrate finali effettivamente riscosse al netto dei trasferimenti, sia di parte corrente, che capitale, dallo Stato, dall'Unione Europea e della compartecipazione all'Irpef (a partire dal 2003), e spese correnti (al netto degli interessi a partire dal 2006): il saldo è stato calcolato dal 1999 al 2000 in termini di cassa, successivamente è stato richiesto anche il rispetto del saldo in termini di competenza. Tali vincoli, tuttavia, si sono rivelati scarsamente efficaci poiché gli obiettivi programmati raramente sono stati stringenti per gli enti (Corte dei Conti, 2014). Nel biennio 2005-2006 viene introdotto un vincolo solamente sulla spesa finale comprensiva sia della spesa corrente, che di quella in conto capitale. L'introduzione del tetto sulla spesa non solo allontana il PSI dal PSC che è un vincolo di saldo, ma indica una chiara volontà del governo centrale di controllare la dinamica della spesa pubblica di tutti i livelli di governo (Ambrosiano e Bordignon, 2004). Con la legge finanziaria per il 2007 (Legge n. 296/2006) viene reintrodotta il saldo finanziario calcolato come differenza tra entrate e spese finali espresse in termini sia di competenza che di cassa (conteggiato al lordo dei trasferimenti) allo scopo di rendere simili il più possibile le regole del PSI con quelle previste dal PSC. Nel 2008, infine, viene modificato il saldo di riferimento mediante l'adozione del criterio della competenza mista.

2. Il pareggio di bilancio in Italia e relazione con gli enti territoriali

L'allineamento del sistema di regole interne con le nuove disposizioni europee (Fiscal Compact) è avvenuto per l'Italia con la Legge Costituzionale 20 aprile 2012 n.1 che ha novellato gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, introducendo un principio a carattere generale, secondo il quale tutte le amministrazioni pubbliche devono assicurare l'equilibrio tra entrate e spese del bilancio e la sostenibilità del debito. Con il termine "tutte le amministrazioni pubbliche", il legislatore ha inteso estendere il vincolo a tutti i singoli enti della PA. In particolare, il principio dell'equilibrio di bilancio per la PA implica che l'indebitamento netto deve essere pari all'obiettivo di bilancio a medio termine² con la possibilità di deroga qualora si verificano eventi eccezionali identificati dalla stessa legge in a) grave recessione economica, b) eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, incluse le gravi calamità naturali. Qualora si presentino queste ultime condizioni il ricorso all'indebitamento è ammesso. È previsto inoltre un principio generale per la sostenibilità del debito pubblico che non deve superare il 60% del Pil. In caso di mancato raggiungimento di tale soglia è necessario ridurre di 1/20 l'anno la quota eccedente il 60% del rapporto debito pubblico/Pil.

2.1. Via d'uscita al pareggio di bilancio degli enti locali: mercato regionale dei diritti ad indebitarsi

La Legge 243/2012 sancisce per gli enti territoriali (regioni ed enti locali) il principio dell'equilibrio di bilancio che si traduce sia in un saldo non negativo tra entrate finali e spese finali, sia in un saldo non negativo tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti, sia di cassa, che di competenza a consuntivo e a preventivo. A differenza della regola generale prevista nel Fiscal Compact, l'indebitamento è, in questo caso, consentito solo per finanziare le spese di investimento. Tuttavia, la legge 243/2012 prevede all'art. 10 comma 3 il patto di solidarietà fra enti territoriali, grazie al quale previa "intesa in ambito regionale che garantisca (...) l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata ... "gli enti locali possano indebitarsi; lo stesso principio viene anticipato nella legge di stabilità 2015 (co 480 e ss). Tutt'ora rimane aperta la questione dei criteri e delle modalità di attuazione tecnica del patto rimandati ad un decreto del Consiglio dei Ministri, d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Con molta probabilità tale patto di solidarietà sarà molto simile ai già sperimentati patti di stabilità regionalizzati, ove vi è in un caso (patto regionalizzato verticale) la possibilità per la regione di cedere spazi finanziari agli enti locali, effettuando di fatto un trasferimento all'ente locale, mentre, nell'altro caso (patto regionalizzato orizzontale), all'interno della stessa regione un comune cede lo spazio finanziario ad un altro comune. La regione ovviamente alla luce di quanto previsto nella legge 243/2012 assume un ruolo chiave di garante nei confronti dello stato centrale per quanto riguarda il pareggio di bilancio consolidato territoriale in termini di cassa.

² L'obiettivo di medio termine è definito da ciascuno Stato membro in relazione alle proprie caratteristiche di bilancio, al potenziale di crescita, nonché al rischio finanziario valutato con riferimento alla sostenibilità delle finanze pubbliche (Trattato sulla Stabilità, Coordinamento e Governance dell'Unione Economica e Monetaria, 2012).

Dalle esperienze fatte in alcune regioni (Emilia Romagna, Piemonte, Toscana) la compensazione verticale funziona meglio di quella orizzontale (Ravagli, 2011; Barbero e Lobascio, 2012), anche se in tal caso le risorse in gioco sono esigue. Un meccanismo di compensazione orizzontale, infatti, ha difficoltà a funzionare per una serie di ragioni. Queste sono innanzitutto collegate alle difficoltà degli enti nel prevedere in un dato momento dell'anno quanta parte possono cedere del proprio spazio finanziario a causa dei margini di bilancio che ogni anno si fanno sempre più esigui. Inoltre è verosimile che nell'implementazione di un patto di solidarietà orizzontale si verifichi un elevato *mis-match* tra domanda e offerta di spazi finanziari, visto che la cessione di risorse finanziarie sarebbe a rendimento nullo e dove l'unica certezza è che le risorse cedute saranno restituite. Un comune si trova di fatto a cedere spazi finanziari ad un altro a costo zero con l'unico vantaggio di poter andare in deficit negli anni successivi per una misura corrispondente allo spazio finanziario precedentemente concesso. Una soluzione potrebbe essere quella di istituire a livello regionale un mercato dei diritti di indebitamento (Rizzo e Zanardi, 2012), con il vincolo del pareggio di bilancio di cassa consolidato a livello regionale. Il pareggio di bilancio a cui dovrebbero sottostare i comuni di una regione può essere pensato come una dote di certificati di indebitamento (che nel caso del pareggio di bilancio è pari a zero) che i comuni ricevono. A consuntivo, la regione verifica l'indebitamento dei singoli comuni e ritira i certificati: coloro i quali hanno un indebitamento non coperto dai certificati violano il pareggio di bilancio. I comuni possono anche vendere parte della propria dote di certificati ad altri comuni, in tal caso ovviamente scommettono sul fatto che avranno alla fine dell'anno un saldo positivo. Si crea così un mercato dei certificati, che se ben funzionante, dovrebbe generare gli incentivi adeguati a comprare e cedere spazi finanziari. Verosimilmente le transazioni potrebbero/dovrebbero avvenire a ridosso degli assestamenti di bilancio. La cessione/acquisto del certificato implicherebbe una cessione/acquisto del diritto a indebitarsi, annullando di fatto la possibilità di utilizzare la disponibilità finanziaria, pur esistente, del comune che vende il diritto.

