

Finanza locale, bilanci e patto di stabilità.

Problemi e prospettive

E' indispensabile prendere atto del “quadro complessivo della situazione” in cui, allo stato attuale, si trovano ad operare gli enti locali. E' molto importante prenderne consapevolezza.

Per gli enti locali i prossimi anni saranno molto “impegnativi e difficili”.

- **Risorse calanti**. Gli enti locali sono da anni soggetti ad una sistematica riduzione dei trasferimenti provenienti dallo Stato.
Si veda il DL 78/2010 e le successive leggi finanziarie. La legge 147/2013, legge finanziaria per il 2014, all'articolo 1, commi 427, 429, 430, prevede, entro il 2017, una riduzione della spesa pubblica per circa 30 Miliardi, parte dei quali, ovviamente, graveranno sugli enti locali, anche attraverso ulteriori riduzioni dei trasferimenti. Il DL 66/2014 (quello che ha introdotto la riduzione dell'Irpef di 80 €), ha previsto, per il 2014 una ulteriore riduzione di 1.400 milioni per le autonomie locali (Regioni, Province e Comuni, di cui 375 milioni ai Comuni) che diverranno oltre 2.000 milioni per il 2015 (563 per i soli Comuni).

- **Sostanziale “impossibilità” di fatto ad utilizzare la leva fiscale** per incrementare le entrate. Ciò condiziona gli enti anche in presenza di norme che consentirebbero di inasprire il prelievo fiscale.

- **Stato di incertezza del quadro normativo** (relativamente ai trasferimenti dallo Stato, ai vari vincoli cui sono soggetti gli enti, ecc); è probabile che questa incertezza (a volte confusione) si protragga ancora per 2 o 3 anni. Ciò sarà anche conseguenza delle grandi riforme che sono in programma (applicazione legge Delrio, gestioni associate/Unioni, riforma fiscale, ecc). Sempre più problematico rispettare i tempi per elaborare programmi e per l'approvazione nei tempi previsti dei bilanci preventivi.

- **Patto di stabilità**. Molto probabilmente le norme del patto di stabilità subiranno alcune modifiche che lo renderanno meno penalizzante. Probabilmente verranno escluse in parte dai vincoli del patto, gli investimenti nella edilizia scolastica e le spese cofinanziate dalla UE. E' molto realistico prevedere, però, che queste modifiche, nella sostanza, confermino forti vincoli sulla gestione finanziaria e operativa dei Comuni.

- **Nuovo sistema di contabilità a partire dal 2015**. In sostanza, il nuovo sistema, con l'applicazione del cosiddetto principio della "contabilità finanziaria rafforzata" (di fatto si seguirà quasi una contabilità basata sui movimenti di cassa), renderà i bilanci molto più rigidi, ma anche più "veritieri". Ciò, in molti casi, renderà più problematica la gestione.

- **Dal 2016 entreranno in vigore i principi** contenuti nella legge 243/2012 (articoli 9, 10 e 12). Questa legge costituisce l'applicazione della modifica all'articolo 81 della Costituzione che è stata approvata nel 2012; questa modifica introduce nella Costituzione il principio del pareggio di bilancio. Nella realtà, a seguito di questa normativa, gli enti dovranno, come regola generale, autofinanziare tutte le proprie spese, anche quelle di investimento. Il ricorso all'indebitamento sarà consentito solo in via eccezionale a seguito di una specifica autorizzazione della Regione.

- Dal 2015 lo Stato italiano dovrà adeguarsi alle norme contenute nel **cosiddetto Fiscal compact** (riduzione del 5% annuo del rapporto debito pubblico/PIL). In proposito sono in corso azioni per più flessibile questo vincolo e diluirne, nel tempo, l'impatto. Indubbiamente, però, costituirà un forte condizionamento alle politiche finanziarie per i prossimi 20 anni.

- Effetti della **legge 56/2014 Delrio e della legge regionale 21/2012** sul riordino istituzionale (nuove competenze ai Comuni, gestioni associate, rafforzamento delle Unioni dei Comuni, fusione di Comuni)

Il Sistema Bilancio negli enti locali

Gli strumenti della programmazione

- **Linee programmatiche di mandato** (articolo 42, comma 3, del Tuel) presentate al Consiglio dal Sindaco e dalla Giunta.

