



GLI APPROFONDIMENTI DI ANUTEL

INDICAZIONI OPERATIVE PER IL RIEQUILIBRIO DEL BILANCIO DI PREVISIONE 2024/2026 NEL NUOVO ITER DI APPROVAZIONE – PAR. 9.3.1, ALL. 4/1 AL D.LGS. N. 118/2011

SEDE NAZIONALE

Via Comunale della Marina, 1 - 88060 MONTEPAONE (CZ) - Tel. 0967.486494 - PEC: segreteria@anutel.it

GLI APPROFONDIMENTI DI ANUTEL

INDICAZIONI OPERATIVE PER IL RIEQUILIBRIO DEL BILANCIO DI PREVISIONE 2024/2026 NEL NUOVO ITER DI APPROVAZIONE – PAR. 9.3.1, ALL. 4/1 AL D.LGS. N. 118/2011

di Michelangelo Nigro, Dirigente Servizi finanziari del Comune di Barletta (BT)

Il primo step

Come ormai noto, siamo entrati nel vivo del nuovo iter di approvazione del Bilancio di previsione 2024/2026, di cui al Decreto del Ministero dell'Economia, adottato di concerto con il Ministero dell'interno e della Presidenza del Consiglio, del 25 luglio 2023 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 181 del 4 agosto 2023), che ha integrato il Principio applicato alla programmazione di cui all'All. 4/1 del D.lgs. n. 118/2011, in particolare, introducendo il par. 9.3.1 relativo al "Processo di bilancio degli enti locali".

Nel primo step di tale iter, la cui scadenza (già decorsa) è fissata al 15 settembre, il Responsabile finanziario trasmette ai Responsabili di servizio sia l'atto di indirizzo fornito dall'Organo esecutivo, sia il cosiddetto "bilancio tecnico" in equilibrio; entro il 5 ottobre i Responsabili di servizio, per quanto di competenza, trasmettono le nuove previsioni di entrate e spese e gli aggiornamenti al DUP. Già nella fase di predisposizione del "bilancio tecnico", in caso di squilibrio tra entrate e spese, il Responsabile finanziario deve immediatamente darne notizia all'Organo esecutivo, al Segretario comunale e al Direttore Generale, ove previsto, con la richiesta di individuare gli interventi da inserire nella Nota di aggiornamento al DUP e nel Bilancio di previsione per compensare gli squilibri, attraverso maggiori entrate e/o minori spese. Ed è in questa fase che il Responsabile del Servizio finanziario deve provvedere a segnalare i possibili interventi da adottare per riequilibrare il Bilancio, come ad esempio "l'aumento di imposte e tasse, il potenziamento della lotta all'evasione, il miglioramento della riscossione delle entrate, la riduzione di spese non ricorrenti, fornendone l'elenco con i relativi stanziamenti". Si ricorda che, in assenza di indirizzi da parte dell'Organo esecutivo, il Responsabile finanziario comunque predispose il "bilancio tecnico in equilibrio", "riducendo in primo luogo gli stanziamenti delle spese non ricorrenti non impegnate e, a seguire, le spese ricorrenti non contrattualizzate non riguardanti le funzioni fondamentali dell'ente.

Occorre, altresì, ricordare che il "Bilancio tecnico 2024/2026" trae le sue origini dal Bilancio di previsione 2023/2025, annualità 2024 e 2025, con gli adeguamenti delle principali voci di spesa obbligatorie; solo per citare le più rilevanti ritroviamo il FCDE, le maggiori spese dovute all'inflazione, le spese per il "caro energia", l'incremento delle rate dei mutui a tasso variabile; si deve, inoltre, tener conto dell'esigibilità delle spese, con i relativi riflessi sul FPV, e delle voci che andranno a formare una prima ipotesi di avanzo di amministrazione presunto. Con riferimento a quest'ultimo prospetto, si ricorda che si dovranno effettuare le prime valutazioni circa le entrate e le spese che, rispettivamente, si prevederà di accertare e impegnare entro la fine dell'anno, o i residui attivi da riaccertare e/o eliminare e i residui passivi che si prevede di cancellare. In tale analisi potranno essere tracciati, ad esempio, i primi elementi di avanzo vincolato nel caso in cui si dovesse avere certezza di non riuscire ad impegnare entro il 31 dicembre 2023 spese le cui entrate sono già accertate (si

pensi soprattutto ai vincoli da principi contabili e leggi, come i proventi dei permessi di costruire o le quote vincolate dei proventi delle sanzioni del codice della strada).