3. Il pareggio di bilancio nelle leggi di stabilità 2015 e 2016

L'attuazione del vincolo al pareggio di bilancio imponendo i saldi definiti dalla legge 243/2012 e sopra commentati, è avvenuta per le regioni nel 2015 e per tutti gli enti territoriali era prevista l'introduzione nel 2016. Il governo tuttavia sembra considerare l'anno 2016 come un anno di transizione e prevede l'effettiva entrata in vigore della legge 243/2012 dall'esercizio 2017, anche se ciò non risulta evidente dal Ddl 2016 (Upb, 2015).

A complicare il quadro dei vincoli contabili imposti alle amministrazioni territoriali, si inseriscono gli equilibri finanziari previsti dal nuovo Tuel (Testo unico degli enti locali) a seguito dell'entrata in vigore della riforma sull'armonizzazione contabile. Gli equilibri previsti dal d.lgs. 118/2011 si discostano (Zanette, 2014) da quelli previsti dalla legge 243/2012 e questo potrebbe comportare eccessivi adempimenti per gli enti oltre a confusione nel mantenimento contemporaneo di tutti gli equilibri e i saldi. A tale riguardo sarebbe necessario uniformare tutti i saldi previsti per gli enti territoriali, entro l'entrata in vigore effettiva della legge rinforzata 243.

3.1 Legge di stabilità 2015

Per l'anno 2015, la manovra a carico del comparto delle regioni a statuto ordinario è articolata in due interventi principali. Il primo intervento prevede un taglio dei trasferimenti per 3,4 miliardi di euro nel 2015, 2016, 2017 e di 4,2 miliardi nel 2018 (tab. 1).

Il secondo intervento prevede la sostituzione del vincolo del PSI con il vincolo del pareggio di bilancio. In particolare, ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica le regioni a statuto ordinario devono conseguire in accordo all'art. 9 della Legge 243/2012 a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali, sia in fase di previsione, che di rendiconto e b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti escluso l'utilizzo del risultato di amministrazione di parte corrente, il fondo di cassa, il recupero del disavanzo di amministrazione e il rimborso anticipato dei prestiti, sia in fase di previsione, che di rendiconto.

Le entrate finali sono date dalle entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo I), trasferimenti correnti (Titolo II), entrate extra-tributarie (Titolo III), entrate in conto capitale (Titolo IV) ed entrate da riduzione delle attività finanziarie (Titolo V), mentre le spese finali sono date da spese correnti (Titolo I), spese in conto capitale (Titolo II) e spese per incremento di attività finanziarie (Titolo III). Si noti che le regioni possono presentare un saldo tra le entrate in conto capitale e le spese in conto capitale negativo se il saldo delle partite finanziarie è positivo e tale da compensare il saldo in conto capitale (il saldo di parte corrente deve essere positivo anch'esso).

Il passaggio dal vincolo sulla spesa del PSI a quello del pareggio di bilancio comporta un miglioramento dell'indebitamento netto della PA, che equivale ad un ulteriore sforzo, oltre a quello richiesto dal taglio dei trasferimenti (3,4 miliardi), delle Regioni per 2 miliardi (stimati dal MEF sulla base dei disavanzi di cassa finali delle regioni nel periodo 2011-2013). Tuttavia, per il solo 2015, tale sforzo è compensato dalla concessione di spazi da parte del Governo per un importo di pari entità, poiché ai fini del calcolo del saldo le regioni possono inserire: a) gli utilizzi del fondo di cassa (per gli equilibri di cassa), b) gli utilizzi delle quote vincolate del risultato di amministrazione, (per gli equilibri di competenza), c) il saldo tra il fondo pluriennale vincolato iscritto in entrata e in spesa (per gli equilibri di competenza), d) gli utilizzi della quota libera del risultato di amministrazione accantonata per le re-iscrizioni dei residui perenti (per gli equilibri di competenza), e) gli incassi per accensione dei prestiti riguardanti i debiti autorizzati e non contratti negli esercizi precedenti (per gli equilibri di cassa).

Di fatto, la deroga consentita per il solo anno 2015, annulla gli effetti del pareggio di bilancio. In assenza di deroghe il contributo richiesto alle regioni nell'osservanza del vincolo del pareggio di bilancio sarebbe di ulteriori 2 miliardi, così per gli anni successivi il contributo totale richiesto alle Regioni dovrebbe essere pari a 5,4 miliardi (di cui 3,4 miliardi per il taglio dei trasferimenti e 2 miliardi per vincolo del pareggio di bilancio).

Tabella 1: Impatto della manovra finanziaria 2015 sulle regioni. Fonte: Upb, 2014.						
		2015	2016	2017	2018	Effetto a regime
Taglio trasferimenti		3.452	3.452	3.452	3.452	Permanente
Proroga taglio DL 66/2014					750	Fino al 2018
PSI (1)		- 60				
	<i>pareggio di bilancio</i>	2005				
	Deroga Fondo cassa e avanzi di amministrazione	- 2005				
	Deroga per pagamento debiti	-60				
Effetto complessivo		3.392	3.452	3.452	4.202	
Fonte: Relazione tecnica e Allegato 3 al DDL di stabilità 2015						
(1) Nel testo originario del provvedimento era inclusa inoltre la deroga per cofinanziamenti nazionali ai finanziamenti comunitari per un importo pari a 500 milioni nel 2015						

Il trattamento riservato ai comuni differisce da quello delle regioni. Infatti, per i comuni rimane il vincolo del PSI. In particolare, la manovra a carico del comparto comunale è articolata in tre interventi principali. Il primo intervento prevede un taglio dei trasferimenti di carattere permanente per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 pari a 1,2 miliardi di euro. Il taglio opera attraverso una riduzione del Fondo di Solidarietà comunale. Il secondo intervento riguarda l'allentamento del vincolo del patto mediante la revisione della base di riferimento e della percentuale da applicare a tale base (tetto) per la definizione del saldo obiettivo. La base di riferimento del vincolo è data dalla media della spesa corrente nel triennio 2010-2012 (prima era data dalla media della spesa corrente nel triennio 2009-2011), mentre le percentuali da applicare a tale base sono, rispettivamente, il 7,71% nel 2015 (prima 14,07%), 8,26% nel 2016 (prima 14,62), 8,26% nel 2017 (prima 14,62%) e 8,26% nel 2018. Il terzo intervento consiste nell'introduzione all'interno del saldo di competenza mista (comma 3, art. 31, legge 183/2011) del Fondo crediti di dubbia esigibilità tra le spese (Box 2), comportando una riduzione della capacità di spesa degli enti e un conseguente effetto positivo sui saldi di finanza pubblica. Tale effetto è stato stimato dal Governo in 2,2 miliardi per il 2015³. Complessivamente lo sforzo richiesto ai comuni, per il 2015, è quindi pari a circa 400 milioni e deriva dal taglio dei trasferimenti (1,2 miliardi) e dall'introduzione del fondo crediti di dubbia esigibilità (2,2 miliardi) a cui vanno sottratti 3 miliardi derivanti dall'allentamento dei vincoli del PSI (tab. 2).

³ Per ottenere tale importo, il Governo ha quantificato in 4,4 miliardi l'importo complessivo dei crediti di dubbia esigibilità e, considerando l'obbligo per il 2015 di accantonamento del 50% del fondo in sede di bilancio di previsione si è ottenuto il valore di 2,2 miliardi.