- **La Relazione Previsionale e Programmatica** (articolo 170 del Tuel) relativa al triennio di riferimento del bilancio pluriennale. E' redatta per Programmi ed eventualmente anche per Progetti. Vengono indicate le finalità e gli obiettivi generali che si intende realizzare nei vari ambiti di attività della amministrazione.

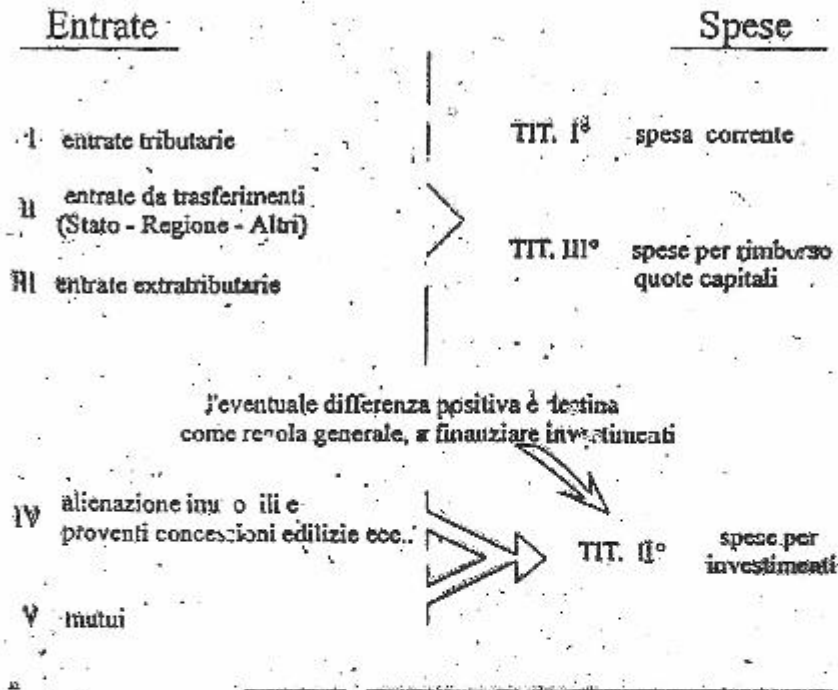
- **Il Bilancio di previsione annuale** ed il bilancio di previsione pluriennale. (articoli 165 e seguenti del Tuel), con allegato il piano dei lavori pubblici.

- **Il Piano esecutivo di gestione (PEG)** (articolo 169 del Tuel). E' approvato dalla Giunta; precisa gli obiettivi che debbono essere raggiunti dai dirigenti, che sono responsabili della gestione.

- **Il Rendiconto** (articolo 227 del Tuel) che è costituito dal Conto del Bilancio, dal Conto economico e dal Conto del patrimonio.

Contabilità Finanziaria

Schema del Bilancio



Il Bilancio Preventivo va costruito in pareggio

a fine anno si fa il confronto tra totale entrate e totale spese (compreso il personale) e si ottiene il risultato in minima o massima copertura (avanzo e disavanzo).

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 31 gennaio 1996, n. 194.

Regolamento per l'approvazione dei modelli di cui all'art. 114 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

Elenco delle Funzioni e dei Servizi sulle basi dei quali costruire il Bilancio (COMUNI)

01) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, la cui articolazione in servizi è la seguente:

- 01) organi istituzionali, partecipazione e decentramento;
- 02) segreteria generale, personale e organizzazione;
- 03) gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione;
- 04) gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali;
- 05) gestione dei beni demaniali e patrimoniali;
- 06) ufficio tecnico;
- 07) anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico;
- 08) altri servizi generali;

02) funzioni relative alla giustizia, la cui articolazione in servizi è la seguente:

- 01) uffici giudiziari;
- 02) casa circondariale e altri servizi;

03) funzioni di polizia locale, la cui articolazione in servizi è la seguente:

- 01) polizia municipale;
- 02) polizia commerciale;
- 03) polizia amministrativa;

04) funzioni di istruzione pubblica, la cui articolazione in servizi è la seguente:

- 01) scuola materna;
- 02) istruzione elementare;
- 03) istruzione media;
- 04) istruzione secondaria superiore;
- 05) assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi;

05) funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali, la cui articolazione in servizi è la seguente:

- 01) biblioteche, musei e pinacoteche;
- 02) teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore culturale;

06) funzioni nel settore sportivo e ricreativo, la cui articolazione in servizi è la seguente:

- 01) piscine comunali;
- 02) stadio comunale, palazzo dello sport ed altri impianti;
- 03) manifestazioni diverse nel settore sportivo e ricreativo;

07) funzioni nel campo turistico, la cui articolazione in servizi è la seguente:

- 01) servizi turistici;
- 02) manifestazioni turistiche;

08) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti, la cui articolazione è la seguente:

- 01) viabilità, circolazione stradale e servizi connessi;
- 02) illuminazione pubblica e servizi connessi;
- 03) trasporti pubblici locali e servizi connessi;

09) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, la cui articolazione in servizi è la seguente:

- 01) urbanistica e gestione del territorio;
- 02) edilizia residenziale pubblica locale e piani di edilizia economico-popolare;
- 03) servizi di protezione civile;
- 04) servizio idrico integrato;
- 05) servizio smaltimento rifiuti;
- 06) parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio ed all'ambiente;

10) funzioni nel settore sociale, la cui articolazione in servizi è la seguente:

- 01) asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori;
- 02) servizi di prevenzione e riabilitazione;
- 03) strutture residenziali e di ricovero per anziani;
- 04) assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona;
- 05) servizio necroscopico e cimiteriale;

11) funzioni nel campo dello sviluppo economico, la cui articolazione in servizi è la seguente:

- 01) affissioni e pubblicità;
- 02) fiere, mercati e servizi connessi;
- 03) mattatoio e servizi connessi;
- 04) servizi relativi all'industria;
- 05) servizi relativi al commercio;
- 06) servizi relativi all'artigianato;
- 07) servizi relativi all'agricoltura;

12) funzioni relative a servizi produttivi, la cui articolazione in servizi è la seguente:

- 01) distribuzione gas;
- 02) centrale del latte;
- 03) distribuzione energia elettrica;
- 04) telenscaldamento;
- 05) farmacie;
- 06) altri servizi produttivi;

12 Funzioni

52 Servizi

6. La denominazione e la numerazione degli interventi, distinti per titoli della parte spesa, per province, comuni, comunità montane, unioni di comuni e città metropolitane sono le seguenti: 17

a) titolo I - spese correnti:

- 01) personale;
- 02) acquisto di beni di consumo e o di materie prime;
- 03) prestazioni di servizi;
- 04) utilizzo di beni di terzi;
- 05) trasferimenti;
- 06) interessi passivi e operi finanziari diversi;
- 07) imposte e tasse;
- 08) oneri straordinari della gestione corrente;
- 09) ammortamenti di esercizio;
- 10) fondo svalutazione crediti;
- 11) fondo di riserva;

b) titolo II - spese in conto capitale:

- 01) acquisizione di beni immobili;
- 02) espropri e servitù onerose;
- 03) acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia;
- 04) utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia;
- 05) acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche;
- 06) incarichi professionali esterni;
- 07) trasferimenti di capitale;
- 08) partecipazioni azionarie;
- 09) conferimenti di capitale;
- 10) concessioni di crediti e anticipazioni;

c) titolo III - spese per rimborso di prestiti:

- 01) rimborso per anticipazioni di cassa;
- 02) rimborso di finanziamenti a breve termine;
- 03) rimborso di quota capitale di mutui e prestiti;
- 04) rimborso di prestiti obbligazionari;
- 05) rimborso di quota capitale di debiti pluriennali.

