



Finanza Locale tra passato e futuro

Associazione Contare - Bologna, 10 giugno 2014

Prof. Luca Bisio: Consulente e formatore farePA, Professore di Economia e gestione delle imprese presso la Scuola di Economia e Statistica dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca, esperto di programmazione, contabilità e controllo negli Enti locali, già componente dell'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli Enti locali (Ministero dell'Interno), Consulente della Corte dei conti.

l.bisio@farepa.it; www.lucabisio.it; www.farepa.it

Sommario

	Paragrafo	Pag.
1	Enti Locali: <i>è vera autonomia?</i>	3
2	Le prospettive della finanza locale	15

1 . Enti Locali: è *vera autonomia*?

L'autonomia locale nella Carta Costituzionale

La Repubblica, una e indivisibile, **riconosce e promuove le autonomie locali**; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio **decentramento amministrativo**; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle **esigenze dell'autonomia** e del decentramento.

Art. 5

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni **sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni** secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Art. 114

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno **autonomia finanziaria di entrata e di spesa**, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Art. 119

Autonomia di entrata

Ai sensi dell'art. 119 della Cost. «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni **hanno risorse autonome**» tale principio viene ripreso e rafforzato dal TUEL che, all'art. 149 stabilisce che «la legge riconosce [...] autonomia finanziaria fondata su certezza di risorse proprie e trasferite» e che «a tal fine i Comuni e le Province possono disciplinare con **regolamento** le entrate proprie»

■ **Tributi ed entrate proprie:** stabiliti ed applicati dagli Enti in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

■ **Compartecipazioni al gettito di tributi erariali:** riferibili al territorio di ciascun ente

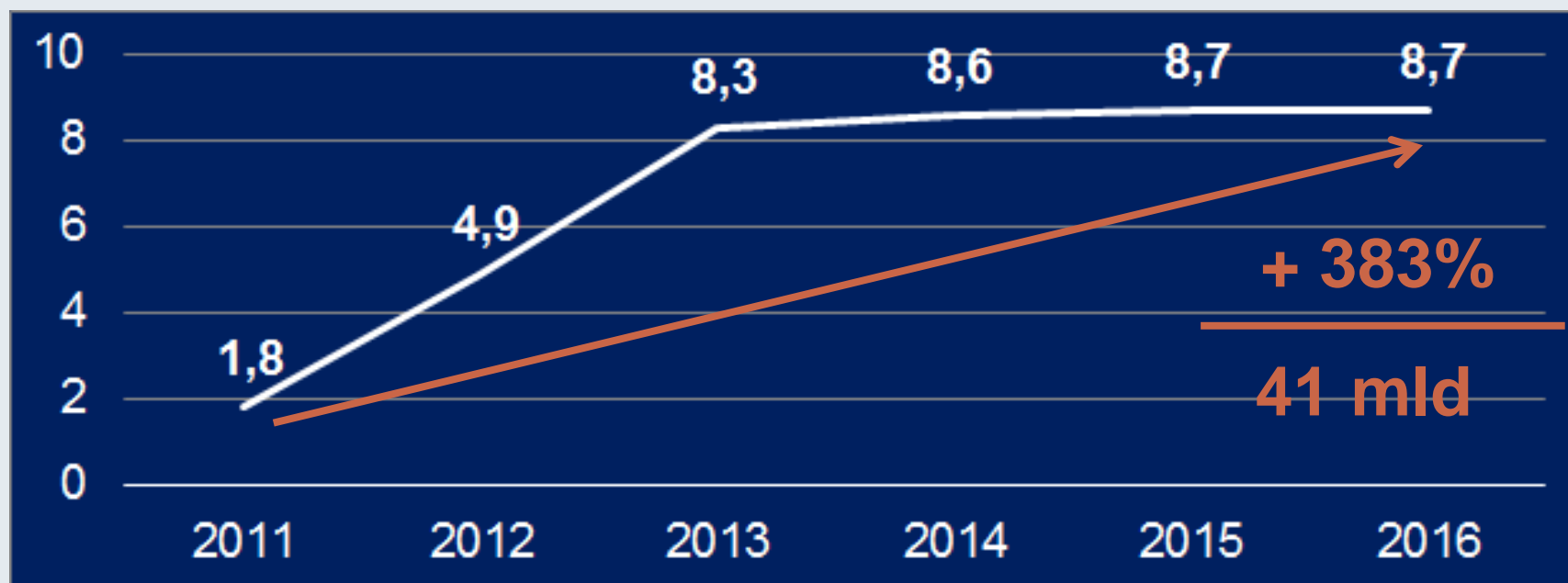
■ **Fondo perequativo:** istituito dalla legge statale senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante

→
Compressivamente «le risorse derivanti da queste tre fonti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite»

Autonomia di entrata?