Tabella 2: Impatto della manovra finanziaria 2015 sui comuni. Fonte: Upb, 2014.

		2015	2016	2017	2018	Effetto a regime
Taglio trasferimenti		1.200	1.200	1.200	1.200	Permanente
Proroga taglio DL 66/2014					786	Fino al 2018
PSI		-840	-900	-900	-900	
	<i>allentamento vincoli del saldo</i>	-3.095	-3.095	-3.095	-3.095	Fino al 2018
	<i>rilevanza Fondo crediti di dubbia esigibilità</i>	2.195	2.195	2.195	2.195	Permanente
	<i>Riduzione deroga per pagamento debiti</i>	60				
Effetto complessivo		360	300	300	1.086	

Fonte: Relazione tecnica e Allegato 3 al DDL di stabilità 2015

Box 2: Il fondo crediti di dubbia esigibilità

Il fondo crediti di dubbia esigibilità (punto 3.3 all. 4/2 al d.lgs. 118/2011) è una posta contabile determinata in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata). Questa voce se considerata per il calcolo del PSI (come specificato nella legge di stabilità 2015), comporta una forte variazione del saldo di patto in termini negativi, in quanto la voce è iscritta tra le spese e diviene una componente negativa nel calcolo del saldo di patto. In questo modo si tende a ridurre il valore di quelle entrate accertate che tendenzialmente negli esercizi sono oggetto di difficoltà di riscossione (sanzioni amministrative, ammende, oblazioni e proventi diversi). La ratio di questa norma è quella di riportare il bilancio ad una rappresentazione veritiera della capacità di riscossione dell'ente, eliminando di fatto la possibilità di impegnare risorse non realmente disponibili; questo effetto si ripercuote necessariamente sul patto di stabilità sfavorendo quegli enti che negli ultimi esercizi hanno accertato entrate di molto maggiori rispetto a quelle realmente incassate.

3.2 Legge di stabilità 2016

La Legge di Stabilità per il 2016 prevede che le regioni a statuto ordinario assicurino un contributo alla finanza pubblica pari a circa 3,6 miliardi di euro per il 2016, ottenuti da un taglio di risorse destinate al fondo sanitario nazionale di quasi 1,8 miliardi e di altri 1,8 miliardi che risulterebbero dal rispetto del pareggio di bilancio. Quest'ultima cifra è ridotta rispetto a quella prevista lo scorso anno (2 miliardi) a causa dei vincoli meno stringenti nel calcolo dal saldo di pareggio che non include il fondo crediti di dubbia esigibilità. Inoltre per il 2017 e il 2018 sono previste riduzioni di risorse per le regioni a statuto ordinario pari, rispettivamente, a 3,9 e 5,5 miliardi di tagli e riduzioni di risorse per l'effetto del pareggio di bilancio pari a 1 e 0,7 miliardi. Negli esercizi 2016-2018 le regioni dovranno, perciò, effettuare tagli di spesa legati alla diminuzione delle risorse derivanti dall'applicazione del pareggio di bilancio e non saranno più concessi spazi come era

avvenuto per l'esercizio 2015 (si ricordi infatti che la legge di stabilità 2015 aveva concesso alle regioni di annullare l'effetto negativo per 2 miliardi del pareggio di bilancio). Le regioni avrebbero dovuto sfruttare lo spazio concesso per ridurre l'indebitamento ponendo in essere azioni di risanamento nel 2015, anno della deroga, preparando i propri bilanci alla diminuzione delle risorse, evitando il ripresentarsi della stessa problematica. In realtà i tagli durante il 2015 sono stati dirottati su voci di spesa non rilevanti per l'indebitamento e si prevede perciò che le regioni dovranno effettuare sforzi su ulteriori voci di spesa (Ufficio Parlamentare di Bilancio, 2015).

Per quanto riguarda i comuni, il passaggio dal PSI al vincolo del pareggio di bilancio comporta per questi ultimi un incremento di risorse di 400 milioni per il 2016, importo ulteriormente aumentato di 600 milioni - solamente per il 2016 - grazie all'introduzione, sia in entrata, che in uscita, del fondo pluriennale vincolato⁴ (Box 3). Ovviamente tale risultato positivo per i comuni implica un peggioramento del saldo consolidato della PA.

L'art. 50 comma 1, della nuova Legge di Stabilità stabilisce che “a decorrere dall'anno 2016 cessano di avere applicazione...i commi 461, 463, 464, 468, 469 ed i commi da 474 a 483 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n.190”, cancellando così l'impegno al rispetto del pareggio di bilancio per il 2016, che era stato recepito nella Legge di Stabilità per il 2015. Inoltre “a decorrere dall'anno 2016 cessano di avere applicazione l'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n.183 e tutte le norme concernenti la disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali...”, ovvero la Legge di Stabilità sancisce l'abolizione del PSI per Comuni e Province. Il comma 3 dell'art. 50 impone a regioni, province, comuni, città metropolitane e province autonome di Trento e Bolzano il rispetto di un unico saldo che deve essere non negativo. Questo è dato dalla differenza tra le entrate finali e le spese finali, in conto competenza. Anche se non specificato, pare verosimile che tale saldo debba valere sia a previsione, che a rendiconto come era invece chiaro nei commi aboliti della Legge di Stabilità. Al comma 4 si precisa che le entrate finali sono date dalle entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo I), da trasferimenti correnti (Titolo II), dalle entrate extra-tributarie (Titolo III), dalle entrate in conto capitale (Titolo IV) e dalle entrate da riduzione delle attività finanziarie (Titolo V) dello schema di bilancio previsto dalla contabilità armonizzata, mentre le spese finali sono date da spese correnti (Titolo I), spese in conto capitale (Titolo II) e spese per incremento di attività finanziarie (Titolo III) del medesimo schema di bilancio. Infine il fondo crediti di dubbia esigibilità, non è più considerato nel calcolo del saldo, contrariamente a quanto stabilito lo scorso anno per i comuni che dovevano includere tale fondo tra le poste passive per il calcolo del PSI. Tale revisione del saldo potrebbe comportare degli effetti espansivi non considerati nel calcolo della manovra, in quanto gli enti locali, seppur nei vincoli degli equilibri di bilancio Tuel, ai fini del pareggio possono considerare anche entrate difficilmente esigibili.

⁴ Audizione sul DDL stabilità, Ufficio Parlamentare di Bilancio, 3 novembre 2015.

Box 3: Il fondo pluriennale vincolato e la competenza finanziaria potenziata

Il fondo pluriennale vincolato di parte corrente (disciplinato al punto 5.4 dell'Allegato 4/2 al D.lgs. 118/2011) è destinato a garantire la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quelli in corso, costituito da entrate già accertate nell'esercizio in corso ma destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente esigibili in esercizi successivi. Nasce dall'esigenza di rendere evidente la distanza intercorrente tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse, in applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata. Riguarda prevalentemente le spese in conto capitale, ma può anche essere destinato a garantire la copertura di spese correnti, ad esempio per quelle impegnate a fronte di entrate derivanti da trasferimenti correnti vincolati, esigibili in esercizi precedenti a quelli in cui è esigibile la corrispondente spesa. Al momento di passaggio alla nuova contabilità l'ente è tenuto ad effettuare un riaccertamento straordinario dei residui secondo il principio della competenza finanziaria potenziata; il fondo svolge così inoltre il ruolo di riequilibrio in caso di eventuali scostamenti tra residui attivi e residui passivi riaccertati (imputati agli esercizi in cui divengono esigibili). La competenza finanziaria potenziata consiste nella registrazione contabile delle obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate, nel momento in cui sorgono ma con imputazione all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza. La corretta applicazione di tale principio, consentirà di conoscere i debiti effettivi delle amministrazioni pubbliche; evitare l'accertamento di entrate future e di impegni inesistenti; rafforzare la programmazione di bilancio; favorire la modulazione dei debiti secondo gli effettivi fabbisogni; avvicinare la competenza finanziaria a quella economica.