Anno 2012

Comuni della Regione Emilia –Romagna

dati in milioni desunti dai Consuntivi

(fonte: la “Finanza del territorio” sul sito della Regione Emilia Romagna)

ENTRATE CORRENTI **4.205**

Titolo I entrate tributarie **2.847**

di cui:

- IMU 1° casa	421
- IMU altri immobili	1.149
Totale IMU	1.571 ⁽¹⁾
- Addizionale IRPEF	336
- Imposta soggiorno	2
- Fondo sperimentale riequilibrio	514 ⁽²⁾
- Tasse (Tosap e Tarsu)	271 ⁽³⁾

Titolo II entrate da Trasferimenti **343**

di cui:

- dallo Stato	133
- dalla Regione	93

Titolo III entrate extratributarie **1.043**

di cui da servizi pubblici 524
(servizi a domanda individuale e sanzioni
al codice della strada)

ENTRATE IN C/ CAPITALE **704**

Di cui:

- oneri urb., alienazioni patrim.	538
- mutui	166

¹ 37% sul totale delle entrate correnti.

² 12% sul totale delle entrate correnti

³ In numerosi enti la TARSU non è stata contabilizzata nel bilancio in quanto gestita esternamente.

Anno 2012

Comuni della Regione Emilia –Romagna

dati in milioni desunti dai Consuntivi

(fonte: la “Finanza del territorio” sul sito della Regione Emilia Romagna)

SPESE CORRENTI **3.778 ⁽⁴⁾**

di cui :

- | | |
|----------------------|----------------------|
| - spese di personale | 1.127 ⁽⁵⁾ |
| - interessi passivi | 115 |

SPESE PER RIMBORSO PRESTITI **426**

SPESE PER INVESTIMENTI **581⁽⁶⁾**

⁴ Nel 2007 (cioè 5 anni prima) la spesa corrente è stata di 3.704 milioni

⁵ Circa il 30% delle spese correnti

⁶ Nel 2007 (cioè 5 anni prima) la spesa per investimenti è stata di 1.649 milioni

Il patto di stabilità.

Sono soggetti al patto di stabilità i Comuni con più di 1.000 abitanti e le Province. Non sono soggette al patto le Unioni di Comuni.

Per determinare l'obiettivo del patto di stabilità per il 2014 si deve seguire il metodo della cosiddetta "competenza mista".

Si deve seguire il metodo seguente:

- **fare la media della "spesa corrente impegnata" nel triennio 2009- 2011;**
- **calcolare il 15,07% sul valore così determinato; (per le province il 20,25%);**
- **ciò sta a significare che il saldo tra entrate e spese deve registrare un valore positivo almeno superiore all'obiettivo determinato con il conteggio precedente.**
- **il saldo in questione deve essere calcolato seguendo questo metodo:**
 - a) **si sommano le entrate correnti "accertate" alle entrate in conto capitale (esclusi i mutui) "incassate";**
 - b) **da questo valore si detraggono le spese correnti "impegnate" sommate alle spese per investimenti "pagate" .**

Sull'obiettivo del patto determinato con il metodo esposto sono previste alcune correzioni determinate:

- a) **dalla regione**
- b) **da norme nazionali.**

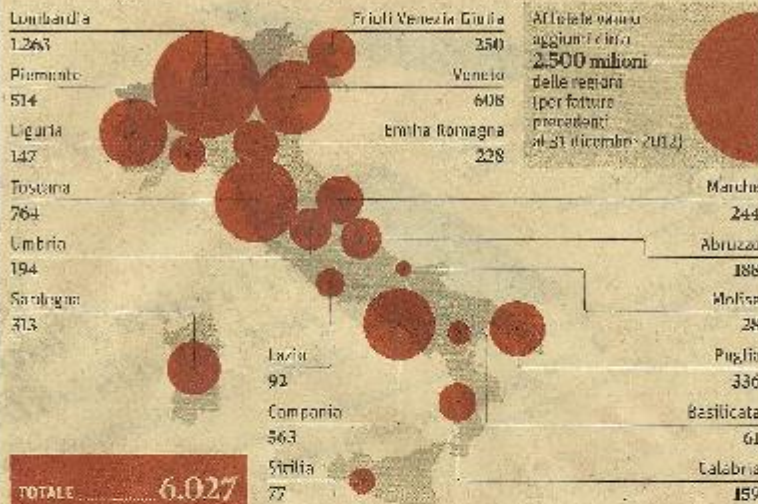
L'insieme di queste modifiche, molto complesse (che nella pratica sono decise nel corso dell'anno), nella sostanza "attenuano leggermente" l'effetto del patto di stabilità sui singoli enti.

