

Crisi e risanamento della finanza pubblica: impatto e prospettive per i Comuni

a cura di IFEL - Dipartimento Finanza Locale

Pavia, 15 dicembre 2015





Indice

- Le riduzioni di risorse 2010-2015
- Manovra 2015 da Patto e nuova contabilità
- La manovra 2016 e il nuovo saldo di competenza potenziata
- Breve focus sui Comuni fino a 1.000 abitanti
- Le entrate comunali nella manovra 2016





Le riduzioni di risorse 2010-2015



Il contributo dei Comuni al risanamento della finanza pubblica dal 2010 al 2015

| LA MANOVRA SUI COMUNI 2010-2015 | | ITA | LIA | NORD LOMBA | | ARDIA | |
|---------------------------------|--|--------|------|------------|------|-------|------|
| Valori in i | Valori in milioni di euro e pro capite | | p.c. | v.a. | p.c. | v.a. | p.c. |
| | TOTALE MANOVRA | 11.910 | 204 | 5.002 | 197 | 1.951 | 196 |
| | di cui Patto e nuova contabilità | 3.308 | 57 | 1.248 | 49 | 468 | 47 |
| | di cui Taglio trasferimenti | 8.602 | 147 | 3.754 | 148 | 1.484 | 149 |
| | "Costi della politica" | 118 | 2 | 51 | 2 | 20 | 2 |
| | Taglio D.L. 78/2010 | 2.500 | 43 | 936 | 37 | 341 | 34 |
| | Taglio D.L. 201/2011 | 1.450 | 25 | 744 | 29 | 278 | 28 |
| | Taglio D.L. 95/2012 | 2.600 | 45 | 1.137 | 45 | 510 | 51 |
| | Taglio da revisione IMU D | 171 | 3 | 45 | 2 | 19 | 2 |
| | Taglio D.L. 66/2014 | 563 | 10 | 253 | 10 | 107 | 11 |
| | Taglio L. Stabilità 2015 | 1.200 | 21 | 589 | 23 | 209 | 21 |
| | di cui: Variazione perequativa (20% FSC) | 0,0 | 0,0 | 56,8 | 2,2 | 12,7 | 1,3 |

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e Ministero dell'Economia e delle Finanze

- I Comuni hanno assicurato un rilevante contributo al risanamento della finanza pubblica nel periodo 2010-2015, come riconosciuto anche da ISTAT, Banca d'Italia e Corte dei conti
- Un **contributo sproporzionato** rispetto al peso del comparto sulla finanza pubblica nel suo insieme (7,4% della spesa) e sul debito della PA (2,1%), ma anche con riferimento al ruolo dei Comuni nella fornitura di servizi sociali, nella regolazione dell'economia urbana, negli investimenti locali
- N.B. Le variazioni considerate non includono le assegnazioni *una tantum* intervenute nel 2015 (fondo IMU Tasi, contributo terreni ex-montani, compensazione eccesso perequazione)



La metamorfosi della finanza comunale: i gettiti comunali al servizio della finanza pubblica

LE RISORSE DEI COMUNI IN LOMBARDIA TRA IL 2010 E IL 2014

Valori correnti in milioni di euro, euro procapite e percentuali

| | | 2010 | 2014 | VAR ASS 2010-2014 | VAR PROCAP 2010-2014 | VAR % 2010-2014 |
|-------------------------------|-----------------------|-------|-------|----------------------|-------------------------|--------------------|
| TOTALE RISORSE | (a) = (b) + (c) | 3.754 | 3.616 | -138 | -16 | -3,7% |
| di cui Trasferimenti erariali | (b) | 1.789 | 287 | -1.501 | -174 | -83,9% |
| di cui Prelievi locali | (c) = (d) + (e) + (f) | 1.965 | 3.328 | 1.363 | 158 | 69,4% |
| Addizionale energia elettrica | (d) | 96 | 0 | -96 | -11 | |
| Addizionale all'IRPEF | (e) | 410 | 675 | 265 | 31 | 64,7% |
| ICI-IMU-TASI | (f) | 1.459 | 2.653 | 1.194 | 138 | 81,9% |
| OBIETTIVO PATTO | (g) | 151 | 367 | 216 | 25 | 142,7% |
| RISORSE DISPONIBILI | (h) = (a) - (g) | 3.603 | 3.248 | -354 | -41 | -9,8% |

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e Ministero dell'Economia e delle Finanze (escluso il Comune di Milano)

L'effetto congiunto di tagli alle risorse, fiscalizzazione dei trasferimenti, evoluzione della fiscalità immobiliare, inasprimento del Patto di stabilità interno e sforzo fiscale dei Comuni comporta in Lombardia dal 2010 al 2014:

- circa 1,4 miliardi di euro in più di prelievo fiscale locale (di cui una parte per l'alimentazione del FSC, il 38% circa del gettito base IMU)
- 354 milioni di euro in meno a disposizione dei bilanci comunali
- l'analisi esclude i dati del Comune di Milano, per una rappresentazione di sintesi più aderente all'effettiva evoluzione finanziaria del comparto in Lombardia



La metamorfosi della finanza comunale: un confronto territoriale...

LE RISORSE DEI COMUNI TRA IL 2010 E IL 2014

Valori correnti in milioni di euro, euro procapite e percentuali

| | | ITA | LIA | NC | NORD CENTRO SUI | | SUD E | JD E ISOLE | |
|-------------------------------|-----------------|----------|--------|----------|-----------------|----------|--------|------------|--------|
| | | Δ procap | Δ% | Δ procap | Δ% | Δ procap | Δ% | Δ procap | Δ% |
| TOTALE RISORSE | (a) = (b) + (c) | -31 | -6,5% | -8 | -1,7% | -21 | -4,4% | -60 | -13,1% |
| di cui Trasferimenti erariali | (b) | -199 | -76,3% | -207 | -88,6% | -208 | -86,5% | -185 | -61,7% |
| di cui Prelievi locali | (c) | 168 | 78,9% | 198 | 78,9% | 187 | 80,6% | 125 | 77,7% |
| OBIETTIVO PATTO | (d) | 42 | 645,6% | 37 | 349,0% | 53 | | 44 | 817,4% |
| RISORSE DISPONIBILI | (e) = (a) - (d) | -73 | -15,6% | -45 | -9,5% | -74 | -15,6% | -105 | -23,0% |

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e Ministero dell'Economia e delle Finanze (esclusi Roma e Milano)

Escludendo Roma e Milano emerge una riduzione pro capite delle risorse disponibili in bilancio assai differenziata lungo il territorio nazionale

In particolare, si registra:

- una contrazione di risorse significativamente maggiore nel Sud e nelle Isole, in parte certamente dovuta ad un minore sforzo fiscale, in parte per effetto di una base imponibile strutturalmente più debole
- una contrazione di risorse in linea con il dato nazionale al Centro, decisamente inferiore al Nord per motivi opposti ai fattori che spiegano la caduta delle risorse al Sud e nelle Isole



...La metamorfosi della finanza comunale: un confronto territoriale

LE RISORSE DEI COMUNI TRA IL 2010 E IL 2014

Valori correnti in milioni di euro, euro procapite e percentuali

| | | ITA | LIA | NO | RD | LOMBARDIA PROV. D | | I PAVIA | |
|-------------------------------|-----------------|----------|--------|----------|--------|-------------------|--------|----------|--------|
| | | Δ procap | Δ% | Δ procap | Δ% | Δ procap | Δ% | Δ procap | Δ% |
| TOTALE RISORSE | (a) = (b) + (c) | -31 | -6,5% | -8 | -1,7% | -16 | -3,7% | -25 | -5,5% |
| di cui Trasferimenti erariali | (b) | -199 | -76,3% | -207 | -88,6% | -174 | -83,9% | -184 | -77,8% |
| di cui Prelievi locali | (c) | 168 | 78,9% | 198 | 78,9% | 158 | 69,4% | 159 | 74,5% |
| OBIETTIVO PATTO | (d) | 42 | 645,6% | 37 | 349,0% | 25 | 142,7% | 35 | 262,4% |
| RISORSE DISPONIBILI | (e) = (a) - (d) | -73 | -15,6% | -45 | -9,5% | -41 | -9,8% | -59 | -13,6% |

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e Ministero dell'Economia e delle Finanze (esclusi Roma e Milano)

Il confronto territoriale evidenzia per la Lombardia una riduzione pro capite delle risorse disponibili in bilancio (-41 euro) in linea con il resto del Nord (-45 euro) ma inferiore a quella nazionale (-73 euro):

- un minore inasprimento del vincolo sul versante del Patto, certamente grazie all'ausilio della Regione, ma anche per effetto della significativa partecipazione dei Comuni lombardi alla sperimentazione della nuova contabilità
- un minore sforzo fiscale richiesto ai propri cittadini, al quale si affianca una minore contrazione delle risorse erariali

Rispetto al dato regionale, nella provincia di Pavia emerge:

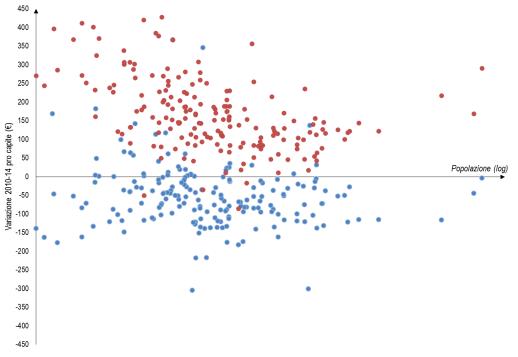
- una riduzione pro capite delle risorse disponibili in bilancio più consistente
- a fronte di un analogo sforzo fiscale, una maggiore stretta su trasferimenti e vincolo Patto



L'addio al modello della finanza derivata senza approdare all'autonomia dei Comuni

La Corte dei conti ha recentemente definito sproporzionata la stretta imposta agli enti locali, limitando profondamente il grado di autonomia finanziaria e funzionale ad essi garantiti dal Titolo V della Costituzione e compromettendo seriamente, quindi, il binomio autonomia-responsabilità che dovrebbe invece alimentare il rapporto tra governo locale e cittadini in un contesto di reale decentramento

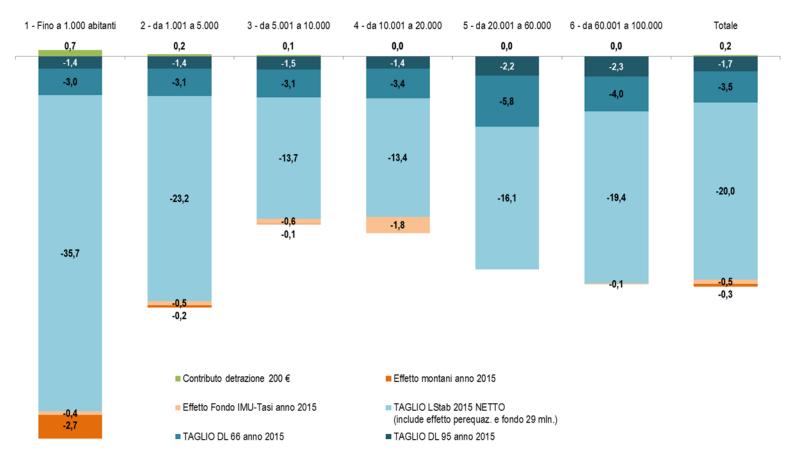
VARIAZIONE DELLE RISORSE DISPONIBILI E DEI PRELIEVI LOCALI NEL PERIMETRO DELLE MANOVRE SUI COMUNI DELLA PROVINCIA DI PAVIA. Anni 2010-2014 a valori correnti con indice 2010 = 100





Taglio risorse 2015 nei Comuni della provincia di Pavia per classe demografica di appartenenza

Si riportano nel dettaglio gli effetti in termini pro capite dei vari provvedimenti che determinano il taglio effettivo alle risorse disponibili subito nel 2015





Focus sull'effetto perequativo per il 2015 nei Comuni della provincia di Pavia

Nel dettaglio:

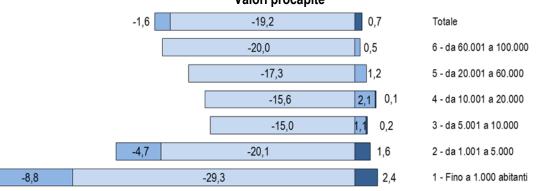
- l'effetto perequativo di segno negativo investe 153 enti, vale a dire l'81% dei Comuni della provincia (59% a livello nazionale)
- il Fondo 29 mln è diretto al ristoro delle penalizzazioni da perequazione più elevate (oltre il -1,3% delle risorse base)
- il 70% degli enti penalizzati riceve un ristoro, - la quota è il 60% in Italia - con un beneficio pari al 28% del taglio
- in particolare, i Comuni con meno di 5mila ab. che ricevono un ristoro vengono compensati per il 32% del taglio subito