4. Il coordinamento tra amministrazione centrale ed enti locali

Il modo in cui ogni anno è determinata la regola del PSI e recentemente il vincolo di pareggio di bilancio, sembra essere poco legato all'obiettivo stesso del patto (pareggio), che dovrebbe essere quello di consegnare alla legge di stabilità delle previsioni di deficit di comparto coerenti con l'obiettivo di deficit nazionale. Il PSI molto spesso è stato uno strumento utilizzato dal legislatore nazionale per frenare le spese degli enti locali, tramite il vincolo da rispettare stabilito all'interno della legge di stabilità. Tuttavia, tale vincolo dovrebbe essere il frutto di un ragionevole riparto del deficit ammesso (3% del Pil) tra i comparti della PA. Infatti, a rigor di logica, se pensiamo al patto di stabilità esterno come ad un consolidamento di patti di stabilità interni sarebbe necessario calcolare un saldo strutturale per tutti gli enti della PA, la cui somma dia il saldo strutturale consolidato della PA (Petretto, 2013).

4.1 Ciclo economico e saldo degli enti territoriali: una proposta per il riparto del Fondo straordinario e del Fondo ammortamento titoli di stato

Le regole del nuovo patto europeo (Fiscal Compact) prevedono che l'Italia rispetti un obiettivo di medio termine definito come un saldo (entrate meno uscite) strutturale, che in periodi di recessione può essere negativo e che consenta la possibilità di indebitamento solo all'amministrazione centrale. Tali regole non sono simmetricamente riflesse nelle regole imposte agli enti locali tramite la Legge 243/2012. Infatti agli enti locali è richiesto un pareggio di bilancio su

otto saldi, calcolati come differenza tra entrate e spese correnti e entrate e spese finali, distinti per cassa e competenza, sia nella fase di previsione, che di rendiconto. Per le fasi di ciclo avverso non è consentito quindi agli enti locali di indebitarsi, ma è previsto un Fondo straordinario necessario a garantire “nelle fasi avverse al ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali...i livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali” (art. 11, comma 1, Legge 243/2012) e quindi parte delle risorse proprie che regioni ed enti locali possono vedere diminuire in fasi di ciclo avverso. “Nelle fasi favorevoli del ciclo economico, i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, tenendo conto della quota di entrate proprie degli enti...influenzata dall’andamento del ciclo economico, determinano la misura del contributo del complesso dei medesimi enti al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato” (art. 12, comma 2 Legge 243/2012).

La legge quindi riserva all’amministrazione centrale il compito di provvedere ai possibili deficit di bilancio degli enti locali nelle fasi di ciclo avverso. Diventano ovviamente di estremo rilievo le regole fissate per l’intervento dell’amministrazione centrale, tramite il Fondo straordinario, e per il successivo contributo degli enti locali al fondo ammortamento titoli di stato. Su quest’ultimo vi è ancora di fatto un vuoto legislativo.

Le entrate proprie che i comuni potrebbero vedere minacciate da un ciclo economico negativo sono alcune imposte come l’addizionale IRPEF, l’imposta comunale sulla pubblicità, l’imposta di soggiorno, alcune tasse come quella per l’occupazione di spazi ed aree pubbliche e una serie di proventi da servizi pubblici come ad esempio quelli provenienti da piscine comunali, biblioteche, musei e pinacoteche, teatri, stadio comunale, trasporti pubblici locali, asili nido, strutture residenziali. Ai fini del funzionamento del Fondo straordinario e del Fondo ammortamento titoli di stato sarebbe necessario definire un ammontare atteso di entrate standard, che sia funzione dell’output potenziale per l’anno considerato. Ogni anno le entrate standard dovrebbero essere stimate come funzione dell’output effettivo. Nel caso di ciclo economico negativo la differenza tra le entrate standard funzione dell’output effettivo e le entrate standard funzione dell’output potenziale sarebbe negativa, consentendo di definire la dimensione aggregata del Fondo straordinario, che andrebbe poi ripartito in proporzione alla differenza tra entrate standard funzione dell’output effettivo ed entrate standard funzione dell’output potenziale. In modo speculare, nei periodi di ciclo economico positivo, ogni comune parteciperebbe al fondo ammortamenti titoli di stato - il cui ammontare aggregato verrebbe determinato dal totale dei trasferimenti effettuati nel periodo di ciclo economico negativo - in proporzione alla differenza positiva tra entrate standard funzione dell’output effettivo ed entrate standard funzione dell’output potenziale dell’anno di ciclo economico positivo.

Recentemente il governo, stimolato anche dalle forti pressioni degli enti locali e soprattutto dalle regioni, ha espresso un parere ben definito sulla questione del coordinamento tra vincolo del pareggio di bilancio nazionale e vincoli di pareggio di bilancio imposti agli enti locali e sul ruolo, ancora non definito, riguardo la metodologia di riparto del Fondo straordinario e del fondo ammortamenti titoli di stato. In particolare, il sottosegretario Baretta (2015) propone di fissare un obiettivo numerico del saldo su un orizzonte triennale, che contempla la possibilità di eliminare la non negatività del saldo obiettivo, lasciando la determinazione dell’obiettivo interamente alla conduzione della politica economica. “In tal modo viene consentito il cambio di segno

dell'obiettivo numerico assegnato: nelle fasi negative del ciclo economico vi è la possibilità teorica di fissare un obiettivo negativo, con previsione di rientro nel triennio, mentre nelle fasi positive la politica economica può chiedere all'amministrazione locale una compartecipazione allo sforzo contro-ciclico e fissare un obiettivo numerico positivo" (Baretta, 2015). Questa proposta, come esplicitato nella relazione dell'audizione, deriva dalla constatazione della situazione ancora di stallo relativa al funzionamento del Fondo straordinario, di cui prima abbiamo delineato una possibile proposta per il suo funzionamento, ed è comunque in linea con l'idea che il saldo richiesto agli enti locali debba essere pensato come una quota parte del saldo complessivo della PA.

4.2 Il saldo euro-compatibile

In relazione a quest'ultima questione è di estrema rilevanza il coordinamento tra la contabilità utilizzata in sede europea e quella utilizzata dagli enti locali. Nel primo caso, infatti, si utilizza la competenza economica e nel secondo la competenza giuridica e/o la cassa. Ciò rende di fatto difficile calcolare in modo corretto il concorso di ogni ente locale al saldo della PA. Utilizzando infatti la contabilità finanziaria e non quella economica, come succede per il saldo aggregato, alcuni enti risulteranno contribuire più di quanto dovrebbero ed altri meno, a seconda della direzione ed entità delle differenze tra contabilità economica e finanziaria. È necessario convergere verso una completa omogeneizzazione dei conti per evitare una iniqua e distorta distribuzione dei costi di aggiustamento della finanza pubblica italiana.

