AUDIZIONE

APPLICAZIONE DEL FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE 2015 E PROCESSO DI ATTUAZIONE DEL NUOVO SISTEMA CONTABILE DEGLI ENTI LOCALI

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

ROMA, 23 APRILE 2015

Applicazione del fondo di solidarietà comunale 2015

Premessa

Nell'indicare le linee dell'evoluzione dell'economia e delle politiche economico-finanziarie che il Governo intende attuare, il DEF 2015 prospetta uno scenario di significativo miglioramento delle condizioni interne ed internazionali nelle quali anche la finanza pubblica si trova ad operare.

L'ANCI ritiene che tale miglioramento debba portare fin dai provvedimenti di attuazione relativi al 2016 ad una tangibile correzione della tendenza, purtroppo reiterata negli anni 2010-2015, a severe e non proporzionate restrizioni delle risorse disponibili per l'azione dei governi locali, nonché ad un definitivo superamento delle misure di contenimento degli investimenti locali.

La revisione dell'IMU-Tasi in un quadro semplificato e duraturo dell'imposizione locale a favore dell'ente e a favore del contribuente, l'avvio ordinato e sostenibile del nuovo assetto di governo di area vasta e, in particolare, delle Città metropolitane, il sostegno alla ripresa di una significativa capacità di investimento dei Comuni, insieme alla spinta all'associazionismo tra gli enti di minore dimensione e alla razionalizzazione ed aggregazione del sistema delle aziende, l'attuazione della riforma del Catasto e il rinnovamento degli strumenti per una efficiente riscossione delle entrate: sono elementi di un complesso quadro d'insieme che potrà ricomporsi soltanto in un percorso di superamento della crisi finanziaria che attraversa gli enti locali con rischi di tenuta non solo dei bilanci, ma della capacità di rappresentanza e soluzione delle istanze territoriali.

L'ANCI ritiene che le significative riforme strutturali che Governo e Parlamento stanno attuando vanno completate con un passo in avanti altrettanto importante in materia di assetto istituzionale e finanziario locale.

Per questo motivo, prima di entrare negli aspetti di dettaglio delle riduzioni di riosorse operate in applicazione della Legge di stabilità 2015, si rappresentano di seguito alcune considerazioni generali circa gli elementi offerti dal Documento di economia e finanza 2015, nonché alcune problematiche che investono, anche nell'immediato, il comparto delle Amministrazioni comunali e delle Città metropolitane.

Un punto preliminare riguarda il **metodo** con il quale le manovre di finanza pubblica vengono determinate e proposte.

Va evidenziato che **nella prospettazione delle dinamiche di finanza pubblica non risulta specificato il contributo dei singoli Comparti**, impedendo una necessaria e corretta valutazione dell'apporto dei Comuni al risanamento dei conti pubblici.

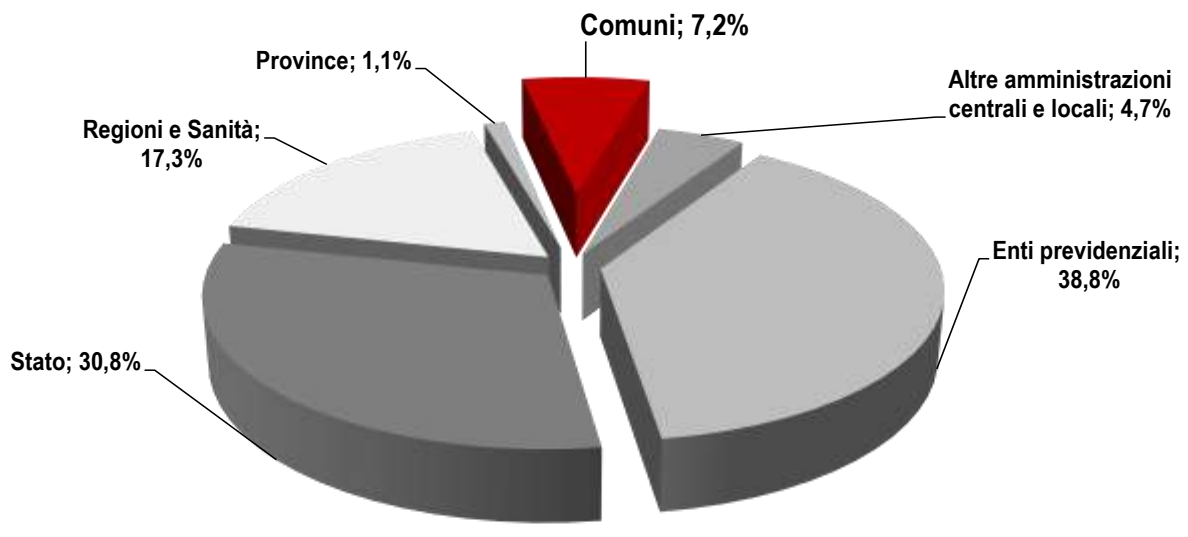
Uno degli obiettivi della riforma della contabilità pubblica consiste proprio nell' *armonizzazione* dei bilanci dei diversi livelli di governo, così da rendicontare in modo omogeneo l'operato dei singoli comparti. Nelle more della completa attuazione della riforma, alla quale i Comuni stanno dando un contributo essenziale, è tuttavia indispensabile fornire ai decisori e agli osservatori, e specie al Parlamento che viene

chiamato a votare pesanti manovre nei confronti dei singoli livelli di governo, le dovute informazioni riguardo al comportamento degli enti rispetto agli obiettivi assegnati.