NUMERO DI COMUNI CON EFFETTO PEREQUATIVO NEGATIVO E BENEFICIATI DAL CONTRIBUTO EX ART. 3 COMMA 4 BIS DEL DL 78/2015

| | Con effetto perequativo < 0 | Beneficiaf dal Contributo 29,3 mln | Rapporto percentuale |
|-------------------------|--------------------------------|---------------------------------------|----------------------|
| 1 - Fino a 1.000 ab. | 78 | 63 | 81% |
| 2 - da 1.001 a 5.000 | 65 | 40 | 62% |
| 3 - da 5.001 a 10.000 | 8 | 2 | 25% |
| 4 - da 10.001 a 20.000 | 1 | 1 | 100% |
| 5 - da 20.001 a 60.000 | 0 | 0 | |
| 6 - da 60.001 a 100.000 | 1 | 0 | 0% |
| TOTALE | 153 | 106 | 69% |

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero Interno e MEF

TAGLIO ALLE RISORSE EX COMMA 435 L. 190/2014 PRE E POST EFFETTO PEREQUATIVO E CONTRIBUTO 29,3 MILIONI DI EURO Valori procapite







Manovra 2015 da Patto e nuova contabilità



La proposta Anci nell'autunno scorso per governare gli effetti della L. 243 del 2012

La posizione dell'Anci nel confronto con il Governo sulla manovra 2015

Nella prima fase dell'impostazione della manovra 2015 era già emerso che la condizione di avanzo del comparto Comuni appariva in contraddizione non solo con il mantenimento di vincoli del tipo Patto, ma anche con l'applicazione non governata dei saldi «costituzionali»

Per superare la logica del Patto e consentire ai Comuni di recuperare un ruolo attivo nelle politiche di investimento e sviluppo, l'ipotesi a suo tempo formulata era centrata sull'anticipo sperimentale dei saldi ex L. 243, in modo da:

- concedere un saldo finale di cassa negativo entro certi limiti alla generalità degli Enti, ma
 con margini differenziati in base al dato della cassa corrente
- riconoscere una maggiore capacità di spesa ai Comuni con saldi di cassa corrente positivi, riservando agli Enti con maggiori difficoltà un graduale e sostenibile percorso di efficientamento finanziario
- dimostrare la capacità del comparto di rispettare gli obiettivi assegnatigli per il risanamento della finanza pubblica, anche in considerazione degli effetti dovuti all'avvio della riforma della contabilità pubblica



Patto e nuova contabilità: l'impianto della manovra per il 2015

La soluzione poi adottata ha perseguito la finalità di **governare il carattere composito della manovra: un obiettivo di Patto ridotto** (circa 1.800 mln.) e **un effetto restrittivo da FCDE** (1.750 mln. stimati dal Mef) **per un totale di 3.550 mln. di euro,** che è la misura effettiva della manovra

- per favorire la **sostenibilità finanziaria** del singolo Ente, **introducendo alcuni meccanismi premiali** riguardanti l'andamento della spesa corrente
- per incentivare l'emersione dei crediti di dubbia esigibilità, in coerenza con la nuova contabilità pubblica, assegnando però un obiettivo complessivo minore ai Comuni con maggiore capacità di riscossione
- per assicurare margini di **autonomia gestionale**, concedendo al singolo Ente la possibilità di modulare le due componenti (Patto e FCDE) della manovra, in ogni caso **nel rispetto del nuovo vincolo complessivamente assegnato**

VINCOLO FINANZIARIO PER IL COMPARTO

| | MLN. DI EURO |
|------------------------------|--------------|
| Obiettivo di Patto 2015 | 1.803 |
| Accantonamenti FCDE | 1.750 |
| Riserva co. 489 L. Stab 2015 | 100 |
| TOTALE MANOVRA 2015 | 3.653 |

VINCOLO FINANZIARIO PER IL COMUNE

| Obiettivo Finanziario 2015 |
|------------------------------|
| meno |
| FCDE accantonato in bilancio |
| uguale |
| Obiettivo di Patto 2015 |



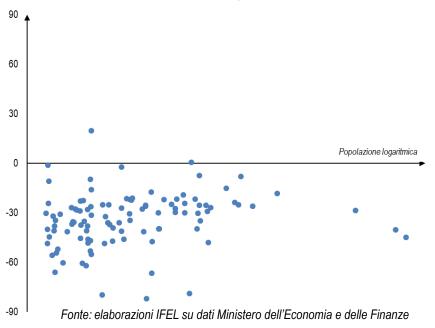
La manovra 2015 da Patto e nuova contabilità: il confronto territoriale...

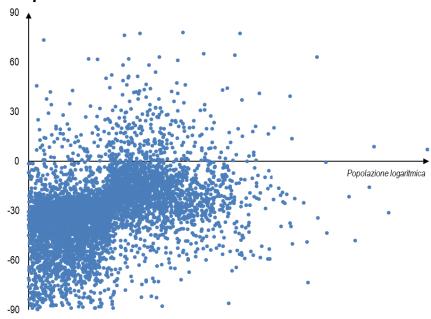
CONFRONTO TRA OB FIN 2015 E OB PATTO 2014 (14,07%) DA LEGGE DI STABILITÀ

Variazioni pro capite

La manovra 2015 a livello nazionale:

- espansiva per il 93,3% dei Comuni, subiscono infatti un aggravio del vincolo solo 380 Comuni
- riserva una maggiore capacità di spesa ai Comuni del Nord, in larga parte dovuta alla nuova contabilità e al ruolo della mancata capacità di riscossione





La manovra 2015 nella provincia di Pavia:

- espansiva per il 98,1% dei Comuni, infatti solo
 2 Enti subiscono un aggravio del vincolo
- riserva una maggiore capacità di spesa per circa 14 milioni di euro, con una riduzione del vincolo pari a -32,5%

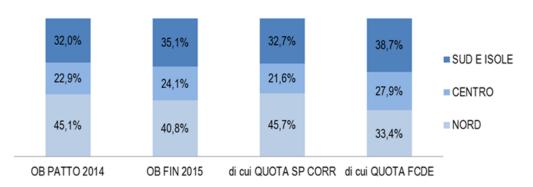


...La manovra 2015 da Patto e nuova contabilità: il confronto territoriale

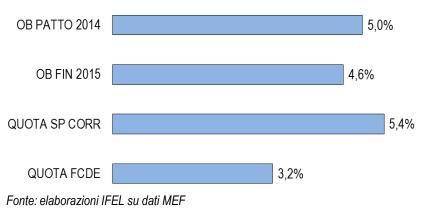
- A livello nazionale complessivamente il peso della manovra si riduce del 18%
- tra le diverse aree del Paese gli effetti redistributivi sono dovuti all'obbligo di inserire gli accantonamenti in bilancio dell'FCDE nelle spese correnti che rilevano ai fini del Patto
- la provincia di Pavia riduce il suo peso nella manovra a carico dei Comuni lombardi: cresce il peso della spesa corrente, risulta inferiore quello della quota proxy FCDE
- la «quota FCDE» assegnata in manovra ai Comuni della provincia di Pavia vale 7 mln
- dai primi dati di monitoraggio, gli accantonamenti FCDE nel 2015 si attestano sui 10,5 mln