Il livello di autonomia d'entrata risulta ridotto, oltre che dai vincoli normativi, dai **crescenti tagli ai trasferimenti agli Enti Locali**, nel rispetto di un federalismo che sembra trovare attuazione solo da questa prospettiva e li costringe ad aumentare la pressione fiscale ...

I tagli annui alle risorse agli EE.LL al netto degli effetti del Patto di Stabilità per effetto delle manovre 2008-2013 (mld di Euro)



Fonte: Camera dei Deputati

Autonomia di entrata?

Autonomia tributaria

Con riferimento alle entrate tributarie gli Enti **non possono definire i soggetti obbligati, i presupposti imponibili, le aliquote massime da applicare. Non possono essere introdotte nuove imposte non espressamente previste per la fiscalità locale né variazioni a sanzioni, agevolazioni o al contenzioso.**

Secondo la Corte dei Conti «risulta **difficile individuare uno stretto collegamento fra l'autonomia impositiva accordata e quella concretamente esercitata**; e, nell'ambito di quest'ultima, fra scelte autonome degli amministratori locali e decisioni condizionate dal legislatore nazionale». In sintesi l'autonomia locale si rivela «limitata e condizionata»

(Fonte: Corte dei Conti, Audizione parlamentare «Attuazione e prospettive del federalismo fiscale», 4 marzo 2014)

Secondo uno studio del 2011 della Fondazione Rosselli l'**autonomia tributaria sostanziale** degli Enti **sulle entrate tributarie è tra l'11% e il 20%**, contro un'**autonomia formale del 44%**.

(Fonte: I Rapporto sulla Finanza Pubblica, Fondazione Rosselli)

Autonomia di spesa?

L'alternativa all'incremento della pressione fiscale, per fronteggiare i tagli lineari, è quello di **ridurre la spesa** ... fenomeno peraltro «aiutato» da **interventi normativi** più o meno recenti con effetti importanti sui servizi erogati ...

■ **I vincoli alla spesa di personale:** tra cui si ricordano i limiti alle assunzioni, i blocchi stipendiali, i tagli alla formazione, ecc.

→ | Impattano sulla possibilità di mantenere i livelli quali-quantitativi con personale proprio, si potrebbe ricorrere a terzi fornitori, ma ...

■ **La spending review** e gli altri strumenti di controllo della spesa (tra cui il **Patto di Stabilità**) impongono la riduzione delle spese per consumi intermedi, precludendo la possibilità di rivolgersi al mercato per l'acquisizione dei servizi

→ | Si potrebbe ricorrere a forme di partnership off-balance, ma...

■ **L'assenza di competenze (tagli alla formazione) e i tagli alle consulenze (ridotte dal 2004 ad oggi del 94%)** rendono difficoltosa l'implementazione di strutture efficaci ed efficienti ...

Il Patto di Stabilità interno

Il **Patto di Stabilità interno** è quel corpus normativo che, mediante l'apposizione dei **vincoli ai bilanci degli Enti Locali**, mira a far sì che essi contribuiscano al **risanamento della finanza pubblica** ed al conseguimento degli obiettivi di bilancio che lo Stato italiano si è impegnato a raggiungere in sede UE

I vincoli si concretizzano in un **saldo finanziario** che ogni Ente si obbliga a raggiungere in corso d'anno. Il saldo obiettivo è calcolato **rapportando il trend delle spese a determinate percentuali**.