Considerazioni generali

I Comuni rappresentano solo il 7,2 per cento della spesa pubblica totale, quindi il controllo dei conti dovrebbe essere esercitato sui settori che rappresentano il peso più rilevante della spesa pubblica, in primo luogo le Amministrazioni centrali.

Spese totali* della PA per comparto - 2013 (composizione %)



Fonte: elaborazione Ifel su dati Istat
** al netto dei trasferimenti tra comparti*

L'analisi della Corte dei Conti (dicembre 2014) evidenzia come "*Lo sforzo di risanamento richiesto alle Amministrazioni territoriali con i vincoli disposti dal patto di stabilità interno risulta non proporzionato all'entità delle risorse gestibili dalle stesse, il che ha prodotto un drastico ridimensionamento delle funzioni di spesa di queste ultime a vantaggio degli altri comparti amministrativi che compongono il conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche*".

Per ciò che specificatamente riguarda i Comuni, la Corte evidenzia la diminuzione per il periodo 2010-2012 del peso complessivo dei Comuni "*per effetto di una crescita delle proprie entrate di 1,7 miliardi e di una flessione della spesa di 8,4 miliardi, con conseguente riduzione della spesa primaria del 7,8%*", a fronte di una riduzione delle Amministrazioni centrali solo dell'1,3% e della continua ascesa degli Enti di previdenza (+3,6%). Tali dinamiche sono da ritenersi ulteriormente aggravate per effetto delle consistenti riduzioni di risorse dei Comuni del successivo triennio 2013-15.

Appare dunque particolarmente significativa la preoccupazione espressa nel Rapporto

della Corte dei Conti circa gli effetti sulle amministrazioni locali delle misure di austerità, che "*riducendo gravemente le possibilità di intervento e di gestione degli enti territoriali, hanno inciso profondamente sul grado di autonomia finanziaria e funzionale ad essi garantiti dal Titolo V, della Parte II, della Costituzione*", nonché sulla necessità che sia salvaguardato "*il corretto adempimento dei livelli essenziali delle prestazioni nonché delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali*" ed assicurato "*un adeguato concorso finanziario dello Stato per gli interventi correttivi degli squilibri economico-sociali emersi tra le diverse aree del Paese*".

Il comparto comunale rappresenta nel 2013 il 2,3% del debito totale (e, peraltro, i Comuni possono indebitarsi solo per investimenti), percentuale in continua discesa dal 2,9% del 2008 e in calo anche in valore assoluto dal 2011.

IL DEBITO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

	in milioni di euro						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013 (comp.%)
Pubblica Amministrazione di cui:	**1.671.023**	**1.769.250**	**1.851.141**	**1.907.369**	**1.989.584**	**2.069.365**	***100%***
Amministrazioni centrali*	1.560.718	1.654.005	1.735.138	1.789.887	1.874.511	1.960.833	*94,8%*
Regioni	40.900	41.522	40.822	40.805	40.624	37.308	*1,8%*
Province	8.940	9.083	9.091	9.146	8.888	8.439	*0,4%*
Comuni	**47.730**	**48.477**	**49.280**	**50.114**	**48.736**	**47.283**	***2,3%***
Altre Amministrazioni locali	12.735	16.163	16.810	17.417	16.825	15.502	*0,7%*

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Banca d'Italia

Il contributo dei comuni al risanamento della finanza pubblica

Dal 2007 al 2015 i Comuni contribuiscono al risanamento della finanza pubblica per circa 16,4 miliardi di euro, di cui:

- 7,4 miliardi in termini di Patto di stabilità interno e nuova contabilità pubblica, con una riduzione nel 2015 di circa 850 mln. rispetto agli obiettivi di Patto 2014;
- 9 miliardi in termini di riduzione di assegnazioni da Fondo di solidarietà comunale, con un aggravamento nel 2015 di quasi 1,5 mld. rispetto al 2014.

La manovra finanziaria per il 2015 (Legge di Stabilità e altre disposizioni con effetti sul 2015) si articola su tre fronti, che comportano complessivamente una significativa riduzione delle capacità di spesa dei Comuni:

- la riduzione, circa il 59%, dell'obiettivo nominale del **Patto di stabilità**;
- gli effetti dell'avvio dell'**armonizzazione contabile**, con riguardo all'impatto del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) nei bilanci e nella formula dell'obiettivo di Patto, restrizione valutata dal Mef in circa 1.750 mln. di euro, attestando la riduzione dell'obiettivo finanziario intorno al -19% rispetto al vincolo di Patto imposto lo scorso anno;
- i **nuovi tagli** disposti dalla Legge di stabilità 2015 per 1.200 mln., che si aggiungono ai 288 mln. già previsti dal dl 95/2012 e dal dl 66/2014.

La manovra del comparto comunale

Anni 2007-2015

(milioni di euro)	Totale Cumulato 2007-2014	Manovra per l'anno 2015
Totale manovra	**15.787**	**638**
di cui Patto e nuova contabilità dal 2015	***8.231***	**-850**
di cui taglio trasferimenti erariali	***7.556***	**1.488**
"Costi della politica"	118	
taglio D.L. 78/2010	2.500	
taglio D.L. 201/2011	1.450	
taglio D.L. 95/2012	2.500	100
taglio D.L. 66/2014	376	188
taglio da revisione IMU cat. D	171	
taglio legge di stabilità 2015		1.200
taglio occulto ICI/IMU	441	

Fonte: elaborazioni IFEL su dati MEF e Ministero dell'Interno

La restrizione delle assegnazioni statali, concentrata nel quinquennio 2011-2015, equivale al 20% delle entrate correnti comunali del 2010 (circa 46 mld. di euro al netto delle entrate da prelievo sui rifiuti). I tagli intervenuti hanno operato con criteri diversi, introducendo di volta in volta importanti cambiamenti distributivi: dalle riduzioni in proporzione dei trasferimenti statali (2011-2012, dl 78/2010), al taglio ex dl 201/2011 in proporzione della base imponibile IMU, agli oltre 3 mld. di riduzioni da "*spending review*" ex dl 95/2012 e dl 66/2014, fondate sulla spesa corrente di cassa.