CONFRONTO TRA OB FIN 2015 E OB PATTO 2014 (14,07%) PER AREE TERRITORIALI

Composizione percentuale



PESO % DEI COMUNI DELLA PROVINCIA DI PAVIA NELLA MANOVRA A CARICO DEI COMUNI LOMBARDI





I «saldi costituzionali» e la legge 243 del 2012: i Comuni pronti al confronto

- Con l'entrata in vigore dei nuovi saldi di bilancio previsti dalla legge n. 243 del 2012, si riproporrebbe la necessità di modificare il meccanismo di governance della finanza locale, per definire in misura equa e sostenibile il contributo del comparto al risanamento della finanza pubblica
- L'integrale applicazione del pareggio dei 4 saldi previsti dalla legge 243 del 2012 costituirebbe un ostacolo insormontabile ad un ordinato adeguamento a nuovi equilibri per il comparto nel suo insieme, già fortemente investiti dalle nuove regole di contabilità

| | AMMONTARE MLN EURO | | ,, , | COMUNI ALORE >0 | | OMUNI ALORE <0 |
|-----------------------------------|-----------------------|-----------|--------|--------------------|--------|-------------------|
| | ITALIA | LOMBARDIA | ITALIA | LOMBARDIA | ITALIA | LOMBARDIA |
| EQUILIBRIO CORRENTE DI COMPETENZA | 751 | 600 | 79% | 86% | 21% | 14% |
| EQUILIBRIO CORRENTE DI CASSA | -1.509 | 282 | 53% | 45% | 47% | 55% |
| SALDO FINALE DI COMPETENZA | 4.021 | 691 | 88% | 92% | 12% | 8% |
| SALDO FINALE DI CASSA | -665 | 301 | 61% | 63% | 39% | 37% |

Fonte: IFEL su dati CCC 2014 (espansione su campione di 5.953 Enti, di cui 1.381 su 1.531 Comuni della Lombardia)

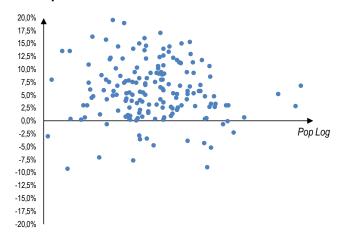
- Una modifica della legge 243 è pertanto indispensabile, ma il carattere «rafforzato» della norma rende difficile il percorso prima della sua entrata in vigore
- Pertanto urge uno sforzo condiviso per stabilizzare nuove regole capaci di conciliare il processo di risanamento della finanza pubblica con le istanze autonomistiche dei Comuni



Applicazione dei saldi costituzionali (L. 243 del 2012): la condizione dei Comuni della provincia di Pavia nel 2014

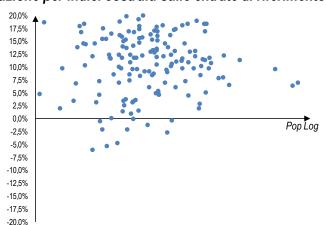
EQUILIBRIO CORRENTE DI COMPETENZA

Distribuzione per indici costruiti sulle entrate di riferimento



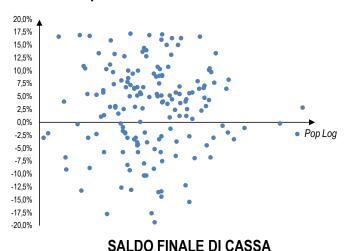
SALDO FINALE DI COMPETENZA

Distribuzione per indici costruiti sulle entrate di riferimento

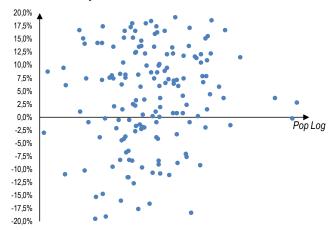


EQUILIBRIO CORRENTE DI CASSA

Distribuzione per indici costruiti sulle entrate di riferimento



Distribuzione per indici costruiti sulle entrate di riferimento







La manovra 2016 e il nuovo saldo di competenza potenziata



Andamento del PATTO nella provincia di Pavia: le principali risultanze

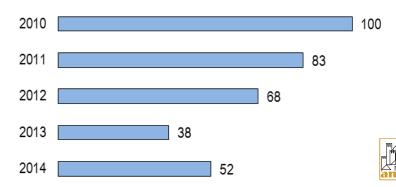
- Dal 2010 al 2014 i Comuni della provincia di Pavia subiscono un forte inasprimento del Patto, in particolare nell'esercizio finanziario 2013
- Pur con crescenti difficoltà di bilancio, i Comuni della provincia di Pavia manifestano un grande senso di responsabilità nel rispettare gli obiettivi del Patto
- Dovendo però assicurare fondamentali servizi sul territorio, rispetto al passato negli ultimi anni la caduta degli investimenti risulta inevitabile



NUMERO DI COMUNI NON RISPETTOSI DEL PATTO Anni 2010-2014

| | > 5.000 ab. | ≤ 5.000 ab. |
|------|-------------|-------------|
| 2010 | 1 | |
| 2011 | 1 | |
| 2012 | 2 | |
| 2013 | | 2 |
| 2014 | | 4 |

RIDUZIONE DEI PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE Indice base Anno 2010 = 100





Fonte: elaborazioni IFEL su dati MEF riferiti ai 22 Comuni con più di 5.000 abitanti per i quali i dati sono disponibili per l'intero periodo 2010-2014

Dal Patto al nuovo saldo di competenza potenziata: un anno di svolta?

Con il DDL Stabilità 2016 si conferma la volontà di **sostituire le attuali regole del Patto** con il **saldo finale di competenza (potenziata) non negativo**, governando così il primo avvio della L. 243 del 2012:

- il nuovo saldo di competenza finale coincide con l'unità di misura che ISTAT utilizzerà per il calcolo dell'indebitamento netto della PA
- il nuovo saldo risulta quindi funzionale al conseguimento degli obblighi di finanza pubblica, oltre che in linea con l'applicazione dei principi della nuova contabilità
- l'obiettivo è favorire una ripresa significativa delle politiche locali rivolte agli investimenti, superando gli ostacoli fin qui imposti dal Patto

SALDO DI COMPETENZA MISTA: MANOVRA 2015

ECORR _{COMP} + EC/CAP _{CASSA} - SPCORR _{COMP} - SPC/CAP _{CASSA} - FCDE₂₀₁₅ ≥ 1.800 mln

SALDO DI COMPETENZA POTENZIATA: MANOVRA 2016

ECORR_{COMP} + EC/CAP_{COMP} + FPV_E - SPCORR_{COMP} - SPC/CAP_{COMP} - FPV_S ≥ 0

(escluse le quote finanziate con debito, sia in entrata sia in uscita)