In base allo scenario macroeconomico, come emerge dalla Nota di aggiornamento del DEF 2023 deliberata dal Consiglio dei Ministri il 27 settembre scorso, non sembra che vi siano aspettative ottimistiche sull'andamento dei principali dati di finanza pubblica. Ma il legislatore chiede comunque ai Responsabili finanziari degli enti locali di garantire che il "bilancio tecnico" sia in equilibrio, non potendo gli stessi operare in deficit.

Il secondo step, in caso di squilibrio

Il secondo step di questo nuovo iter prevede che entro il 20 ottobre, sulla base dei riscontri ricevuti dai Responsabili dei servizi (si auspica, predisposti di concerto con gli Assessori al ramo), il Responsabile finanziario predisponga l'aggiornamento e/o le integrazioni al DUP, nonché la prima bozza dello schema del Bilancio di previsione; l'assenza di riscontri da parte dei vari Uffici è da intendersi come condivisione della proposta contenuta nel "bilancio tecnico". Ma sarà difficile che i riscontri pervenuti negli uffici finanziari siano a saldi invariati; il legislatore ha quindi previsto il chi fa che cosa in caso di squilibrio.

In presenza di avvisaglie di squilibrio, "ciascun responsabile dei diversi servizi individua altresì la spesa di propria competenza che può essere ridotta e i responsabili delle entrate propongono gli interventi necessari ad incrementare le entrate e la capacità di riscossione dell'ente".

Se a fronte dei riscontri ricevuti dovesse comunque emergere lo squilibrio di bilancio, il nuovo principio contabile così recita: "Se nel corso di tali attività il responsabile del servizio finanziario riscontra che le previsioni non garantiscono il rispetto dell'equilibrio generale e/o degli equilibri parziali, ne dà tempestivamente notizia all'organo esecutivo, al Segretario comunale e al Direttore generale ove previsto, al fine di ottenere le indicazioni necessarie per elaborare il bilancio di previsione nel rispetto degli equilibri finanziari. In assenza di indicazioni sulle previsioni da mantenere, da eliminare o da integrare, il responsabile del servizio finanziario elabora comunque una proposta di bilancio di previsione nel rispetto dell'equilibrio generale di bilancio e degli equilibri parziali, illustrando e motivando le proposte formulate".

A tal punto, immaginando di ricevere proposte complessivamente incrementative degli stanziamenti di spesa per il triennio 2024/2026, quantificato lo squilibrio per ciascuna delle annualità, si dovranno formulare ipotesi di maggiori entrate e/o minori spese. Nella comunicazione da portare all'attenzione della "politica" diventa necessario far emergere le specifiche richieste pervenute dai singoli uffici.

Qui di seguito, sul piano esclusivamente tecnico, si illustrano, quindi, le principali ipotesi di intervento da comunicare all'Organo esecutivo, chiarendo che si dovrà operare una scelta sulle minori spese e/o le maggiori entrate, individuando la migliore combinazione possibile in coerenza con le Linee di mandato e l'ultimo DUP approvato, tenendo però conto degli scenari macroeconomici e delle prime indicazioni presenti nella Nota di aggiornamento del DEF e nel Disegno di legge di Bilancio per il 2024 approvato in data 16 ottobre 2023.

Da questo momento in poi parte la fase della "trattativa e mediazione" tra Assessorati e Dirigenti. In termini di priorità, quasi certamente, sarà necessario effettuare dapprima un'analisi delle spese e delle possibili riduzioni, a solo in seconda battuta rivedere le diverse entrate e relative politiche fiscali.