Il taglio alle risorse per il 2015

Per l'anno 2015 l'ammontare complessivo del taglio alle risorse posto a carico del comparto comunale si attesta sui 1.487,8 mln. di euro, per effetto di tre provvedimenti che operano congiuntamente sull'esercizio finanziario in corso:

- 100 mln. di euro ex decreto legge n. 95 del 2012;
- 187,8 mln. di euro ex decreto legge n. 66 del 2014;
- 1.200 mln. di euro ex comma 435 della Legge di stabilità per il 2015.

Per quanto concerne l'applicazione della cosiddetta *spending review*, pur rinviando all'appendice per le osservazioni tecniche circa le principali criticità inerenti all'utilizzo dei dati di spesa desunti da SIOPE, l'Anci ritiene preliminarmente necessario ribadire anche in questa sede l'esigenza che l'autonomia organizzativa e gestionale, riconosciuta ai Comuni dall'ordinamento vigente, sia doverosamente salvaguardata qualora prossime misure di finanza pubblica dovessero prevedere nuovi obiettivi di razionalizzazione della

spesa corrente comunale. Ad avviso dell'Anci, infatti, non sarebbe coerente con l'ordinamento degli enti locali qualsiasi interpretazione che imponesse specifici vincoli nella trasposizione in bilancio degli interventi che ne deriverebbero, come invece purtroppo avvenuto con il decreto legge n. 66 del 2014, che ha imposto ai Comuni un contenimento forzoso e predeterminato della spesa corrente**. Si auspica, pertanto, che nei prossimi provvedimenti in materia di finanza pubblica venga riconosciuta legittima facoltà, in capo al singolo Comune, di individuare le misure ritenute più idonee per conseguire l'obiettivo finanziario individuato**, senza dover ricorrere a dimostrazioni "aritmetiche" che non potranno riflettere la realtà della gestione degli approvvigionamenti di beni e servizi. La diversa modulazione dei risparmi attesi, unitamente alla normale variabilità della spesa comunale, potrebbero infatti dare luogo a variazioni anche in aumento di determinate voci di costo individuate come tetti di spesa rispetto ai quali operare obbligatoriamente riduzioni di costo, dovute alla diversità delle condizioni di acquisizione dei beni o servizi, ovvero alla diversa qualità o dimensione degli acquisti decisi dal Comune. Tale eventuale andamento della spesa corrente non dovrebbe di per sé essere considerato violazione degli obblighi di risparmio insiti in eventuali norme in questione, la cui dimostrazione potrà comunque essere diversamente evidenziata dal singolo Ente.

Sul taglio alle risorse operato nel 2015, si ricorda che **una quota pari al 20% dell'FSC** destinato ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario **è stata ripartita in base a criteri innovativi basati sulle capacità fiscali e sui fabbisogni standard**. La dimensione dell'intervento perequativo ha comportato spostamenti di risorse in alcuni casi molto significativi, per effetto del metodo utilizzato, che permette di assegnare variazioni (in positivo o in negativo) più elevate dell'ammontare oggetto di riparto: a fronte di un ammontare medio pari al 4,8% delle risorse di base dell'insieme dei Comuni coinvolti, le variazioni possono arrivare ad oltre il +/- 10% delle risorse stesse. Questo elemento, particolarmente incisivo nei confronti di una rilevante fascia di Comuni di dimensioni minori (circa 2 mila), può rappresentare un rischio di tenuta finanziaria in un periodo di complessivo calo delle risorse disponibili.

Ne consegue che **le modalità di applicazione dei fabbisogni e delle capacità fiscali standard dovrebbero essere con urgenza oggetto di maggiore approfondimento,** in sede sia politica che tecnica, con l'obiettivo di assicurare un sistema attuativo stabile nel medio periodo, in grado di indicare a ciascun ente locale un obiettivo di adeguamento raggiungibile e saldamente ancorato a dati di base inoppugnabili.

L'Anci auspica che l'attività di **aggiornamento dei dati sui fabbisogni standard**, attualmente in corso, possa concludersi sia con il rafforzamento del sistema sotto il profilo tecnico, anche tenendo conto delle osservazioni della Commissione bicamerale sul Federalismo fiscale del 18 dicembre scorso, sia con un netto miglioramento della **diffusione delle informazioni** e dei raffronti con le spese storiche registrate nei bilanci degli enti, sulla base di modalità condivise tra tutti i soggetti istituzionali coinvolti. **Così come va impostato un processo rigoroso che porti ad un sistema perequativo sulla**

base del dettato normativo vigente.