Per abbattere l'impatto degli obblighi sugli altri tre saldi, nel caso di entrata in vigore della L. 243, il **meccanismo sanzionatorio** dovrebbe essere riservato al saldo principale e non applicato agli altri saldi da L. 243, ovvero sostituito da un **sistema premiale** di incentivo al loro rispetto



Verso il nuovo saldo di competenza potenziata: un confronto rispetto al passato

- Il saldo finale di competenza potenziata dovrebbe assicurare al comparto i maggiori vantaggi per una ripresa significativa degli investimenti locali
- Il DDL Stabilità 2016, ora all'esame del Parlamento, procede verso questa direzione, per ora con il limite di non prevedere anche dopo il 2016 l'inserimento del FPV nel nuovo saldo

| CONDIZIONE DI EQUILIBRIO NEL BILANCIO LATO COMPETENZA |
|--|
| ENTRATE CORRENTI |
| più |
| ENTRATE IN CONTO CAPITALE |
| più |
| INDEBITAMENTO |
| |
| |
| |
| |
| meno |
| SPESE CORRENTI |
| meno |
| ACCANTONAMENTI FCDE |
| meno SPESE IN CONTO CAPITALE |
| 3. 232 ii. 3 3.11 13 3.11 17.22 |
| meno |
| RIMBORSO QUOTA CAPITALE MUTUI E PRESTITI |
| = 0 |

| AULOVO O AL DO FINAL F |
|---|
| NUOVO SALDO FINALE DI COMPETENZA POTENZIATA |
| |
| ENTRATE CORRENTI |
| più |
| ENTRATE IN CONTO CAPITALE |
| |
| |
| più |
| FPV ENTRATE (senza quote finanziate con debito) |
| meno |
| FPV SPESE (senza quote finanziate con debito) |
| meno |
| SPESE CORRENTI |
| |
| |
| meno |
| SPESE IN CONTO CAPITALE |
| |
| |
| = 0 |
| <u> </u> |







Il nuovo saldo di competenza potenziata: un confronto con il Patto di stabilità interno

In via generale, le soluzioni basate sul saldo finale di competenza (potenziata) consentono:

- l'applicazione in bilancio di quote significative dell'avanzo di amministrazione «disponibile» accumulato nel corso degli anni dal comparto
- la programmazione pluriennale degli investimenti comunali, riattribuendo al bilancio di previsione la sua originaria funzione anche sotto questo cruciale aspetto
- una **gestione ordinata del bilancio**, senza la necessità di operazioni estemporanee dettate dagli spazi finanziari che nel corso dell'anno si liberano

Rispetto alle precedenti regole del Patto

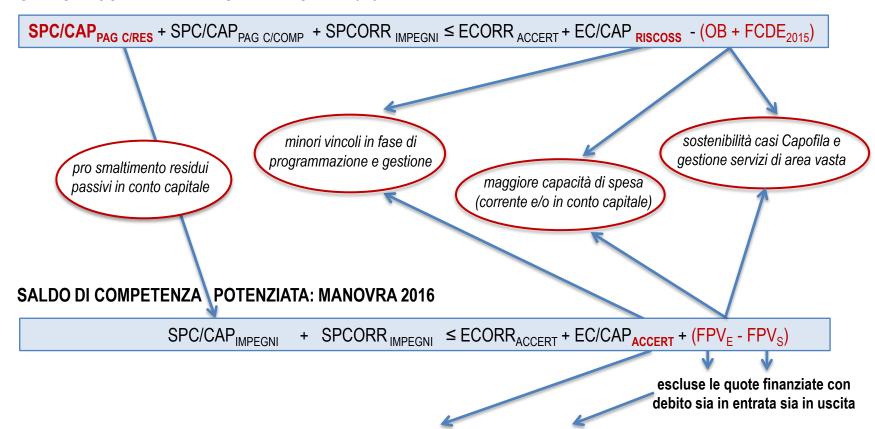
(e pur ipotizzando nel 2016 un obiettivo programmatico di entità minima)

- dovrebbe **abbattere** in misura consistente il fenomeno dell'**overshooting**, dovuto in gran parte alla condizione di costante incertezza determinata dalla regola della competenza mista e dai tempi di definizione delle manovre finanziarie
- dovrebbe ridurre in misura consistente il grado di dipendenza da Stato e Regioni, sia sul fronte della riscossione dei trasferimenti in conto capitale, sia con riferimento alla disponibilità delle Regioni ad attivare adeguatamente sul piano quali-quantitativo il complesso degli strumenti di regionalizzazione dei vincoli finanziari



I vantaggi del nuovo saldo di competenza potenziata: una visione d'insieme

SALDO DI COMPETENZA MISTA: MANOVRA 2015



• Per aumentare ulteriormente la capacità di spesa per investimenti riconosciuta nel 2016 ai Comuni, occorre stanziare entro il 30 novembre 2015 ed impegnare entro la fine dell'anno risorse con avanzi di amministrazione e/o contrarre nuovo debito nei limiti disposti dalle vigenti norme sull'indebitamento



Il nuovo saldo di competenza potenziata: un confronto diretto con il saldo di bilancio

DDL Stabilità 2016 – articolo 35, comma 4 secondo periodo

Limitatamente all'anno 2016, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota rinveniente dal ricorso all'indebitamento

Ne deriva che:

- il FPV deve essere articolato almeno per fonte di finanziamento
- l'esclusione opera sia per il FPV (di entrata e di spesa) che sorge nell'anno in cui si assume debito, sia per la quota parte riferita agli esercizi precedenti
- l'esclusione vale anche per la quota di avanzo vincolato derivante da debito che confluisce nel FPV

GLI EFFETTI FINANZIARI

| (+) | ENTRATE CORRENTI | 120 |
|-----|---|-----|
| (+) | ENTRATE IN CONTO CAPITALE | 30 |
| | ENTRATE FINALI | 150 |
| (-) | SPESE CORRENTI | 90 |
| (-) | di cui FCDE | 10 |
| (-) | RIMBORSO QUOTA CAPITALE DI MUTUI E PRESTITI | 20 |
| (-) | SPESE IN CONTO CAPITALE | 40 |
| | SPESE FINALI | 150 |
| | | |



VANTAGGIO DI PARTENZA: FCDE + RIMBORSO QUOTA CAPITALE MUTUI E PRESTITI

Ulteriori vantaggi possono derivare dall'**applicazione del principio 5.4 della nuova contabilità pubblica**, ma anche dall'**esclusione dal FPV della quota rinveniente da debito...**