Il PSi segue il criterio di **competenza mista**, considera cioè gli **accertamenti e gli impegni di parte corrente** e la **cassa per la parte in conto capitale**. Non vengono considerati gli utili di esercizi precedenti

Il **mancato rispetto del PSi** comporta l'applicazione di severe **sanzioni** per l'anno successivo tra cui: **divieto di ricorrere all'indebitamento, divieto di assunzione di personale, limiti alle spese correnti, tagli ai trasferimenti erariali, ...**

... il **meccanismo della competenza mista**, di fatto, **blocca i pagamenti in conto capitale con ripercussione sulle OO.PP. ...**
Questo ha portato ad interventi volti a **favorire i pagamenti (DL 35/2013) e a favorire gli investimenti (Patti orizzontali e verticali)**

Autonomia finanziaria: vincoli all'indebitamento

- La **Costituzione**, all'art. 119, sancisce che gli Enti Locali possono indebitarsi solo per **finanziare spese di investimento** (la cd. *golden rule*)
- L'art. 203 del TUEL richiede, per attivare nuovo debito,
 - l'avvenuta **approvazione del rendiconto** dell'esercizio del penultimo anno precedente a quello in cui si intende deliberare il ricorso a forme di indebitamento;
 - l'avvenuta **deliberazione del bilancio** annuale nel quale sono incluse le relative previsioni.
- L'art. 204, co. 1 del TUEL (come modificato da ultimo dalla Lg. 147/2013) dispone che l'Ente Locale possa accedere al mercato del finanziamento **solo se l'importo annuale degli interessi finanziari non superi l'8 per cento delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui**".
 - Tale percentuale, che fino al 2004 era del 25% è stata oggetto di numerose modifiche che l'hanno portata prima al 12%, poi al 15%, più recentemente al 4% per poi assestarsi all'attuale 8%.
- La Lg. 147/2013 (Legge di Stabilità 2014) richiede che l'Ente **certifichi all'istituto finanziatore il rispetto del PSI** ai fini dell'accesso al credito.

Gli equilibri di bilancio

Gli equilibri di bilancio che gli Enti devono rispettare nel corso della gestione si pongono in complementarietà con il **principio di pareggio di bilancio** a rafforzamento della **veridicità e dell'attendibilità del Bilancio**.

Equilibrio di parte corrente		
Entrate tributarie	=	Spese correnti
Trasferimenti correnti		
Entrate extratributarie		Spese per rimborso prestiti (quota capitale)
Equilibrio in conto capitale		
Entrate da alienazione e trasferimenti di capitale	=	Spese in conto capitale
Entrate da accensione di prestiti		
Equilibrio delle partite di giro		
Entrate per conto terzi	=	Spese per conto terzi
Equilibrio complessivo		
Entrate	=	Spese

Le recenti modifiche del TUEL ad opera del D.L. 174/2012 hanno rafforzato i ruoli e il significato del monitoraggio degli equilibri di bilancio in direzione di un'inclusione anche degli organismi partecipati (*)

I recenti tagli ai trasferimenti, oltre al danno da mancate risorse, generano un impatto negativo sul mantenimento degli equilibri di bilancio

(*) art. 1, c. 551, L. stab. per il 2014: obbligo di inserire in bilancio il ripiano delle partecipate

L'autonomia «programmatica» ...

Nonostante i proclami, il comparto delle Autonomie Locali non può definirsi autonomo. Non risulta tradito solo il principio autonomistico ma anche le basi dello stesso, tra cui la **certezza e continuità delle risorse**. Questo ha portato negli anni a conseguenze emblematiche sulle **tempistiche di approvazione dei bilanci di previsione!**



... il D.M. 29/04/2014 ha, per ora, spostato l'asticella per il previsionale 2014 al 31 luglio...

Il percorso che ha portato il sistema delle Pubbliche Amministrazioni locali da un modello di finanza derivata, connotato dalla provenienza statale di gran parte delle risorse, ad un sistema di tendenziale finanza autonoma è stato lungo, complesso, ed è tuttora in fase di evoluzione.

Nel percorso di attuazione dell'art. 5 della Costituzione si sono da sempre registrate due tendenze di fondo:

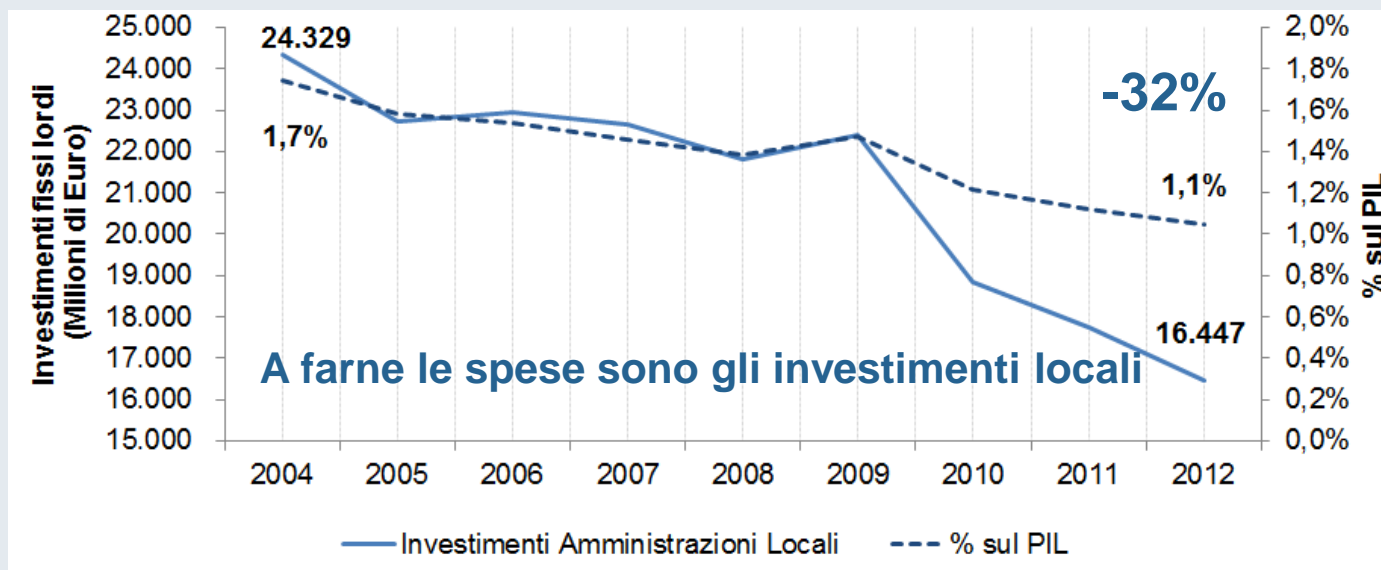
- una, **ben presente nelle norme di principio**, che spinge verso il **federalismo** e verso un'idea di amministrazioni finanziariamente autonome;
- l'altra, «**meno dichiarata**» ma assai più incisiva nei suoi effetti concreti, che va in direzione esattamente opposta **limitando e rallentando il percorso di emancipazione finanziaria dallo Stato centrale**.

In sintesi ...

I **vincoli economico-contabili** di sistema, che sono costantemente in crescita, si scontrano:

da un lato con le **risorse sempre più scarse** e con la **crescente difficoltà di reperire risorse** incrementando la **leva fiscale** (già al limite)