Si ritiene inoltre importante mettere in luce che, per effetto della riduzione disposta con la Legge di stabilità 2015, **a partire dall'anno in corso nel comparto comunale vige un meccanismo di completa perequazione orizzontale.** In realtà, non solo si azzerano i trasferimenti a favore dei Comuni, ma lo Stato acquisisce una quota dell'IMU comunale fin qui destinata al finanziamento del riequilibrio delle risorse all'interno del comparto. Da circa 620 milioni di contributo statale registrati nel 2014, si passa ad un contributo comunale netto allo Stato attraverso il Fondo pari a –629 mln. di euro (senza tener conto della compensazione derivante dall'imponibilità dei terreni montani, il cui gettito valutato in 265 mln. di euro appare molto incerto).

Va poi considerato che **non è rinnovata la previsione del fondo integrativo di 625 mln. di euro, a fronte del congelamento della disciplina IMU-Tasi 2014** dovuta alla scelta del Governo di rimandare l'introduzione della *Local tax* al 2016. L'integrazione fu riconosciuta come necessaria poiché, nonostante la possibilità di applicare l'aliquota aggiuntiva Tasi pari allo 0,8 per mille (anche condizionata all'introduzione di detrazioni TASI sull'abitazione principale), restava da compensare una quota di gettito non recuperabile da parte di circa 1.800 Comuni, a fronte dell'abolizione dell'IMU sull'abitazione principale e dei vincoli posti dalla legge alle aliquote Tasi. Tale quota fu quantificata in 625 milioni di euro, che – in costanza della disciplina fiscale e dei citati vincoli alle aliquote Tasi – restano essenziali per non produrre rilevanti riduzioni delle risorse disponibili anche per il 2015. Va segnalato che per circa 900 dei 1.800 Comuni beneficiari del trasferimento nel 2014, il mancato consolidamento del fondo si traduce in un aggravio dei tagli disposti espressamente dalla legge di oltre il 50% con punte del 300%. Tra i Comuni più colpiti, inoltre, circa 600 non superano i 10 mila abitanti. Appare opportuno che con il decreto "Enti locali", si introduca un correttivo il cui valore economico può essere contenuto in alcune decine di milioni di euro.

Infine, con riferimento alla vicenda della revisione dell'imponibilità dei **terreni agricoli montani**, il taglio operato sull'FSC dei comuni coinvolti, in prevalenza di dimensione minore, potrebbe non essere compensato da un gettito di importo corrispondente. Le stime di gettito rischiano di essere non confermate, producendo ingiustificate decurtazioni di risorse per i Comuni interessati. A seguito della previsione, introdotta con la conversione in legge del dl n.4/ 2015, di una verifica del gettito, è necessaria la riserva di risorse per far fronte al prevedibile scostamento negativo tra gettiti effettivi e riduzioni dell'FSC effettuate in base alle stime. Più in generale, appare auspicabile una ridefinizione coerente ed organica dei criteri di esenzione dall'IMU per i terreni agricoli montani. Sarebbe così possibile il superamento della revisione dei criteri di esenzione improntata unicamente all'ottenimento di maggiore gettito, promuovendo una revisione organica dell'imponibilità dei terreni montani, attraverso un percorso di ampia concertazione con le parti sociali e con i Comuni, che sappia porre la giusta attenzione alle caratteristiche territoriali delle aree montane e tenga conto di fattori quali il rischio idrogeologico e la redditività dei fondi agricoli.

In definitiva, quindi, va segnalato il rischio che su una fascia consistente di Comuni minori, oltre alla significativa decurtazione delle risorse dovuta ai provvedimenti che direttamente intervengono nel bilancio 2015, si addensino ulteriori ed impreviste riduzioni di risorse, tali da impedirne l'operatività fin dalla formulazione delle previsioni di bilancio. Per contenere tale rischio appare necessario prevedere nell'immediato un ammontare di risorse, dell'ordine di alcune decine di milioni di euro, così da accompagnare il percorso di riassetto delle entrate comunali degli enti finanziariamente più fragili, collegato anche alla prospettiva di adozione della c.d. *Local tax*.

Nel complesso **l'evoluzione recente della finanza locale ha eroso gran parte degli spazi finanziari disponibili per la maggior parte dei Comuni**. Il comparto non ha più margini di reazione ad eventuali manovre, sia in termini di economie di spesa, sia sul fronte delle entrate. Il declino della spesa per investimenti deve essere contrastato – anche in chiave di sostegno alla ripresa economica – attraverso l'ampliamento dei margini di manovra per gli enti con maggiori capacità e l'adozione di programmi specifici per i territori meno dotati sotto il profilo economico e finanziario.

Ulteriori manovre risulterebbero quindi assolutamente insostenibili per i Comuni senza assicurare misure di riforma strutturale finalizzate ad un efficientamento che coinvolga le spese che attualmente non sono nella disponibilità dei Comuni.

Rilevante a tal proposito è il **costo del debito** la cui riduzione è condizione non solo per ampliare gli spazi di investimento, ma anche per facilitare operazioni di estinzione oggi fortemente ostacolate dalla dimensione delle penali.

Vanno infine menzionati gli oneri per funzioni delegate dallo Stato, come le **spese per gli uffici giudiziari e in materia di immigrazione** e per **l'assistenza ai minori non accompagnati**, che gravano sui bilanci comunali senza alcun margine di discrezionalità negli stanziamenti e con ritardi insostenibili nei rimborsi sempre parziali, quando erogati.

Processo di attuazione del nuovo sistema contabile degli enti locali

Premessa

L'esigenza di armonizzazione dei bilanci della Pubblica Amministrazione, introdotta fin dall'approvazione della Legge Delega sul federalismo fiscale (legge n. 42 del 5 maggio 2009) e della Legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 31 dicembre 2009), è divenuta realtà con l'approvazione del decreto legislativo n. 118 del 2011 successivamente integrato e modificato dal decreto legislativo n. 126 del 2014.