Gli effetti derivanti dall'applicazione del principio 5.4 della nuova contabilità pubblica

- Il vantaggio di partenza potrà risultare più accentuato se l'Ente è oggi in grado di ampliare gli impegni di spesa per investimenti
- Secondo il **principio applicato 5.4 (Allegato n. 4/2 al DLgs 118/2011)** possono essere finanziate dal FPV (e solo ai fini della sua determinazione)
 - ✓ le spese riferite a procedure di affidamento attivate ai sensi dell'articolo 53 comma 2 del DLgs 163/2006, unitamente alle voci di spesa contenute nel quadro economico dell'opera (ancorché non impegnate)
 - N.B. In assenza di aggiudicazione definitiva entro l'anno successivo, le risorse accertate cui il FPV si riferisce confluiscono nell'avanzo di amministrazione vincolato per la riprogrammazione dell'intervento in conto capitale ed il FPV deve essere ridotto di pari importo
 - ✓ tutte le voci di spesa contenute nei quadri economici relative a spese di investimento per lavori pubblici di cui all'articolo 3 comma 7 del DLgs 163/2006 esigibili negli esercizi successivi, anche se non interamente impegnate (in parte impegnate e in parte prenotate), sulla base di un progetto approvato del quadro economico progettuale
 - N.B. La costituzione del FPV per l'intero quadro economico progettuale è consentita solo in presenza di impegni assunti sulla base di obbligazioni giuridicamente perfezionate, ancorché relativi solo ad alcune spese del quadro economico progettuale, escluse le spese di progettazione



Gli effetti derivanti dall'esclusione dal FPV della quota rinveniente da debito

Proseguendo con l'esempio numerico prima riportato, nell'ipotesi che il Comune X nell'anno T1 contragga nuovo debito pari a 30, con esigibilità della relativa spesa distribuita su un periodo triennale, avremmo che:

Quota FPV rinveniente da debito che non alimenta capacità di spesa in conto capitale

INDEBITAMENTO = +30

| ANNO T1 | IMPEGNI SP C/CAP T1 = | 5 FPV _{T1} = 25 |
|---------|------------------------------------|--------------------------|
| ANNO T2 | IMPEGNI SP C/CAP $_{T2}$ = 1 | 5 $ FPV_{T2} = 15 $ |
| ANNO T3 | IMPEGNI SP C/CAP _{T3} = 1 | 0 $ FPV_{T3} = 20$ |

| SALDO DI COMPETENZA FINALE PRE DEBITO = 30 | SALDO DI COMPETENZA FINALE PRE DEBITO = 30 | SALDO DI COMPETENZA FINALE PRE DEBITO = 30 |
|--|---|---|
| NUOVI IMPEGNI DA DEBITO PER INVESTIMENTI = 5 | NUOVI IMPEGNI DA DEBITO PER INVESTIMENTI = 15 | NUOVI IMPEGNI DA DEBITO PER INVESTIMENTI = 10 |
| SALDO DI COMPETENZA FINALE POST DEBITO = 25 | SALDO DI COMPETENZA FINALE POST DEBITO = 15 | SALDO DI COMPETENZA FINALE POST DEBITO = 20 |

È da osservare che per l'Ente X sarebbe possibile già nell'anno T1 finanziare con debito ulteriore capacità di spesa per un importo pari almeno a 30 – nel rispetto del nuovo saldo e, in ogni caso, delle norme generali sui limiti all'indebitamento – se un elevato grado di immediata esigibilità della spesa in conto capitale lo consentisse

ANNO T1

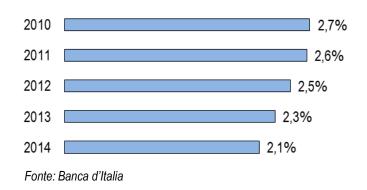
| SALDO FINALE DI COMPETENZA PRE DEBITO | = 30 |
|---|------|
| meno | |
| NUOVI IMPEGNI PER INVESTIMENTI CON DEBITO | = 30 |
| uguale | |
| SALDO FINALE DI COMPETENZA POST DEBITO | = 0 |



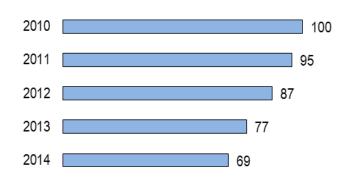
Andamento del debito comunale: le principali risultanze nella provincia di Pavia

- Dal 2010 al 2014 a livello nazionale il comparto dei Comuni riduce costantemente il suo peso nel debito della Pubblica Amministrazione
- Lo stesso trend si riscontra per i Comuni della provincia di Pavia, che nel medesimo periodo considerato registrano un -31% nella consistenza del proprio debito
- Da notare il calo significativo dei Comuni che ormai ricorrono all'indebitamento: il Patto di stabilità ha congelato un fondamentale strumento di autonomia finanziaria previsto dall'ordinamento

QUOTA COMUNALE NEL DEBITO DELLA PA Anni 2010-2014

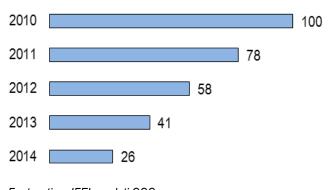


CONSISTENZA DEL DEBITO NEI COMUNI DELLA PROV. DI PAVIA Indice base Anno 2010 = 100



Fonte: stime IFEL su dati CCC

COMUNI DELLA PROVINCIA DI PAVIA CON ACCENSIONE NELL'ANNO DI PRESTITI. Indice base Anno 2010 = 100



Fonte: stime IFEL su dati CCC





Breve focus sui Comuni fino a 1.000 abitanti



I Comuni fino a 1.000 abitanti: la distribuzione territoriale

| | N. C | OMUNI | UNI POPOLAZIONE | | | N. COMUNI | | POPOLAZIONE | |
|----------------|------|-------|-----------------|-------|-------------|-----------|--------|-------------|--------|
| | v.a. | % | v.a. | % | | v.a. | % | v.a. | % |
| PIEMONTE | 609 | 34,2% | 286.816 | 29,4% | CAMPANIA | 67 | 3,8% | 46.382 | 4,8% |
| LOMBARDIA | 324 | 18,2% | 175.939 | 18,0% | PUGLIA | 7 | 0,4% | 4.273 | 0,4% |
| LIGURIA | 99 | 5,6% | 50.682 | 5,2% | BASILICATA | 26 | 1,5% | 18.323 | 1,9% |
| VENETO | 41 | 2,3% | 26.121 | 2,7% | CALABRIA | 79 | 4,4% | 54.468 | 5,6% |
| EMILIA ROMAGNA | 21 | 1,2% | 14.431 | 1,5% | SICILIA | 35 | 2,0% | 26.149 | 2,7% |
| TOSCANA | 18 | 1,0% | 13.834 | 1,4% | SARDEGNA | 120 | 6,7% | 69.347 | 7,1% |
| UMBRIA | 10 | 0,6% | 5.304 | 0,5% | | | | | |
| MARCHE | 49 | 2,8% | 30.154 | 3,1% | ITALIA | 1.780 | 100,0% | 974.915 | 100,0% |
| LAZIO | 88 | 4,9% | 49.157 | 5,0% | NORD | 1.094 | 61,5% | 553.989 | 56,8% |
| ABRUZZO | 119 | 6,7% | 64.259 | 6,6% | CENTRO | 165 | 9,3% | 98.449 | 10,1% |
| MOLISE | 68 | 3,8% | 39.276 | 4,0% | SUD E ISOLE | 521 | 29,3% | 322.477 | 33,1% |