Nella realtà, per rispettare l'obiettivo del patto di stabilità, l'effetto sulle politiche di bilancio degli enti è fortissimo: la conseguenza più evidente è la riduzione degli investimenti.

Nel 2013 i Comuni che non hanno rispettato il patto di stabilità sono stati 121 su circa 6.000.

Per gli enti locali il «dilemma» dei pagamenti

Le risorse inutilizzabili
Ripartizione regionale dei fondi bloccati dal patto in Comuni e Province (importi in milioni)



IL DILEMMA DELL'ENTE LOCALE

Le ricadute per un Comune che ha già raggiunto gli obiettivi di Patto (ovvero ha speso tutto il plafond assegnato) e riceve una fattura da un'impresa per un importo di 500 mila euro: il Comune deve decidere se pagare la fattura e sfiorare il Patto, oppure non pagare e violare la direttiva pagamenti.

SE SI VIOLA IL PATTO DI STABILITÀ

Se l'ente locale decide di pagare la fattura, sfiorando il patto di stabilità, subisce queste conseguenze:

- riduzione del fondo di solidarietà comunale e sperimentale di riequilibrio per un ammontare pari alla differenza tra obiettivo di patto e importo pagato;
- limite agli impegni di parte corrente, che non possono superare l'importo annuale netto degli stessi impegni nell'ultimo triennio;
- stop all'indebitamento per investimenti, non più mutuo o leasing finanziario per realizzare opere pubbliche;
- divieto di assunzione, compresi interinali, a incarichi e collaborazioni;
- riduzione dell'indennità di funzione e gettoni di presenza degli amministratori del 30% rispetto all'ammontare al 30 giugno 2010.

LE SANZIONI

Se l'ente locale riceve la fattura di 500 mila euro a giugno 2014, quando ha già raggiunto il tetto di spesa di cui era gli obiettivi del Patto, cioè, decide di pagarla lo stesso, nel 2015 subirà un taglio del fondo pari a 800 mila euro. A questa sanzione si aggiungono le altre che seguono: negativa indicata a sinistra.

SE SI VIOLA LA DIRETTIVA PAGAMENTI

Se l'ente locale decide di non pagare la fattura, rispettando il patto di stabilità, subisce queste conseguenze:

- in base alla direttiva pagamenti (in Italia recepita con il Dlgs 102/2012) sul l'importo della fattura deve pagare gli interessi annuali pari al tasso Bce (attualmente 0,15%) maggiorato dell'8%;
- agli interessi si aggiungono anche 40 euro di indennizzo una tantum ed event. alle spese di recupero.

LE SANZIONI

Se l'ente locale decide di non pagare la fattura di 500 mila euro per non far sfiorare il tetto di spesa, deve versare all'Iranas l'interesse di 40.750 euro all'anno, oltre a 40 euro di indennizzo.

Fonte: dati pubblicati nel sito della Provincia di Padova (www.provincia.pd.it) e dati ISTAT (2013) sui Comuni oltre 20 mila abitanti.

Fonte: dati pubblicati sul sito 24 Ore su simulazione Rapcontra n. 5/2014 e dati Ance.

Indicazioni per chi intende approfondire queste problematiche.

- **Le regole del patto di stabilità per il 2014**, sono commentate in modo analitico nella Circolare del Ministero dell'economia n. 6 del 18/2/2014.
- Dal 2015 entreranno in vigore le disposizioni sulla “**armonizzazione dei bilanci**”; in sostanza cambierà la struttura dei Bilanci degli enti locali al fine di rendere confrontabili i sistemi di contabilità di tutta la PA. Sul sito **ARCONET**, si possono trovare i nuovi principi contabili. E' in corso anche una modifica del Testo Unico sugli Enti locali. Questo testo è disponibile sempre sul sito citato.
- Sul sito “**Regione Emilia Romagna - Finanza del territorio**” sono **riportati i dati di sintesi dei bilanci preventivi e consuntivi di tutti i Comuni** della Regione Emilia Romagna. I dati riferiti anche ai singoli Comuni, sono disaggregabili e sono anche raggruppati per dimensione demografica e per provincia.