L'enorme difficoltà nel rendere effettivamente disponibili i dati di bilancio delle Amministrazioni locali e regionali (e la loro correlazione con le risultanze del bilancio dello Stato), nonché la convinzione che le amministrazioni pubbliche debbano essere sottoposte alle medesime regole e debbano avere sistemi simili di controllo, rendendo così possibili comparazioni tra amministrazioni appartenenti al medesimo livello di governo e tra livelli di governo diversi, sono alla base del processo di riforma del sistema contabile.

La riforma stabilisce, infatti, per regioni ed enti locali, l'adozione di regole contabili uniformi, di un comune piano dei conti integrato e di comuni schemi di bilancio, l'adozione di un bilancio consolidato con le aziende, società o altri organismi controllati, la definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili, nonché l'affiancamento, a fini conoscitivi, di un sistema di contabilità economico-patrimoniale al sistema di contabilità finanziaria.

Il percorso delineato dalla Legge Delega ha portato all'approvazione del decreto legislativo attuativo n. 118 del 2011 che ha, tra l'altro, previsto un periodo di sperimentazione[1], avviato fin dal 2012, della durata inizialmente prevista di due anni (2012-2013), poi prorogato di un anno, posticipando così il termine di entrata in vigore della nuova disciplina contabile al 1° gennaio 2015.

La sperimentazione, finalizzata a verificare la rispondenza della riforma contabile alle esigenze conoscitive della finanza pubblica e ad individuarne le eventuali criticità e le conseguenti modifiche, così da pervenire ad una più efficace disciplina della materia, è stata un'esperienza indubbiamente complessa, anche da un punto di vista organizzativo, ma di assoluto valore. Se nel 2012 erano 64 gli enti in sperimentazione, nel 2014 il numero è cresciuto a 405, di cui 373 comuni.

Così il decreto legislativo n. 126 del 2014, grazie anche agli importanti risultati della sperimentazione, ha integrato i principi contabili, il piano dei conti e gli schemi di bilancio, ha definito l'ordinamento contabile delle regioni, aggiornato il TUEL ai principi della riforma contabile, ed adeguato la definizione di indebitamento degli enti territoriali di cui all'art. 3 c. 17 della legge 350/2003.

Diversamente dal passato, il sistema contabile delineato rappresenta un nuovo punto di partenza, suscettibile di progressivi miglioramenti grazie alla previsione di un'apposita

[1] Contenuti, tempi ed obiettivi della sperimentazione sono stati definiti nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2011.

commissione ("Commissione per l'armonizzazione contabile degli enti territoriale", di seguito denominata Commissione Arconet) che avrà il compito di monitorare l'attuazione del nuovo sistema e di suggerire, sulla base della concreta applicazione da parte di tutti gli enti, modifiche ed integrazioni ai principi contabili applicati. Il legislatore, per rendere agevoli e rapide le modifiche suggerite dalla Commissione Arconet, ha previsto procedure di approvazione che, da un lato, garantiscono il presidio delle autonomie attraverso il parere in Conferenza Unificata e, dall'altro, consente l'immediata applicazione delle correzioni ritenute funzionali al continuo perfezionamento del sistema nel suo insieme.

Il peso della riforma contabile nella manovra finanziaria

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

La costituzione dell'FCDE è di per sé una manovra finanziaria restrittiva di dimensioni rilevanti, che si aggiunge ai vincoli – pur attenuati – posti dal Patto di stabilità interno. Con la proposta di revisione dei criteri e della definizione degli obiettivi finanziari per il 2015, l'Anci ha ritenuto fondamentale tener conto delle esigenze di un adeguamento alle mutate condizioni della finanza comunale e pervenire ad un quadro di più elevata sostenibilità e razionalità della manovra nel suo insieme. In particolare, considerate le specificità dovute all'avvio della nuova contabilità, è apparso necessario mantenere un collegamento tra il riparto del nuovo obiettivo di Patto (1.800 mln. circa) e la stretta finanziaria derivante dall'introduzione dell'FCDE (circa 1.750 mln., secondo le stime del Ministero dell'economia e delle finanze). Lo schema operativo di gestione della manovra – oggetto dell'Intesa sancita in Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 19 febbraio 2015 – coniuga la necessità del Governo di monitorare attivamente il rispetto degli obblighi di finanza pubblica assegnati al comparto con l'esigenza dei Comuni di disporre di un quadro sufficientemente definito fin dalla formazione dei bilanci di previsione. Tale proposta è stata responsabilmente avanzata da Anci al fine di garantire la tenuta della manovra e di evitare qualsiasi tipo di penalizzazione agli enti che dovessero decidere ritengono di accantonare al FCDE percentuali superiori a quelle minime previste dalla legge di stabilità. È apparso essenziale favorire l'emersione della dubbia esigibilità, attraverso un meccanismo di disincentivazione di possibili tendenze alla sottovalutazione delle entrate non riscuotibili. Considerando le incertezze sull'FCDE, si è ritenuto infine opportuno assicurare al singolo Comune la possibilità di modulare in piena autonomia,

tra le due componenti interessate (obiettivo programmatico ed accantonamento per dubbia esigibilità), il valore-obiettivo utile al rispetto degli obblighi di finanza pubblica posti a suo carico per il 2015.