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ISTAT

- Escluse le RSS del Nord, in Italia i Comuni fino a 1.000 abitanti sono 1.780 (24% del totale), coinvolgendo circa 1 milione di cittadini (1,7% del totale)
- Il fenomeno si distribuisce **con intensità disomogenea lungo il territorio nazionale**, investendo **in misura maggiore il Nord** (in particolare Piemonte e Lombardia, ma anche la Liguria), mentre al Sud e nelle Isole interessa soprattutto Abruzzo, Calabria e Sardegna



I Comuni fino a 1.000 abitanti sottoposti al nuovo saldo di finanza pubblica

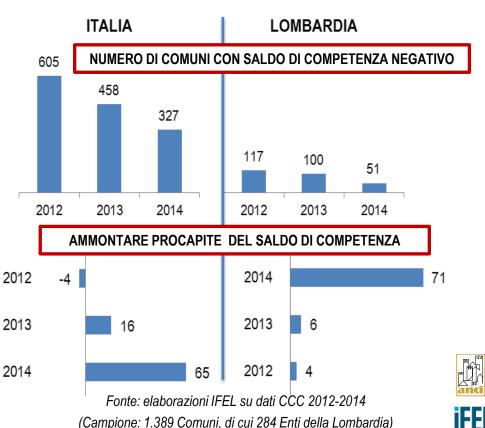
 A partire dal 2016 anche i Comuni fino a 1.000 abitanti saranno obbligati a conseguire un saldo di competenza potenziata non negativo, fatti salvi gli effetti redistributivi previsti in corso d'anno

• Diversamente dal 2013, quando il legislatore aveva inteso escludere i Comuni fino a 1.000 abitanti dai vincoli finanziari imposti con il Patto di stabilità interno, la legge n. 243 del 2012 non prevede alcuna

esenzione demografica sotto questo aspetto

 L'analisi dei bilanci evidenzia come i Comuni più piccoli, nel corso degli anni, abbiano intrapreso un significativo percorso di efficientamento finanziario, in particolare sul versante della competenza

- A livello nazionale dal 2012 al 2014 quasi si dimezza il numero di Enti con saldo di competenza negativo, in Lombardia i risultati si rivelano ancora più positivi
- Cionostante, si ritiene opportuno che il legislatore, sia a livello nazionale ma soprattutto a livello regionale, affronti adeguatamente il passaggio in questione



L'impatto del saldo di competenza sui Comuni fino a 1.000 abitanti della provincia di Pavia

| PROVINCIA DI PAVIA | N. COMUNI % S | SU TOTALE | MLN EURO | % POP | N. COMUNI | % SU TOTALE | MLN EURO | % POP |
|--------------------------------------|------------------------|-----------|----------|-------|------------------------|--------------|----------|-------|
| COMUNI FINO A 1.000 ABITANTI | MINORE DI -3% | | | | COMPRESO T | RA -3% e -1% | | |
| EQUILIBRIO PARTE CORRENTE competenza | 6 | 8% | -0,122 | 7% | 0 | 0% | 0,000 | 0% |
| EQUILIBRIO PARTE CORRENTE cassa | 23 | 31% | -1,105 | 31% | 6 | 8% | -0,054 | 7% |
| SALDO FINALE competenza | 5 | 7% | -0,551 | 6% | 2 | 3% | -0,020 | 3% |
| SALDO FINALE cassa | 28 | 37% | -2,315 | 36% | 4 | 5% | -0,042 | 6% |
| | COMPRESO TRA -1% e +1% | | | | COMPRESO TRA +1% e +3% | | | |
| EQUILIBRIO PARTE CORRENTE competenza | 14 | 19% | 0,031 | 20% | 7 | 9% | 0,058 | 9% |
| EQUILIBRIO PARTE CORRENTE cassa | 3 | 4% | -0,003 | 4% | 8 | 11% | 0,095 | 10% |
| SALDO FINALE competenza | 4 | 5% | 0,001 | 6% | 4 | 5% | 0,031 | 5% |
| SALDO FINALE cassa | 4 | 5% | -0,010 | 5% | 4 | 5% | 0,046 | 7% |
| | MAGGIORE DI +3% | | | | TOTALE | | | |
| EQUILIBRIO PARTE CORRENTE competenza | 48 | 64% | 2,013 | 63% | 75 | 100% | 1,980 | 100% |
| EQUILIBRIO PARTE CORRENTE cassa | 35 | 47% | 1,709 | 47% | 75 | 100% | 0,641 | 100% |
| SALDO FINALE competenza | 60 | 80% | 3,964 | 80% | 75 | 100% | 3,425 | 100% |
| SALDO FINALE cassa | 35 | 47% | 2,474 | 46% | 75 | 100% | 0,154 | 100% |

^{*} Distribuzione per indici costruiti sulle entrate di riferimento

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CCC 2014 (Campione: 75 su 83 Comuni della provincia di Pavia)

- Dai dati ora disponibili si traggono indicazioni molto rassicuranti per la provincia di Pavia: un numero assai ridotto di Comuni minori manifesta possibili difficoltà nell'impatto con il nuovo vincolo di finanza pubblica
- Sarebbe comunque opportuno **governare questo passaggio in particolare a livello regionale**, con apposite forme di ausilio che **accompagnino i Comuni più piccoli in questa delicata fase di iniziale impatto**





Le entrate comunali nella manovra 2016



Gettiti aboliti e compensazioni 1/3

Abolizione di gettiti

- ✓ Abitazione principale (escluse A1-A8-A9)
 Valutata in circa 3.520 mln. sulla base di due metodi di stima indipendenti e coincidenti: (circa 3.460 mln. base 2014-15 + 130 aumenti aliquote 2015 70 diminuzioni di aliquota 2015)
- ✓ Terreni agricoli condotti direttamente, valutati in circa 400 mln.: 250 mln. per reintegro delle assegnazioni tagliate ai comuni «ex montani» più 150 mln. per altri terreni calcolati in modo coerente con il reintegro finale dell'esclusione 2013 (con coefficiente ribassato da 110 a 75)