Dal 2008, il saldo finanziario degli enti locali è conteggiato secondo il criterio della cosiddetta competenza mista (d'ora in avanti CM) ove entrate e spese di conto corrente sono di competenza, mentre entrate (al netto della riscossione di crediti) e spese di conto capitale (al netto delle concessioni di crediti e anticipazioni) sono di cassa (Box 4). Il saldo euro-compatibile (d'ora in avanti EC) definito nella circolare n.5/2013 del MEF, e utilizzato dalle regioni in via sperimentale dal 2014, rappresenta "il criterio di classificazione (competenza giuridica o cassa) che più si avvicina alle regole europee del Sec 95" (Box 5).

Box 4: Il criterio della competenza mista

Si tratta del criterio di contabilizzazione del saldo finanziario per la verifica del rispetto del PSI. Nel calcolo di tale saldo le entrate e le spese di parte corrente sono considerate in termini di competenza e quelle di parte capitale sono contabilizzate per cassa. In particolare è costituito dalla differenza tra entrate finali e spese finali. Le entrate finali sono date dalla somma algebrica del Titolo I, del Titolo II e del Titolo III delle entrate calcolate in termini di accertamento e il Titolo IV delle entrate calcolate in termini di cassa (riscossioni in conto competenza più riscossioni in conto residui) al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti. Le spese finali sono date dalla somma algebrica del Titolo I calcolato in termini di impegni e il titolo II calcolato in termini di cassa (pagamenti in conto competenza più pagamenti in conto residui) al netto delle spese derivanti dalla concessione di crediti.

Avendo a riferimento i certificati di conto consuntivo dei comuni⁵ per gli anni 2009, 2010 e 2011, opportunamente deflazionati⁶ e utilizzando lo schema contabile della circolare n. 5/2013 del MEF, simuliamo il calcolo del saldo EC sui comuni italiani delle regioni a statuto ordinario e lo confrontiamo con quello di CM (entrambi i saldi sono calcolati come entrate meno uscite).

Tabella 3: Confronto tra saldo EC e CM per i comuni delle regioni a statuto ordinario

Valori assoluti (milioni di euro)						
Anno	Saldo CM	Saldo partite finanziarie	Saldo Economico	Aggiustamenti contabili	Saldo EC	% di enti con saldo EC > saldo CM
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)+(4)	(6)
2009	-1865	-42	-1823	469	-1354	53
2010	435	3	432	-167	265	46
2011	264	-132	396	56	451	53

In particolare, per l'anno 2009, l'applicazione dei criteri previsti per la definizione del saldo EC genera un livello di deficit inferiore rispetto a quello del calcolo dell'indebitamento secondo il criterio della CM. Nel primo caso, infatti, il deficit calcolato secondo la contabilità EC è di -1.865 milioni di euro, pari a -42 euro pro-capite (tab. 3), mentre nel secondo caso il deficit somma a -1.354 milioni di euro, pari a -31 euro pro-capite. Nel 2010 il saldo EC è pari a 265 milioni di euro (6 euro pro-capite), mentre il saldo di CM, anch'esso positivo, risulta essere più elevato (435 milioni; 10 euro pro-capite). Infine, nel 2011 il valore di accreditamento raggiunto con il criterio EC è pari a 451 milioni (10 euro pro-capite) ed è superiore al saldo contabilizzato secondo i criteri della CM (264 milioni; 6 euro pro-capite). In tutti gli anni considerati, alcuni enti risultano contribuire più di quanto dovrebbero ed altri meno: sia nel 2009, che nel 2011 il 53% dei comuni italiani registra un miglioramento del proprio saldo se esso è conteggiato secondo le regole EC rispetto alle regole di CM, mentre tale percentuale diminuisce nel 2010 fino al 46%.

⁵ I dati sono scaricabili da "finanzalocale.interno.it".

⁶ I dati sono deflazionati utilizzando il deflatore ISTAT per i consumi con base anno 2011 (<http://www.istat.it/it/archivio/58039>).

Tabella 4 Confronto tra saldo EC e CM per i comuni della Regione Piemonte, della Regione Lombardia e della Regione Emilia-Romagna

Valori assoluti (milioni di euro)							
Regione	Anno	Saldo CM	Saldo partite finanziarie	Saldo Economico al netto delle partite finanziarie	Aggiustamenti contabili	Saldo EC	% di enti con saldo EC > saldo CM
		(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)+(4)	(6)
Piemonte	2009	-318	18	-336	75	-260	53
	2010	-18	-14	-4	-29	-33	52
	2011	-504	-87	-417	59	-358	65
Lombardia	2009	-604	-87	-518	215	-303	62
	2010	130	-28	159	-21	138	50
	2011	117	-84	201	-73	128	68
Emilia-Romagna	2009	-167	28	-194	33	-162	52
	2010	65	16	49	71	120	60
	2011	111	14	97	17	113	57

Confrontiamo ora i due saldi (CM e EC) disaggregati a livello regionale per tre regioni abbastanza simili tra loro: il Piemonte, la Lombardia e l'Emilia Romagna. In questo caso il Piemonte presenta in tutti e tre gli anni considerati un saldo di CM negativo, che si mantiene tale anche nel caso di EC: nel 2009 e nel 2011, l'applicazione dei criteri previsti per la definizione del saldo EC genera un livello di deficit inferiore rispetto a quello del calcolo dell'indebitamento secondo il criterio della CM. Il saldo EC è di -260 milioni di euro nel 2009 e -358 nel 2011 (rispettivamente a -62 e -89 euro pro-capite), mentre il saldo di CM è pari a -318 milioni di euro nel 2009 e -504 nel 2011 (rispettivamente a -76 e -125 euro pro-capite). Nel 2010 il saldo EC è pari a -33 milioni di euro (-8 euro pro-capite), mentre il saldo di CM, anch'esso negativo, risulta essere più contenuto (-18 milioni; -4 euro pro-capite). Lombardia ed Emilia-Romagna presentano andamenti simili sia nel saldo di CM, negativi in entrambi i casi nel 2009 e positivi negli anni successivi, che nei saldi EC a seguito degli aggiustamenti verso la contabilità EC. In particolare queste due regioni migliorano in tutti e tre gli anni i propri saldi (tab. 4) nel passaggio da CM a contabilità EC. Per esempio, nel 2011 il saldo di CM lombardo è pari a 117 milioni di euro e il saldo EC somma a 128; la regione Emilia-Romagna presenta un saldo CM di 111 e un saldo EC di 113 milioni di euro.

Infine analizziamo per il Piemonte, (tab. 5) i saldi in valore pro-capite sia in termini EC, sia in termini di CM per i comuni capoluogo di provincia. Nel 2009 i comuni per i quali il saldo EC migliora rispetto al saldo di CM sono Torino, Cuneo, Asti e Verbania. Per gli altri comuni capoluogo il saldo EC peggiora rispetto al saldo di CM anche se il segno rimane invariato ad eccezione di Novara che con la CM ha un saldo di 10 euro pro-capite, mentre con la contabilità EC diventa -121 euro pro-capite. Per il 2010, il saldo EC è migliore del saldo di CM solo per il comune di Biella, in tutti gli altri casi si registra un peggioramento passando dalla CM a quella EC. Al contrario, nel 2011, il saldo EC peggiora rispetto al saldo di CM solo per il comune di Vercelli. Si noti inoltre che per il comune di Cuneo il saldo passa da negativo con la CM (-23 euro pro-capite) a positivo con quella EC (29 euro pro-capite).