Al fine di tener conto dell'insieme dei principali vincoli finanziari gravanti sul comparto e su ciascun Comune, il metodo proposto parte dal presupposto che l'ammontare complessivo della manovra richiesta ai Comuni ammonta a circa 3.550 mln. di euro, con una riduzione del 19% rispetto all'obiettivo di Patto 2014.

L'attuazione della riforma contabile nella gestione finanziaria

Sulla base di tali considerazioni, e a seguito delle osservazioni sollevate dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale in occasione dell'approvazione della proposta di parere del relatore nella seduta del 9 luglio 2014, diverse sono state le proposte emendative presentate da Anci.

Al fine di evitare che "*il passaggio dalla vecchia alla nuova contabilità*" possa "*determinare situazioni di difficile sostenibilità per singoli enti*" e al fine di superare le "*insormontabili difficoltà in relazione all'immediata applicazione del nuovo sistema*" (punto a) delle osservazioni), l'Associazione ha proposto soluzioni emendative finalizzate a graduare l'impatto derivante dall'attività di riaccertamento straordinario e dalla costituzione del FCDE.

Sempre al fine di un'introduzione graduale del FCDE, il comma 509 introduce modifiche al Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118 del 2011). In particolare, il nuovo paragrafo 3.3 dispone una maggiore gradualità per gli enti locali nell'applicazione delle disposizioni riguardanti l'accantonamento al FCDE, iscritto nel bilancio di previsione a partire dal 2015, prevedendo, in particolare, che la quota dell'accantonamento da stanziare in bilancio sa ridotta ad almeno il 36% dell'importo quantificato nell'apposito prospetto riguardante il FCDE, allegato al bilancio di previsione. Tale quota è invece pari al 55% per gli enti locali che hanno partecipato alla sperimentazione. Nel 2016 la soglia minima di stanziamento di bilancio riguardante il FCDE sale al 55% dell'accantonamento per tutti gli enti locali. Nel 2017 tale soglia viene fissata al 70% e nel 2018 all'85%. A decorrere dal 2019 l'accantonamento al Fondo è effettuato per l'intero importo.

Al fine di prevedere una gradualità di applicazione del FCDE anche al rendiconto, inizialmente non prevista, Anci si è fatta portavoce di proprie istanze in sede di Commissione Arconet. In considerazione delle difficoltà di applicazione dei nuovi principi riguardanti la gestione dei residui attivi e del fondo crediti di dubbia esigibilità, è stata proposta – ed approvata – una modifica al principio contabile della competenza finanziaria potenziata (allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118 del 2011) che prevede che, nei rendiconti 2015-2018, la quota accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità possa essere determinata per un importo non inferiore risultante dalla seguente somma algebrica:

+ Fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione al 1° gennaio dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce

- gli utilizzi del fondo crediti di dubbia esigibilità effettuati per la cancellazione o lo stralcio dei crediti

+ l'importo definitivamente accantonato nel bilancio di previsione per il Fondo crediti di dubbia esigibilità, nell'esercizio cui il rendiconto si riferisce

L'integrazione della norma in tale direzione garantisce che il differenziale tra lo stanziamento in sede di bilancio di previsione a titolo di fondo crediti di dubbia esigibilità e l'accantonamento dello stesso in sede di rendiconto non determini un peggioramento del risultato di amministrazione degli esercizi nei quali è previsto, in via normativa, tale differenziale, ossia per gli esercizi 2015-2018.

Tale modifica, così come le ulteriori modifiche apportate ai principi contabili già definiti in sede di commissione Arconet, saranno oggetto di un prossimo decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero dell'Interno e della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari regionali.

Inoltre, l'Associazione ha partecipato a diversi incontri tecnici finalizzati alla definizione dei contenuti del decreto del 2 aprile 2015 del Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero dell'Interno concernente il ripiano del maggiore disavanzo. Tale decreto contiene importanti misure finalizzate a risolvere positivamente le problematiche connesse all'avvio del nuovo sistema contabile, prevedendo la possibilità di utilizzare quote accantonate o destinate del risultato di amministrazione piuttosto che i proventi realizzati derivanti dall'alienazione dei beni patrimoniali disponibili per la riduzione della quota del maggior disavanzo di amministrazione. Inoltre, il decreto riconosce anche agli enti già in sperimentazione nel triennio 20012-2014 la possibilità di rideterminare il fondo crediti dubbia esigibilità già accantonato negli esercizi 2013 e 2014 ai fini della determinazione del disavanzo di amministrazione ripianabile nei tempi e con le modalità previste per gli enti che adottano la nuova contabilità a decorrere dal corrente esercizio finanziario.

Inoltre, Anci ha avanzato, nelle diverse sedi istituzionali, alcune proposte volte ad apportare ulteriori e necessarie modifiche ai principi contabili, così da favorire una maggiore sostenibilità al passaggio alla nuova contabilità e superare le disparità di trattamento degli enti che hanno partecipato alla sperimentazione.

Relativamente a quest'ultimo punto, in particolare, Anci, nelle proprie proposte normative al decreto legge "finanza locale" ha previsto alcuni emendamenti ai principi contabili della competenza finanziaria previsti dall'Allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118 del 2011. In particolare:

- la possibilità di procedere ad un nuovo riaccertamento straordinario dei residui, al fine di consentire anche agli sperimentatori di utilizzare al meglio gli strumenti a disposizione sulla base di norme e periodi certi (e più lunghi) in merito all'assorbimento dell'eventuale maggior disavanzo. Inoltre, per gli enti

sperimentatori che dovessero aver effettuato più di un riaccertamento straordinario in fase di sperimentazione, nel maggior disavanzo verrebbero ricompresi i risultati determinati dalle diverse operazioni di riaccertamento;

- l'opportunità, per il solo 2015, di utilizzare i proventi derivanti dalle alienazioni patrimoniali per la copertura del FCDE di parte corrente, limitatamente alla differenza tra l'accantonamento stanziato nel bilancio sulla base delle percentuali previste per gli enti sperimentatori (55%) e quello risultante dalla minore percentuale (36%) prevista per gli enti non sperimentatori dalla legge di stabilità per il 2015.