✓ Base imponibile fabbricati D derivante da macchinari «imbullonati»

Valutati dal Mef in 375 mln. parte Stato (il gettito base resta allo Stato) e **in 155 mln.** parte Comuni. La stima è fragile e probabilmente sottovalutata alla luce della <u>portata molto generale della norma di detassazione</u>

La procedura di revisione è su domanda del contribuente e genera un quadro molto preciso delle effettive perdite di gettito. Sarà necessario verificare fin da metà 2016 la coerenza dello stanziamento con le revisioni dell'Agenzia delle entrate. Il valore del ristoro deve essere verificato anche per almeno un triennio successivo (la norma prevede 155 mln. annui senza verifiche periodiche)



Gettiti aboliti e compensazioni 2/3

- Ulteriori interventi da esame Senato
 - ✓ Ulteriori esenzioni per assimilazioni obbligatorie all'abitazione principale (Senato)
 - Abitazioni di cooperative a proprietà indivisa assegnate a (soci) studenti universitari (260 mila euro, stima Mef, non verificabile)
 - Abitazioni date in comodato gratuito registrato a parenti di 1° grado da comodanti che abbiano utilizzato l'abitazione stessa come propria abitazione principale nel 2015 (costo non valutato e minimo, alle attuali condizioni)
 - ✓ Riduzione del 25% dell'IMU e della Tasi su affitti a canone concordato. Stima Mef non nota (valeva 79 mln. la precedente versione di limite IMU al 4‰)

Tutte le compensazioni, ancorché ben definite nel valore complessivo, comportano <u>rilevanti problemi di riparto</u>, come già sperimentato negli scorsi anni



Gettiti aboliti e compensazioni 3/3

Restano in vigore le compensazioni strutturali da riduzioni IMU

- ✓ Immobili merce e altri casi minori (circa 79 mln. su scala nazionale)
- ✓ Fabbricati rurali strumentali e terreni condotti direttamente da agricoltori professionali (circa 116 mln.)

Rinnovata la compensazione «IMU-Tasi», ma

- ✓ in misura ridotta pari a 390 mln. (erano 625 mln. nel 2014 e 472,5 mln. nel 2015)
- ✓ le somme assegnate sono escluse dalle entrate valide per il saldo di competenza finale

• Il fondo (parzialmente) compensativo dei minori gettiti da terreni «exmontani» non è previsto per il 2015

- ✓ erano 57,5 mln. nel 2015 (con riferimento ai mancati gettiti 2014)
- ✓ chiesta una norma per l'accertamento convenzionale dei gettiti stimati dal Mef e per la revisione sulla base del gettito effettivo, sulla cui base poter rinnovare il contributo nel primo semestre 2016



Il blocco delle aliquote (emend. Governo alla Camera)

Blocco aumenti di aliquote dei tributi comunali

- ✓ Il riferimento ordinario (co. 23) sono le aliquote deliberate per il 2015 per tributi e addizionali «attribuiti con legge dello Stato» agli enti territoriali
- ✓ Salvo interpretazioni più / troppo raffinate, il blocco sembra comprendere tutto ciò che è giuridicamente classificabile come tributo, quindi anche il Canone pubblicità è bloccato (da sentenza CCost), non è bloccato il COSAP
- ✓ Fanno eccezione gli enti che deliberano il dissesto e predissesto
- ✓ Fa eccezione la TARI
- ✓ Non ci sono altre eccezioni espresse (ad esempio per gli enti che abbiano deciso aumenti di aliquota 2016 nella programmazione pluriennale)
- ✓ La **maggiorazione Tasi** applicata nel 2015 può essere mantenuta (sugli immobili non esenti) con apposita deliberazione

• Sanatoria dei ritardi di deliberazione rispetto al termine del 30 luglio (30 settembre per gli enti siciliani)?

- ✓ La data di riferimento è spostata dal 30 luglio al 31 luglio
- ✓ Viene abolita la sanatoria introdotta dal Senato



Regime Tari (emend. Camera)

- ✓ Non entra in vigore (spostato al 2018) l'obbligo di utilizzo dei fabbisogni standard nel calcolo del costo del servizio (ex co. 652 della L.Stab 2014)
- ✓ È ancora possibile per il 2016-17 utilizzare i «coefficienti estesi» (maggiorati o diminuiti fino al 50%) del DPR 158/1999 per la determinazione delle tariffe, come stabiliva per il solo biennio 2014-15 la L.Stab 2014



Fusioni / Unioni

- ✓ È prevedibile un robusto aumento del contributo ai Comuni nati da fusioni, attraverso l'aumento della % applicabile ai trasferimenti statali 2010 (oggi è il 20%)
 La norma tecnica è in corso di concertazione
- ✓ È prevedibile una rilevante modifica delle norme sulle unioni e l'abolizione della norma
 che obbliga a procedere su tutte le funzioni fondamentali entro il 31 dicembre

Poste straordinarie

- ✓ Proventi da oneri di urbanizzazione utilizzabili per spese di manutenzione patrimonio, verde e strade e per progettazione opere pubbliche (per il 2016 o a regime)
- ✓ Mantenimento del limite dell'anticipazione di cassa a 5/12

Debito

- ✓ È prevedibile un sostegno alla diminuzione delle penali per estinzione/riduzione del debito
- ✓ È prevedibile l'estensione al 2016 dell'incentivazione prevista per i mutui accesi nel 2015 (comma 540 LStab 2015: oneri a carico dello Stato per cinque anni)



Pre-dissesto e dissesto (norme proposte)

Pre-dissesto

- ✓ Equiparazione del termine per il ripiano al periodo di ripiano del disavanzo da riaccertamento straordinario
- ✓ Maggiore flessibilità negli obblighi di riduzione della spesa (compensazione tra voci, esclusione contratti di servizio rifiuti e tpl)

Dissesto

- ✓ Rifinanziamento fondo statale (con utilizzo di economie)
- ✓ Allungamento del termine per il raggiungimento dell'equilibrio



Il nodo della perequazione

Aggiornamento Fabbisogni standard

- Variabili «di contesto» aggiornate al 2013
- Metodologie più efficaci per
 - Servizi sociali
 - Trasporto pubblico locale
 - Gestioni associate

Adattamento delle capacità fiscali alle novità normative

Lo schema perequativo

- Schema 2015 insoddisfacente, in particolare per i Comuni fino a 5/10 mila ab.
- Concertare uno scenario a regime (5-8-10 anni) sostenibile e convincente
- Indicare a ciascun Comune le dimensioni dell'aggiustamento richiesto