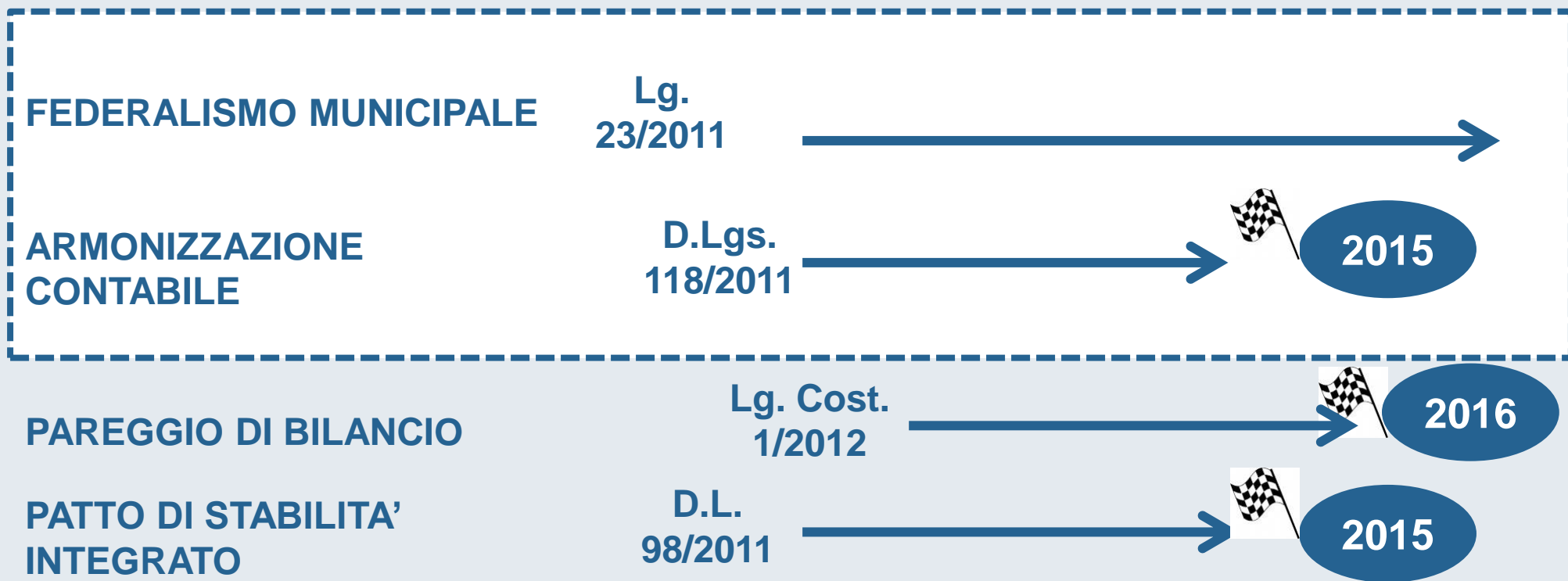
dall'altro con la **crescente domanda espressa dai cittadini** derivante, a sua volta, dalle **crescenti funzioni** attribuite agli Enti Locali ed alla **congiuntura economica** che ha aggravato la situazione delle famiglie e delle imprese italiane



Fonte: Istat

2 . Le prospettive della finanza locale

Quadro delle riforme in atto



D.Lgs.
23/2011

Il percorso prefigurato [...] accusa ritardi importanti, che riguardano quasi tutti i punti cardine del disegno normativo

Nonostante tra i principi guida della Lg. 42/2009 ci fosse l'invarianza della pressione fiscale per i cittadini, «i risultati conseguiti sono stati diversi: non solo **non si trovano tracce di compensazione fra fisco centrale e fisco locale**, ma, anzi, di pari passo con l'attuazione del federalismo fiscale, si è registrata una significativa **accelerazione sia delle entrate di competenza degli enti territoriali sia di quelle dell'amministrazione centrale.**»

Secondo la Corte i meccanismi hanno messo in moto una «**regola distorsiva**, in virtù della quale i **territori con redditi medi più bassi**, espressione di economie più in affanno, **sono penalizzati da una pressione fiscale locale più elevata**»

(Corte dei Conti, Audizione «Attuazione e prospettive del federalismo fiscale», 6 marzo 2014)

L'armonizzazione contabile

D.Lgs.
118/2011

E' ancora in corso la sperimentazione del processo di armonizzazione contabile, la cui entrata in vigore è stata recentemente prorogata al 1.1.2015.

Come sottolinea la Corte dei Conti «il percorso non può essere ulteriormente dilatato nei tempi» per evitare di introdurre «un'altra dose di complicazione nel sistema»
(Corte dei Conti, Audizione sulle modifiche al D,Lgs. 118/2011, 29 maggio 2014)

Uno degli effetti di maggior momento è il nuovo **principio di competenza finanziaria**, che prevede la registrazione di accertamenti ed impegni non più al momento del sorgere del diritto o dell'obbligazione ma al momento della scadenza

→ **da cui deriva la necessità di procedere al riaccertamento straordinario dei residui, per adeguare le gestioni passate alle nuove regole contabili**

Le potenzialità del nuovo sistema sono riassumibili in un maggiore **coordinamento** dei bilanci Stato- Regioni- EE.LL., maggiore **trasparenza** e **controllo** sui conti pubblici derivanti da regole uniformi e schemi armonizzati...

Occorre un attento presidio tra il nuovo sistema contabile e le riforme in atto in tema di Patto di Stabilità, pareggio di bilancio, ecc.

I nuovi equilibri di bilancio nei principi contabili armonizzati

Principi contabili generali

Il rispetto del principio di pareggio finanziario non basta per soddisfare il principio generale dell'equilibrio del sistema di bilancio di ogni PA. Il pareggio finanziario nel bilancio di previsione infatti comporta anche la **corretta applicazione di tutti gli altri equilibri finanziari, economici e patrimoniali** che sono da verificare non solo in sede di previsione, ma anche **durante la gestione** in modo concomitante con lo svolgersi delle operazioni di esercizio, e quindi nei risultati complessivi dell'esercizio che si riflettono nei documenti contabili di **rendicontazione (Principio n. 15)**.