Tabella 5: Confronto tra saldo EC e CM per i comuni capoluogo della Regione Piemonte

Comune	2009		2010		2011	
	CM	EC	CM	EC	CM	EC
TORINO	-207	-129	-18	-39	-518	-378
VERCELLI	-82	-88	-24	-51	-155	-160
NOVARA	10	-121	-23	-41	24	37
CUNEO	-148	-142	-5	-33	-23	29
ASTI	24	28	-13	-36	19	20
ALESSANDRIA	-62	-145	-15	-63		
BIELLA	66	59	74	92	6	12
VERBANIA	24	31	5	3	-31	-21

Concludendo possiamo affermare che il passaggio dal saldo di CM al saldo EC non avvantaggia tutti gli enti allo stesso modo. A seconda delle poste contabili in gioco potranno verificarsi degli scostamenti diversi, in particolare le partite finanziarie giocano un ruolo fondamentale nel guidare il segno della variazione tra un saldo e l'altro. Nel caso del Piemonte, sia nel 2009 che nel 2010, circa il 53% dei comuni registra un miglioramento del proprio saldo se esso è conteggiato secondo le regole EC rispetto alle regole di CM (tab. 4, colonna 6), e tale percentuale incrementa notevolmente nel 2011 passando al 65%.

Box 5: Il passaggio dalle poste di competenza mista a quelle euro-compatibili

La classificazione di alcune voci di spesa in conto corrente (Titolo I), utilizzate nel saldo di CM, 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 CM si sottraggono le partite finanziarie: partecipazioni azionarie, acquisizioni di titoli e conferimenti di capitali non per ripiano perdite. Anche la classificazione di alcune voci di entrata in conto corrente, utilizzate nel saldo di CM viene opportunamente modificata per definire il nuovo saldo EC. In particolare 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 CM vengono nettate dai 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, ovvero nel saldo di CM è rilevata in conto cassa e nel saldo EC viene invece iscritta in conto competenza. Infine dalle entrate in conto capitale (Titolo IV) utilizzate nel saldo di CM si sottraggono le alienazioni di titoli (attività finanziarie in entrata). In sintesi quindi, la nuova spesa utile ai fini del conteggio del saldo EC tende a premiare quegli enti che hanno sostenuto dei pagamenti in linea (o minori) agli impegni di spesa e non quelli che presentano voci di spesa in conto pagamenti superiori agli impegni, dovute, presumibilmente, a situazioni pregresse che alimentano il conto dei residui. Dal lato delle entrate invece gli enti che presentano valori derivanti da incassi superiori rispetto agli accertamenti sono premiati rispetto al tradizionale saldo, che registra il valore relativo all'accertamento per Titolo I, Titolo II e Titolo III e il valore dell'incasso per il Titolo IV al netto della riscossione di crediti.

5. Proposta di due vincoli di saldo per gli enti locali partendo dalla nuova contabilità armonizzata

L'adozione della nuova contabilità finanziaria potenziata (D.lgs. 118/2011) con l'introduzione del meccanismo del fondo pluriennale vincolato abbatte drasticamente l'entità dei residui e con il fondo crediti di dubbia esigibilità attenua l'effetto dei residui sul saldo, avvicinando molto la competenza alla cassa e quindi la contabilità finanziaria a quella economica utilizzata in sede europea. Inoltre, la nuova contabilità armonizzata ha previsto nelle entrate il titolo V denominato "entrate da riduzione di attività finanziarie", suddiviso in quattro tipologie - tra cui assume rilevanza la voce alienazioni di attività finanziarie - e nelle uscite il titolo III denominato "spese di incremento di attività finanziarie", suddiviso in quattro macro-aggregati, - tra cui assume rilevanza la voce acquisizioni di attività finanziarie (tab. 6). Sembra chiara la volontà del legislatore di dare evidenza e trasparenza al saldo delle attività finanziarie. Si noti che il saldo consolidato della PA è calcolato al netto del saldo delle partite finanziarie, mentre la legge di stabilità del 2016 prevede che per gli enti locali il calcolo del saldo sia al lordo delle partite finanziarie. Tuttavia, il governo sembra essere sensibile a quest'ultima questione, infatti, nella sopracitata audizione, il sottosegretario Baretta (2015) propone di fissare un unico saldo obiettivo espresso in termini di competenza, tra entrate finali e spese finali, sia in fase di preventivo che di rendiconto, ma escludendo dalle entrate finali il titolo V (entrate da riduzione delle attività finanziarie) e dalle spese finali il titolo III (spese per incremento di attività finanziarie). Tale definizione avvicinerebbe il saldo richiesto agli enti a quello che la PA deve rispettare in sede europea.

Se si pensa al vincolo del pareggio di bilancio come ad uno strumento che consente di distribuire tra tutti i comparti il sacrificio consolidato della PA nel rispetto del vincolo di deficit aggregato (indebitamento netto), allora è necessario individuare con precisione anche a livello disaggregato di comparto un saldo identico a quello corrispondente all'indebitamento netto. L'Unione Europea è molto attenta al controllo di quest'ultima grandezza poiché essa, se negativa contribuisce all'incremento del debito.

Ovviamente anche il saldo delle partite finanziarie ha un ruolo molto importante nella determinazione del livello del debito, tuttavia l'entità e segno di tale saldo dipendono da decisioni degli enti pubblici relative alla composizione delle proprie attività patrimoniali che non generano di per sé variazioni dell'entità del patrimonio netto (al netto delle possibili oscillazioni di mercato) consolidato della PA, ovvero assets più liquidità meno debito.

Infatti, un saldo delle partite finanziarie positivo vuol dire che l'ente sta riallocando la composizione del proprio patrimonio, diminuendo ad esempio le partecipazioni azionarie, e, per un identico valore, incrementando la liquidità di cassa. In quest'ultimo caso il patrimonio netto consolidato della PA (assets + liquidità) meno il debito non varia. Un saldo delle partite finanziarie negativo vuol dire che l'ente sta riallocando la composizione del proprio patrimonio, aumentando ad esempio le partecipazioni azionarie, e, per un identico valore, diminuendo la liquidità di cassa. Anche in questo caso il patrimonio netto consolidato della PA, costituito da assets più liquidità meno debito, non varia.

È chiaro che nel caso in cui il saldo delle partite finanziarie sia positivo, la maggior liquidità può essere utilizzata per pagare parte dell'incremento di debito dovuto ad un eventuale saldo finale

netto negativo; questa operazione comunque implica un decremento del patrimonio netto (diminuisce la liquidità), di cui è opportuno avere consapevolezza: ciò può avvenire solo avendo l'informazione dei due saldi separati. Nel caso in cui il saldo delle partite finanziarie sia negativo, questo (come visto sopra) non ha alcun effetto sul patrimonio netto della PA, tuttavia, se sommato all'indebitamento netto, come si dovrebbe fare se si calcolassero i saldi in base all'indicazione contenuta nella legge di stabilità, risulterebbe in un incremento del saldo negativo, senza una giustificazione di equivalente diminuzione del patrimonio netto.