Sul sito ANUTEL, nella sezione della modulistica finanziaria, sono stati pubblicati alcuni documenti utili in

questa fase di costruzione del bilancio di previsione 2024/2026.

Possibili manovre sulle spese

Sul fronte delle spese, la principale valutazione, che trae origine dal dettato normativo, attiene alla riduzione delle spese non ricorrenti non impegnate e delle spese ricorrenti non contrattualizzate, purché non afferenti alle spese fondamentali. Ed è proprio sul tema delle spese fondamentali che ci si dovrà concentrare e cimentare, ripartendo dalla loro definizione; con l'art. 19 del D.L. n. 95/2012 è stato integrato l'art. 14, del D.L. n. 78/2010, sostituendo il comma 27 con il seguente: "Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
- l-bis) i servizi in materia statistica."

Si ricorda, altresì, partendo dall'art. 187, comma 2, Tuel, in tema di utilizzo delle quote libere degli avanzi di amministrazione, e mutuando dalla consolidata giurisprudenza il concetto di spese correnti a carattere non permanente / spese non ricorrenti, si definiscono tali le spese prive dei caratteri di continuità temporale e certezza nel tempo e connotate da estemporaneità, sporadicità e imprevedibilità.

In sintesi, rispetto alle note pervenute dai vari Uffici, certamente vi saranno richieste che attengono a spese relative a funzioni fondamentali, non tutte però finanziate da nuove entrate, ma vi saranno altrettanto certamente richieste che ricadono nella definizione di spese non ricorrenti, sulle quali si dovrà assumere una decisione circa le relative modalità di copertura.

Trasversalmente, si potrà effettuare un'analisi seguendo la codifica del Piano dei conti finanziario, nonché analizzando il Piano esecutivo di gestione nelle singole Missioni, Programmi e Macroaggregati, con particolare riferimento ai contributi (macroaggregato 104) a agli acquisti di beni e servizi (macroaggregato 103). In tale fase può essere di supporto il glossario delle Missioni e programmi reperibile dal sito Arconet (<https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/ARCONET/Glossari/Glossario-delle-missioni-e-dei-programmi-fino-al-2024.pdf>).

Oggetto di analisi saranno anche i contratti di servizio con le proprie Società partecipate, con particolare attenzione a quelli in scadenza, o le spese che dovranno essere obbligatoriamente sostenute, come gli adeguamenti ISTAT dei vari contratti e servizi erogati dall'ente, il "caro energia", le elezioni comunali prive di contribuzione statale, o quelle spese ritenute prioritarie, come ad esempio le spese per le assunzioni o per i necessari stanziamenti per le manutenzioni del patrimonio pubblico, compresi gli oneri assicurativi; senza dimenticare le valutazioni sulla congruità del Fondo contenzioso e/o di altri accantonamenti quali quelli per le potenziali passività pregresse.

Per gli squilibri di parte capitale sarà necessario verificare attentamente le coperture con i proventi dei permessi di costruire o, più in generale, con risorse proprie di bilancio, lasciando come ultima alternativa il ricorso al debito, proprio in considerazione degli scenari macroeconomici in cui il debito pubblico e i relativi interessi passivi costituiscono il principale ostacolo alla crescita economica e all'attuazione di politiche espansive. Solo per fornire un dato che non va assolutamente sottovalutato ai fini degli equilibri complessivi della finanza pubblica, va detto che il debito pubblico ha toccato quota 2.840 miliardi euro (dati rilevati il 16 ottobre 2023 da Banca d'Italia) e gli interessi passivi sul debito, da 78 miliardi di euro stimati per il 2023, supereranno i 103 miliardi di euro nel prossimo triennio (NaDEF 2023).