Infine, per garantire un graduale passaggio alle più rigorose modalità di contabilizzazione dei comuni, Anci ha presentato una proposta normativa (sempre contenuta nel decreto legge "finanza locale") finalizzata alla previsione di un apposito Fondo, da istituire nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, al quale possono accedere gli enti locali che, all'esito del riaccertamento straordinario dei residui e del primo accantonamento del fondo crediti di dubbia esigibilità, registrano contestualmente un disavanzo di amministrazione e un'anticipazione di cassa. Gli enti che si trovano in tale condizione, in deroga agli articoli 42, 203 e 204 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, chiedono alla Cassa depositi e prestiti S.p.A. una anticipazione di liquidità, secondo le modalità stabilite in un apposito addendum tra Cassa depositi e prestiti e MEF. L'anticipazione è restituita, in quote costanti, senza applicazione di interessi, in un periodo pari a quello necessario per il recupero del disavanzo. La proposta normativa prevede nello specifico una provvista straordinaria di liquidità, attivata sul modello delle erogazioni finalizzate allo smaltimento dei debiti commerciali pregressi.

Al fine di consentire "*la continuità dell'attività amministrativa e la sostenibilità complessiva, laddove l'ulteriore disavanzo – eventualmente connesso all'applicazione delle nuove regole contabili – costituisca una quota consistente del bilancio complessivo*" (punto b) delle osservazioni), su proposta dell'Anci, già nella legge di stabilità per il 2015 sono state introdotte significative modifiche alla disciplina in tema di copertura dell'eventuale disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015 in conseguenza del riaccertamento straordinario dei residui e del primo accantonamento al FCDE. Infatti, il passaggio al nuovo sistema contabile comporta serie criticità per gli enti che si trovano in disavanzo a seguito di una diversa e più stringente modalità di registrazione delle entrate e delle spese. L'obiettivo del nuovo dettato normativo, consentendo un graduale passaggio a più rigorose modalità di contabilizzazione in un lasso di tempo accettabile, incentiva gli enti ad avviare una seria attività di revisione dei propri dati contabili, che deve essere attentamente ponderata, così da non sminuirne l'efficacia.

Così il comma 538 dell'art. 1 della legge di stabilità 2015 modifica il comma 16 dell'art. 3 del decreto legislativo n. 118 del 2011 prevedendo, nelle more di emanazione del D.P.C.M. di definizione delle modalità e dei tempi di copertura dell'eventuale disavanzo, un orizzonte temporale al massimo trentennale, rispetto ai 10 esercizi precedentemente

in vigore, per il ripiano dell'eventuale disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015 determinatosi a seguito dal riaccertamento straordinario dei residui e dal primo accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità.

Analogamente, tale possibilità viene estesa anche agli enti sperimentatori: il comma 507 modifica il comma 17 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 118, precisando che, nelle more di emanazione del D.P.C.M., gli enti coinvolti nella sperimentazione che hanno effettuato il riaccertamento straordinario dei residui nel 2012 la copertura dell'eventuale relativo disavanzo potrà essere effettuata fino al 2042 (anziché 2017). Per gli enti locali coinvolti nella sperimentazione che hanno effettuato, invece, il riaccertamento straordinario dei residui alla data del 1° gennaio 2014, tale termine è fissato al 2043.

Nella Legge di stabilità 2015 è stata recepita una proposta Anci che consente agli enti locali che sperimentano l'applicazione delle nuove regole in materia di contabilità di sottoporre al rispettivo organo deliberante le proposte relative al bilancio di previsione 2015 ed i connessi documenti di programmazione, anche pluriennali, entro i termini di cui alla normativa ordinaria sull'ordinamento finanziario degli enti locali, anziché novembre 2014, a causa dell'incertezza esistente relativamente alla dimensione delle risorse disponibili e alla gestione finanziaria. Tale emendamento recepisce il punto c) delle osservazioni che prevede che gli enti siano messi nelle condizioni di "*adottare i propri bilanci nei termini prescritti*", sulla base del loro "*diritto a vedere assicurato, nel corso del tempo, il rispetto da parte dello stato di termini certi e compatibili con il processo di bilancio.*"

Al fine di "*differenziare ulteriormente l'area del consolidamento, tenendo conto del tipo di società e delle diverse forme di partecipazione o controllo da parte degli enti*" (punto d) delle osservazioni) la Commissione Arconet ha deciso di avviare un processo di integrazione e revisione del principio applicato del bilancio consolidato, sulla base delle proposte trasmesse dai propri componenti, relativamente all'area del consolidamento, alla soglia minima di partecipazione e alla dimensione degli enti. La revisione del principio avrà carattere sistemico e consentirà alle amministrazioni una prospettiva di consolidamento stabile nel tempo.