Sarebbe quindi auspicabile (viste anche le voci di dettaglio offerte dalla nuova contabilità) nel definire i vincoli di finanza pubblica degli enti dalla PA, fare riferimento a due saldi (Rizzo, 2015), uno calcolato come differenza tra le cosiddette entrate nette e uscite nette (come definite nell'audizione del sottosegretario Baretta), ovvero l'indebitamento netto, ed uno calcolato come differenza tra entrate da riduzione di attività finanziarie (titolo V), o un opportuno sottoinsieme di esse e spese da incremento di attività finanziarie (titolo III) o un opportuno sottoinsieme di esse. In particolare, potrebbe essere ipotizzata una programmazione pluriennale con vincolo sul nuovo saldo delle partite finanziarie di tutti gli enti della PA, guidato da un obiettivo aggregato di dismissione netta di quote di partecipate, individuate nel cosiddetto Rapporto Cottarelli⁷.

Tabella 6: Confronto tra bilancio armonizzato e bilancio TUEL

Bilancio armonizzato	Bilancio TUEL
ENTRATE	
Titolo I Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	Titolo I Entrate tributarie
Titolo II Trasferimenti correnti	Titolo II Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della regione e di altri enti pubblici
Titolo III Entrate extra-tributarie	Titolo III Entrate extra-tributarie
Titolo IV Entrate in conto capitale	Titolo IV entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti
Titolo V Entrate da riduzione di attività finanziarie: <ul style="list-style-type: none"> - Alienazione di attività finanziarie - Riscossione di crediti a breve termine - Riscossione di crediti di medio-lungo termine - Altre entrate per riduzione⁴ di attività finanziarie 	
SPESE	
Titolo I Spese correnti	Titolo I Spese correnti
Titolo II Spese in conto capitale	Titolo II Spese in conto capitale
Titolo II Spese per incremento di attività finanziarie: <ul style="list-style-type: none"> - Acquisizioni di attività finanziarie - Concessione di crediti a breve termine - Concessioni di crediti a medio-lungo termine - Altre spese per incremento di attività finanziarie 	

⁷Il rapporto propone una strategia di riordino delle partecipate locali con l'obiettivo di ridurre il numero da 8.000 a 1.000. La strategia di dismissione e/o aggregazione è basata su quattro cardini. I primi due di questi che sono "1) Circoscrivere il campo di azione delle partecipate entro lo stretto perimetro dei compiti istituzionali dell'ente partecipante, rafforzando quanto previsto in proposito dalla legge finanziaria del 2008; 2) Introdurre vincoli diretti su varie forme di partecipazioni" implicano sicuramente l'individuazione di società che andrebbero dismesse.

6. Conclusioni

In Italia, dal 1998 esiste una legislazione che mette in relazione le regole finanziarie che gli enti locali devono rispettare con gli obblighi che l'Italia deve rispettare in sede europea, ovvero i parametri del 3% e del 60% del Pil come soglie limite per, rispettivamente, l'indebitamento netto della PA e lo stock di debito pubblico. L'entrata in vigore del Trattato sulla Stabilità, Coordinamento e Governance dell'Unione Economica e Monetaria, ha portato ad una modifica sostanziale del patto di stabilità interno a cui erano sottoposti dal 1998 gli enti territoriali. Infatti la Legge Costituzionale n. 1 del 2012 ha introdotto in Costituzione il vincolo del pareggio di bilancio e successivamente la legge rinforzata 243/2012, dettando le norme attuative della riforma costituzionale agli articoli 9, 10, 11 e 12, ha definito come gli enti territoriali partecipano a tale obiettivo e quali sono i vincoli entro i quali essi possono agire.

L'introduzione del pareggio di bilancio ha fortemente vincolato la possibilità di investimento degli enti territoriali, visto che l'indebitamento è consentito solo se compensato a livello regionale. Infatti l'articolo 10 della legge n. 243 /2012 definisce in modo rigido il vincolo all'indebitamento degli enti locali, giustificandolo solo per spese di investimento e, comunque, non consentendo alcun deficit a livello regionale. Di fatto viene rivalutata l'esperienza dei patti di stabilità regionalizzati, ove nel caso di patto verticale la regione cede spazio finanziario all'ente locale e nel caso di patto orizzontale un ente locale cede spazio finanziario ad un altro ente locale. Gli investimenti di un ente locale possono essere finanziati in deficit solo se un altro ente locale della stessa regione ha un corrispondente surplus. Questo è chiaramente un elemento di forte criticità, non solo perché grava sul possibile sviluppo degli investimenti locali, ma soprattutto perché pone la questione di quanto siano sostenibili gli accordi di solidarietà tra enti territoriali di una stessa regione. Un ente dovrebbe cedere uno spazio finanziario a favore di un altro per poi recuperarlo successivamente e tale meccanismo a somma zero dovrebbe essere garantito dalla regione. Nel nostro lavoro abbiamo discusso come vi siano pochi incentivi a che questo meccanismo funzioni e quindi proposto l'istituzione di un mercato di diritti ad indebitarsi (spazi finanziari), in cui un comune in surplus potrebbe vendere il suo surplus (diritto ad indebitarsi) ad un comune che ha necessità di indebitarsi per effettuare un investimento.

Il saldo dell'amministrazione pubblica consolidata è vincolata ad un pareggio di bilancio corretto per il ciclo, mentre agli enti territoriali è imposto un pareggio di bilancio, sia in sede di consuntivo, che di preventivo, sia di cassa, che di competenza di entrate finali meno spese finali e di entrate correnti meno spese correnti (art. 9). Questo vincolo locale più stringente rispetto a quello nazionale è stato "calmierato" dall'introduzione, con l'articolo 11, di un fondo straordinario destinato a finanziare i livelli essenziali delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo e, con l'articolo 12, di uno speculare fondo ammortamenti titoli di stato a cui ogni ente territoriale contribuisce nelle fasi di ciclo positivo per ripagare il finanziamento delle erogazioni del fondo straordinario. L'implementazione e il relativo riparto di tali fondi sembra avere natura problematica, tanto che, con la recente audizione di Baretta (2015), il governo propone di fatto uno svincolo dal pareggio di bilancio e quindi la possibilità di definire dei vincoli di saldo negativo o positivo a seconda del ciclo economico. Seppur consapevoli delle difficoltà tecnico-politiche legate all'implementazione e al riparto del fondo straordinario e del fondo ammortamenti titoli di stato, nel nostro lavoro proponiamo una regola che determini l'entità aggregata del fondo straordinario facendo ricorso alla nozione di entrate standard e di output effettivo e potenziale;

queste nozioni possono essere utilizzate anche per definire il riparto del fondo ammortamento titoli di stato.