Possibili manovre sulle entrate

Sul fronte delle entrate, le ipotesi tecniche da considerare possono essere così rappresentate:

- valutazioni sull'incremento dell'IMU, ripartendo dalle aliquote 2023, rimodulando le stesse secondo il nuovo schema previsto dal Decreto del MEF del 7 luglio 2023; in tal caso sarà opportuno predisporre uno schema con le diverse ipotesi e relativo ulteriore gettito (la simulazione potrà essere effettuata sul portale del federalismo fiscale – MEF);
- sull'incremento dell'Addizionale comunale IRPEF, finanche al limite dell'aliquota massima dello 0,8% (salvo ulteriori deroghe legislative), bisognerà operare una prudente valutazione. Occorre rilevare che dalle prime, ancorché premature, indicazioni presenti sulla riforma della fiscalità locale e sul Disegno di legge di Bilancio 2024, appena approvato dal Consiglio dei Ministri, emerge che gli scaglioni dell'IRPEF passeranno da 4 a 3, con una minore entrata per il bilancio dello Stato di circa 4 miliardi di euro; conseguentemente, le previsioni del gettito per i Comuni dovranno essere prudenti e scontare tale passaggio normativo, non indolore per i bilanci locali. Al momento, ci si dovrà attenere alle simulazioni effettuate sul portale del federalismo fiscale (MEF) – in attesa che lo stesso sia aggiornato e adeguato alle scelte del legislatore –, magari non utilizzando i dati della simulazione relativi al gettito massimo;
- valutazioni sull'imposta di soggiorno, tenendo conto del presunto gettito in base ai flussi turistici, e non solo; in tal caso sarà necessario analizzare i dati sulle presenze elaborati dai vari istituti deputati a ciò,

come l'Ufficio statistico del Ministero del Turismo, le Camere di commercio, l'ISTAT o gli istituti di ricerche economiche e sociali;

- l'analisi sui possibili incrementi del Canone unico patrimoniale (CUP), nelle sue diverse componenti, come ad esempio l'occupazione suolo pubblico, passi carrabili, canone mercatale, dovrà tener conto delle diverse variabili di sviluppo urbanistico del proprio territorio e della crescita della presenza di attività economiche (in primis somministrazione di alimenti e bevande);

- incremento / rimodulazione delle tariffe dei servizi a domanda individuale, non modificando quelle direttamente o indirettamente legate a servizi erogati a favore di categorie di utenti particolarmente svantaggiati. Sul punto, va ricordato che per servizi a domanda individuale si devono intendere "tutte quelle attività gestite direttamente dall'ente, poste in essere non per obbligo istituzionale, che vengono utilizzate a richiesta dell'utente e che non siano state dichiarate gratuite per legge nazionale o regionale"; partendo quindi dall'elenco dei servizi a domanda individuale di cui al decreto ministeriale del 1983, a mero titolo esemplificativo, una riflessione potrà essere effettuata sugli impianti sportivi, sui parcheggi custoditi e a pagamento, sui servizi turistici, sui teatri, musei, pinacoteche, sull'uso dei locali adibiti a riunioni non istituzionali; si è consapevoli dell'importanza di tali categorie di spese, ma in punta di diritto, le stesse non rientrano tra quelle classificate come spese per funzioni fondamentali;

- sul tema della intensificazione della lotta all'evasione, le valutazioni vanno effettuate sia in ordine ad investimenti sul capitale umano (assunzioni di ulteriore personale negli uffici tributi) e sulla infrastrutturazione informatica finalizzata al potenziamento delle banche dati, sia tenendo conto dei modelli di gestione delle politiche di accertamento e di riscossione coattiva. Si dovrà, in ogni caso, tener conto anche del tessuto sociale, soprattutto nell'ipotesi in cui si dovesse andare nella direzione di accertamento di più annualità. Infatti, andrebbe effettuata anche una valutazione sull'impatto che tale scelta potrebbe avere sulla reale capacità di pagamento da parte del contribuente moroso e "accertato". Si ricorda che a fronte di stanziamenti di maggiori entrate da lotta all'evasione, va parallelamente aumentato, come per legge, lo stanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità;

- totale destinazione delle entrate derivanti dalle sanzioni al codice della strada alle spese correnti e non anche alle spese in conto capitale;