Al fine di "*garantire la piena e diffusa attuazione dei nuovi principi contabili*" (punto e) delle osservazioni) e fornire agli enti locali il supporto necessario sia alla prima fase di attuazione sia ai successivi adempimenti previsti dalla riforma, comprese le implicazioni metodologiche di carattere organizzativo e gestionale che il nuovo sistema contabile implica, Ministero dell'economia e finanze – Ragioneria Generale dello Stato, UPI, Ministero dell'Università e Ricerca, FORMAP, FUAP, ANCI e IFEL hanno organizzato, su tutto il territorio nazionale, un percorso di formazione istituzionale.

In particolare, ANCI e IFEL hanno organizzato 32 incontri formativi (della durata di 1,5 giorni ciascuno) in 12 regioni, a cui hanno partecipato 2.532 utenti unici.

Inoltre, per favorire la concreta applicazione dell'armonizzazione dei sistemi contabili, IFEL, nell'ambito dell'attività di supporto ai Comuni, ha attivato, dal 26 gennaio 2015, un servizio di assistenza e formazione grazie al quale gli Enti locali possono avere chiarimenti sul funzionamento e sulle regole previste dalla riforma contabile.

Sono stati individuati 5 ambiti tematici

- la riclassificazione del bilancio e le sue variazioni alla luce del nuovo sistema contabile;
- il principio di programmazione: Dup, Peg e altri documenti contabili;
- il principio di competenza finanziaria potenziata, il fondo pluriennale vincolato e le spese di personale;
- il riaccertamento straordinario dei residui;
- il fondo crediti dubbia esigibilità

per ciascuno dei quali i Comuni possono inviare i propri quesiti compilando un apposito form presente sul sito di IFEL. Dalla data di attivazione del servizio al 20 aprile 2015 sono stati 276 i quesiti pervenuti, per dare risposta ai quali sono stati organizzati 25 webinar a cui hanno partecipato oltre 1.800 persone.

Nel corso dei webinar, inoltre, i partecipanti hanno avuto la possibilità di interagire con i relatori, ponendo ulteriori quesiti (465) sui temi trattati nel corso dei seminari on line, ad alcuni dei quali si è potuto dare risposta direttamente nel corso dell'iniziativa. I quesiti inevasi (per mancanza di tempo o perché richiedevano un approfondimento non conciliabile con i tempi del webinar) sono stati inoltrati agli esperti dell'ambito tematico di riferimento e la risposta è stata fornita nei webinar successivi. I quesiti trattati nel corso dei webinar, inoltre, costituiscono l'oggetto delle FAQ.

Inoltre, "*forme di premialità in favore degli enti che hanno effettuato la sperimentazione*" (punto e) delle osservazioni) sono espressamente previste dall'art. 3 comma 17 del decreto legislativo n. 118 del 2011 che prevede incentivi, anche attraverso la disciplina del patto di stabilità interno e dei limiti di spesa del personale a favore dei Comuni che hanno partecipato alla sperimentazione se, alla data del 31 dicembre 2015, non presentano quote di disavanzo risalenti all'esercizio 2012. Tali incentivi devono ancora essere definiti con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno.

Infine, la Commissione Arconet si è insediata ed ha avviato i lavori di revisione ed integrazione dei principi contabili. Per i componenti di tale Commissione "*non è prevista la corresponsione di alcun compenso, indennità o rimborso spese*" (punto f) delle osservazioni).

Questioni aperte

La nuova disciplina dell'armonizzazione rivoluziona le modalità di gestione e rendicontazione contabile fino ad oggi in uso negli enti locali.

Tra le maggiori criticità che si rilevano vi è, come visto, il riaccertamento dei residui e l'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità; ciò potrebbe comportare una situazione di disequilibrio esclusivamente derivante dalla modifica delle modalità di contabilizzazione delle entrate e delle spese stabilite nei nuovi principi contabili. La complessità di tali adempimenti, che coinvolgono tutta la struttura amministrativa e gestionale dell'ente, unitamente alla necessaria predisposizione di nuovi software gestionali e ai numerosi adempimenti amministrativi richiesti ai Comuni in un medesimo arco temporale, stanno rendendo sicuramente complesso l'avvio della riforma contabile.

Accanto alle difficoltà generalmente incontrate da tutti i Comuni, si devono opportunamente segnalare anche quelle proprie degli enti sperimentatori nell'applicazione tanto del principio della contabilità economico – patrimoniale, a causa della mancanza della matrice di correlazione tra le scritture finanziarie e quelle economico-patrimoniali, quanto di quello sul bilancio consolidato (il cui termine di approvazione è stato tuttavia prorogato, sulla base di un emendamento presentato da Anci, al 30 settembre 2015).

Attualmente è in discussione, presso la Commissione Arconet, una richiesta di revisione del principio applicato alla contabilità finanziaria al fine di esplicitare le modalità di contabilizzazione dell'accollo dei mutui da parte degli enti locali. Rispetto alla previgente normativa, che non prevedeva alcuna registrazione sotto il profilo finanziario di tale operazione, i nuovi principi contabili impongono la contabilizzazione in contabilità finanziaria anche di operazioni con valenza patrimoniale. Pur riconoscendo tale nuova impostazione un valore aggiunto alla trasparenza dei bilanci locali, la stessa deve risultare compatibile sia con l'effettiva sostenibilità nei bilanci degli enti locali, sia con i restanti vincoli di finanza pubblica. La novazione soggettiva di mutui e prestiti, soprattutto quelli precedentemente sottoscritti da società partecipate o enti gestori di servizi pubblici locali, rappresenta un contributo al consolidamento del debito che è opportuno incentivare piuttosto che renderne impossibile la fattibilità.