Il pareggio di bilancio richiesto agli enti locali ha una sua giustificazione nell'idea che ogni ente della PA contribuisce a determinare il saldo consolidato della PA su cui l'Italia ha un vincolo esterno da rispettare nei confronti dell'Unione Europea. Se questo deve essere pensato come quota parte del saldo complessivo della PA è di estrema rilevanza il coordinamento tra la contabilità utilizzata in sede europea e la contabilità utilizzata dagli enti locali. Abbiamo tuttavia evidenziato come nel primo caso si utilizzi la competenza economica e nel secondo la competenza giuridica e/o la cassa. Utilizzando infatti la contabilità finanziaria e non quella economica, come succede per il saldo aggregato, alcuni enti risulteranno contribuire più di quanto dovrebbero ed altri meno, a seconda della direzione ed entità delle differenze tra contabilità economica e finanziaria. Nel nostro lavoro abbiamo proposto una riclassificazione, utilizzando la contabilità euro-compatibile, dei saldi utilizzati per determinare gli obiettivi di patto per il 2009, 2010 e 2011. Ovviamente vi sono comuni che ci guadagnano e che ci perdono, infatti dal lato della spesa la contabilità euro-compatibile tende a premiare quegli enti che hanno sostenuto dei pagamenti in linea (o minori) agli impegni di spesa e non quelli che presentano voci di spesa in conto pagamenti superiori agli impegni, dal lato delle entrate, invece, gli enti che presentano valori derivanti da incassi superiori rispetto agli accertamenti sono premiati rispetto al saldo di competenza mista.

Inoltre, prendendo spunto dalla nuova contabilità armonizzata che permette di isolare il saldo derivante dalla differenza tra entrate da riduzione di attività finanziarie e spese da incremento di attività finanziarie, proponiamo l'utilizzo di un saldo derivante dalla nuova contabilità, la cui classificazione è molto vicina a quella euro-compatibile, ma al netto del saldo delle partite finanziarie. Ciò renderebbe il saldo coerente con quello calcolato in sede europea e tra l'altro anche con quello proposto nell'audizione del sottosegretario Baretta. Accanto a tale saldo potrebbe essere utile considerare separatamente un vincolo sul saldo delle partite finanziarie, finalizzato ad incentivare le dismissioni di partecipazioni non utili ai fini dello svolgimento dell'attività pubblica.

Rimane infine la questione degli investimenti degli enti territoriali, anch'essa fortemente vincolata, visto che l'indebitamento è consentito solo se compensato a livello regionale. Infatti l'articolo 10 della legge n. 243 /2012 definisce in modo rigido il vincolo all'indebitamento degli enti locali, giustificandolo solo per spese di investimento e, comunque, non consentendo alcun deficit a livello regionale. Di fatto viene rivalutata l'esperienza dei patti di stabilità regionalizzati, ove nel caso di patto verticale la regione cede spazio finanziario all'ente locale e nel caso di patto orizzontale un ente locale cede spazio finanziario ad un altro ente locale. Gli investimenti di un ente locale possono essere finanziati in deficit solo se un altro ente locale della stessa regione ha un corrispondente surplus. Questo è chiaramente un elemento di forte criticità, non solo perché grava sul possibile sviluppo degli investimenti locali, ma soprattutto perché pone la questione di quanto siano sostenibili gli accordi di solidarietà tra enti territoriali di una stessa regione. Un ente dovrebbe cedere uno spazio finanziario a favore di un altro per poi recuperarlo successivamente e tale meccanismo a somma zero dovrebbe essere garantito dalla regione. Discutiamo come vi siano pochi incentivi a che questo meccanismo funzioni e proponiamo l'istituzione di un mercato

di diritti ad indebitarsi (spazi finanziari), in cui un comune in surplus potrebbe vendere il suo surplus (diritto ad indebitarsi) ad un comune che ha necessità di indebitarsi per effettuare un investimento.

Bibliografia

- Ambrosanio F., e Bordignon M. (2004). I nuovi vincoli del PSI. Testo disponibile al sito: <http://www.lavoce.info/archives/22628/i-nuovi-vincoli-del-patto-di-stabilita-interno>
- Barbero, M. e Lobascio, I. (2012), La territorializzazione del patto di stabilità interno in Piemonte: un primo bilancio, in La finanza locale in Italia Rapporto- 2011 , a cura di Ires Piemonte, Irpet, Srm, Éupolis Lombardia, Ipres, Milano, Franco Angeli, pp. 215-233.
- Baretta P.P. (2015). Audizione del Sottosegretario di Stato all'economia e alle finanze, Pier Paolo Baretta, sullo stato di attuazione delle disposizioni sul pareggio di bilancio di Regioni ed enti locali. 01 ottobre 2015. Testo disponibile al sito: <http://www.camera.it/leg17/202>
- Cottarelli C. (2014). Proposte per una revisione della spesa pubblica (2014-16). Testo disponibile al sito: <http://revisionedellaspesa.gov.it/revisioneaperta.html>
- Corte dei Conti (2014). Il patto di Stabilità degli enti Territoriali – 2014. Deliberazione n. 17/ Sezaut.
- Ferraresi M., Marattin L., e Rizzo L. (2015). Dal Patto di Stabilità Interno al saldo Euro-compatibile: un'applicazione ai comuni dell'Emilia Romagna. Rivista di Politica Economica, I-III: 183-213.
- Ferraresi M., Rizzo L. (2015). L'impatto della contabilità euro-compatibile in un'auspicabile evoluzione del patto di stabilità interno. Economia Pubblica. Imminente.
- Giarda, P. (2011). Le regole del patto di stabilità interno come misura di performance finanziaria, relazione presentata alla XXVIII assemblea annuale Anci, Brindisi, ottobre, 2011.
- Petretto A. (2013). L'articolazione per settori di intervento della manovra 2013: verso un PSI euro compatibile. IRPET – Osservatorio Regionale sul federalismo fiscale. Testo disponibile al sito: http://www.irpet.it/storage/attivitaallegato/533_Nota%20Oss%20Fed%20n_1_2013.pdf.
- Ravagli L. (2011) La regionalizzazione del patto di stabilità interno, in La finanza locale in Toscana Rapporto 2010, Irpet, pp. 53-71.
- Rizzo L. , Zanardi A. (2012). Al pareggio di bilancio dei comuni serve il mercato. Testo disponibile al sito: <http://www.lavoce.info/archives/27769/al-pareggio-di-bilancio-dei-comuni-serve-il-mercato/>
- Rizzo L. (2015). Nuova contabilità: occasione per un patto di stabilità più europeo. Nota sul Federalismo n.2, IRPET – Osservatorio Regionale sul Federalismo Fiscale. Testo disponibile al sito: http://www.irpet.it/index.php?page=attivascheda&attivita_id=1013.
- Trattato sulla Stabilità, Coordinamento e Governance dell'Unione Economica e Monetaria, 2012.
- 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. Commissioni congiunte bilancio del Senato della repubblica e della Camera dei Deputati. 3 Novembre 2015. Testo disponibile al sito: <http://www.upbilancio.it/disegno-di-legge-di-stabilita-per-il-2016/>.
- Ufficio Parlamentare di Bilancio (2015). Rapporto sulla politica di bilancio 2016. Novembre 2015.

Zanette M. (2014). Equilibrio di bilancio, limiti all'indebitamento e concorso alla sostenibilità del debito pubblico: le sfide della legge 243/2012 alla finanza regionale. Èupolis Lombardia – Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione. Settembre 2014, Milano.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Via Real Collegio 30
10024 Moncalieri (TO)

Tel. +39 011 670 5024
Fax. +39 011 670 5081
www.csfederalismo.it
info@csfederalismo.it