- destinazione delle entrate in conto capitale alla copertura delle spese correnti, laddove previsto da norme di legge. Si ricorda, a titolo meramente esemplificativo, che in base all'art. 1, comma 460, della Legge n. 232/2016, le entrate derivanti dai permessi di costruire possono essere destinate (vincolo di destinazione) a spese di manutenzioni ordinarie (patrimonio pubblico, strade, verde pubblico, ecc.). Sul tema, anche la possibilità fornita dal legislatore in ordine agli oneri a scomputo dovrà essere oggetto di una indicazione "politica" circa la possibilità di utilizzare i proventi dei permessi di costruire, in luogo degli oneri a scomputo, per il finanziamento delle spese ordinarie di manutenzione; si precisa che tale modalità di riequilibrio non potrà assumere un carattere strutturale, attesa la non sempre ricorrente costanza degli oneri di urbanizzazione;

- sul fronte della TARI, occorre ricordare che il legislatore prevede una particolare procedura secondo cui la tassazione viene stabilita secondo regole fissate con le delibere di ARERA (da ultima la Delibera n. 389 del 3 agosto 2023); in estrema sintesi, a legislazione vigente, le tariffe della TARI 2024 dovranno essere approvate entro il 30 aprile 2024 (è possibile che tale data slitti al 31 luglio 2024, come preannunciato nelle bozze dei decreti delegati sulla riforma della fiscalità locale) sulla base dei Piani Economici Finanziari (PEF) validati dagli

enti territorialmente competenti (ETC) e successivamente approvati da ARERA. Si ricorda che il PEF è costruito sulla base dei dati consuntivi del 2022 (anno particolarmente complesso per l'incremento di spese quali quelle per il "caro energia"). In altri termini, per l'entrata non si hanno grandi margini di discrezionalità, anche alla luce di un incremento di costi che difficilmente possono essere derogati. Si rimarca il disallineamento tra la costruzione del PEF, sulla base di dati dei due anni precedenti, e gli stanziamenti che dovranno essere garantiti sul Bilancio di previsione 2024/2026 per sostenere la totalità dei costi dell'igiene urbana; solo un intervento legislativo può rendere coerenti tali dati. In tema di politiche perequative di sostegno alle famiglie meno abbienti, l'alleggerimento del carico fiscale per il contribuente è possibile solo incrementando gli stanziamenti di spesa per le agevolazioni, ponendole, quindi, a carico della fiscalità generale e/o intervenendo con ulteriori tagli alle spese correnti.

In conclusione

Le manovre possibili dovranno essere oggetto di concertazione, mediazione, incontri tra Sindaco, Assessori e Responsabili dei servizi, coordinati dal Segretario Generale e Direttore Generale, ove presente, e dal Responsabile dei Servizi finanziari; infatti, occorre ricordare che il legislatore, proprio nei casi di squilibrio e di assenza di indicazioni, richiama l'attenzione sull'applicazione dell'art. 153, comma 4, Tuel, nella parte in cui stabilisce che: Il responsabile del servizio finanziario, di ragioneria o qualificazione corrispondente, e' preposto alla verifica di veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa, avanzate dai vari servizi, da iscriversi nel bilancio di previsione [...]. Nell'esercizio di tali funzioni il responsabile del servizio finanziario agisce in autonomia nei limiti di quanto disposto dai principi finanziari e contabili, dalle norme ordinamentali e dai vincoli di finanza pubblica.

Quindi sarà necessario e urgente ricevere precise indicazioni, al fine di consentire la predisposizione dello schema del Bilancio di previsione 2024/2026 in equilibrio e nei termini di legge. Va da sé che in tale periodo sarà cura, principalmente dei Servizi finanziari, monitorare costantemente il percorso legislativo per l'approvazione, da parte del Parlamento, della Legge di Bilancio 2024 che, come sopra riportato, dai dati del NaDEF e del Ddl Bilancio 2024, non lascia molti auspici in materia di sostegno finanziario per le politiche di spesa corrente degli enti locali. Come rimarcato in più occasioni, il 2024 sarà un anno di sacrifici.