Principio contabile applicato di Contabilità Finanziaria

«Nel corso della gestione particolare attenzione deve essere dedicata alle **scelte di indebitamento** che vanno attentamente **valutate nella loro portata** e nei riflessi che provocano nella gestione dell'anno in corso e degli anni successivi, in riferimento al costante **mantenimento degli equilibri economico-finanziari nel tempo**» (Punto 3.17).

Ne emerge, quindi, una visione dell'equilibrio:

- «**complessiva**», che non guarda solo al pareggio finanziario
- «**analitica**», che pone attenzione a tutti gli equilibri economico-patrimoniali e finanziari
 - «**estesa**», oltre i confini organizzativi dell'Ente (gruppo pubblico locale).

Pareggio di bilancio e vincoli territoriali all'indebitamento

Lg. Cost.
1/2012
Lg. 243/2012

La Lg. Cost. 1/2012 ha introdotto un concetto di **equilibrio di bilancio** cui tutti gli Enti devono tendere e che, per gli Enti Locali, rappresenterà la ***conditio sine qua non*** per l'accesso all'indebitamento.

■ **l'art. 9 della Lg. 243/2012** prevede che un ente si trovi in equilibrio qualora registri un **saldo non negativo** (in termini di competenza e di cassa):

- tra entrate finali e spese finali;
- tra entrate correnti e spese correnti.

→ Questo comporta, nei fatti, l'impossibilità di utilizzare le entrate da accensione prestiti per il raggiungimento ed il mantenimento dell'equilibrio complessivo

■ Il finanziamento degli investimenti troverà:

- **limiti alla durata del piano di ammortamento** (non superiore alla vita utile dell'investimento);
- la necessità di **intese regionali** volte a garantire l'**equilibrio degli enti della regione di appartenenza**;
- la possibilità di ricorrere all'indebitamento **nel limite dell'ammontare dei prestiti annualmente rimborsati**.

Il patto di stabilità integrato: prospettive

Il Patto integrato, dalla sua introduzione, ha subito **numerosi rinvii** (ora al 2015).
Peraltro non ci sono, ad oggi, che schemi procedurali e di principio.

Quello che è certo è che il patto integrato dovrà confrontarsi con una serie di interrogativi

- **Quale ruolo per le Regioni?** Fino ad ora cabine di regia con poteri di coordinamento sugli EE.LL non ancora sufficienti
- **Quanto le regole del Patto integrato saranno coerenti con le regole Europee?**
- **Quanto le regole del Patto integrato saranno coerenti con il sistema pattizio nazionale? O si sostituiranno ad esso?**
- **Sarà un Patto in grado di allentare la tensione dell'Austerità?**

La prima introduzione risale al D.L. 98/2011 che ne prevedeva l'introduzione a partire dal 2012

Conclusioni

In questi anni gli Enti Locali hanno cercato di mantenere gli investimenti trovando «**vie alternative**» per investire. Tale ricerca ha, in determinate occasioni, portato gli Enti ad un **uso improprio** di strumenti (derivati) o ad **azzardi** che hanno ben presto attirato l'attenzione della Magistratura contabile (e non solo). I vincoli da cui si fugge sono:

■ **Patto di Stabilità**, e in particolare dalla competenza mista.

→ | Si cercano strumenti off-balance o che gravino sulla parte corrente ...

■ **Limite all'indebitamento**, in costante riduzione

→ | Porta a preferire strumenti che non comportino l'accensione di nuovo debito...

■ **Equilibri di bilancio**, gravato dalle tensioni finanziarie

→ | Portano a scaricare gli oneri su altri soggetti...

Conclusioni

Se si vuole dare un ruolo attivo alle autonomie per la crescita del Paese, e tenuto conto di tutti i vincoli analizzati, è necessario, che ci si focalizzi su **forme alternative di finanziamento per superare i vincoli e finanziare lo sviluppo** (senza indebitamento)



In questa direzione vanno le **iniziative di PPP da inserire però in un quadro rinnovato della governance**