



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

a cura di IFEL - Dipartimento Finanza Locale

Varese, 11 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

Valori in milioni di euro e pro capite

	ITALIA		NORD		LOMBARDIA	
	v.a.	p.c.	v.a.	p.c.	v.a.	p.c.
TOTALE MANOVRA	11.910	204	5.002	197	1.951	196
<i>di cui Patto e nuova contabilità</i>	3.308	57	1.248	49	468	47
<i>di cui Taglio trasferimenti</i>	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
<i>di cui: Variazione perequativa (20% FSC)</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>56,8</i>	<i>2,2</i>	<i>12,7</i>	<i>1,3</i>

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 TRA IL 2010 E IL 2014

Valori correnti in milioni di euro, euro procapite e percentuali

		ITALIA		NORD		CENTRO		SUD 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%
<i>di cui Trasferimenti erariali</i>	(b)	-199	-76,3%	-207	-88,6%	-208	-86,5%	-185	-61,7%
<i>di cui Prelievi locali</i>	(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: i gettiti comunali al servizio della finanza pubblica - la Lombardia

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%
<i>di cui Trasferimenti erariali</i>	<i>(b)</i>	<i>1.789</i>	<i>287</i>	<i>-1.501</i>	<i>-174</i>	<i>-83,9%</i>
<i>di cui Prelievi locali</i>	<i>(c) = (d) + (e) + (f)</i>	<i>1.965</i>	<i>3.328</i>	<i>1.363</i>	<i>158</i>	<i>69,4%</i>
<i>Addizionale energia elettrica</i>	<i>(d)</i>	<i>96</i>	<i>0</i>	<i>-96</i>	<i>-11</i>	
<i>Addizionale all'IRPEF</i>	<i>(e)</i>	<i>410</i>	<i>675</i>	<i>265</i>	<i>31</i>	<i>64,7%</i>
<i>ICI-IMU-TASI</i>	<i>(f)</i>	<i>1.459</i>	<i>2.653</i>	<i>1.194</i>	<i>138</i>	<i>81,9%</i>
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

		ITALIA		NORD		LOMBARDIA		PROV. DI VARESE	
		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%	-24	-5,5%
<i>di cui Trasferimenti erariali</i>	<i>(b)</i>	-199	-76,3%	-207	-88,6%	-174	-83,9%	-158	-76,4%
<i>di cui Prelievi locali</i>	<i>(c)</i>	168	78,9%	198	78,9%	158	69,4%	134	58,2%
OBIETTIVO PATTO	(d)	42	645,6%	37	349,0%	25	142,7%	16	71,3%
RISORSE DISPONIBILI	(e) = (a) - (d)	-73	-15,6%	-45	-9,5%	-41	-9,8%	-40	-9,8%

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 Varese** emerge:

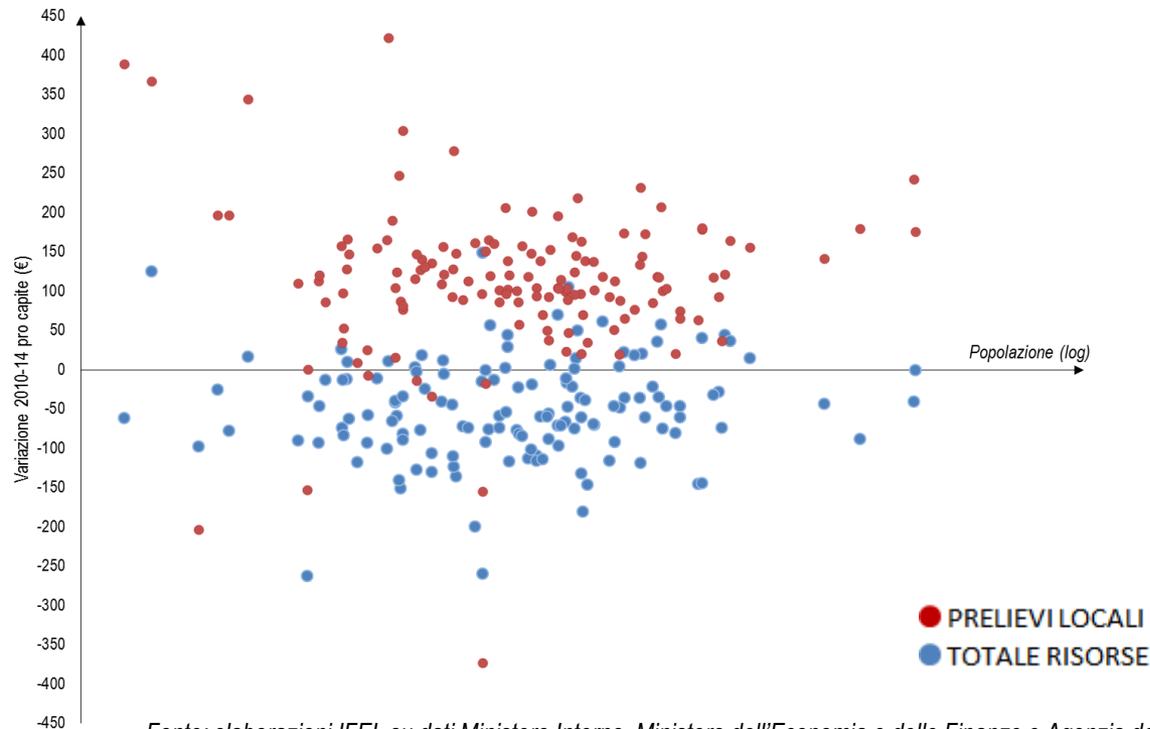
- una **riduzione pro capite delle risorse disponibili in bilancio** pressoché di pari importo
- una **minore stretta su tagli e vincolo Patto** ma anche una **imposizione fiscale più contenuta**



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**

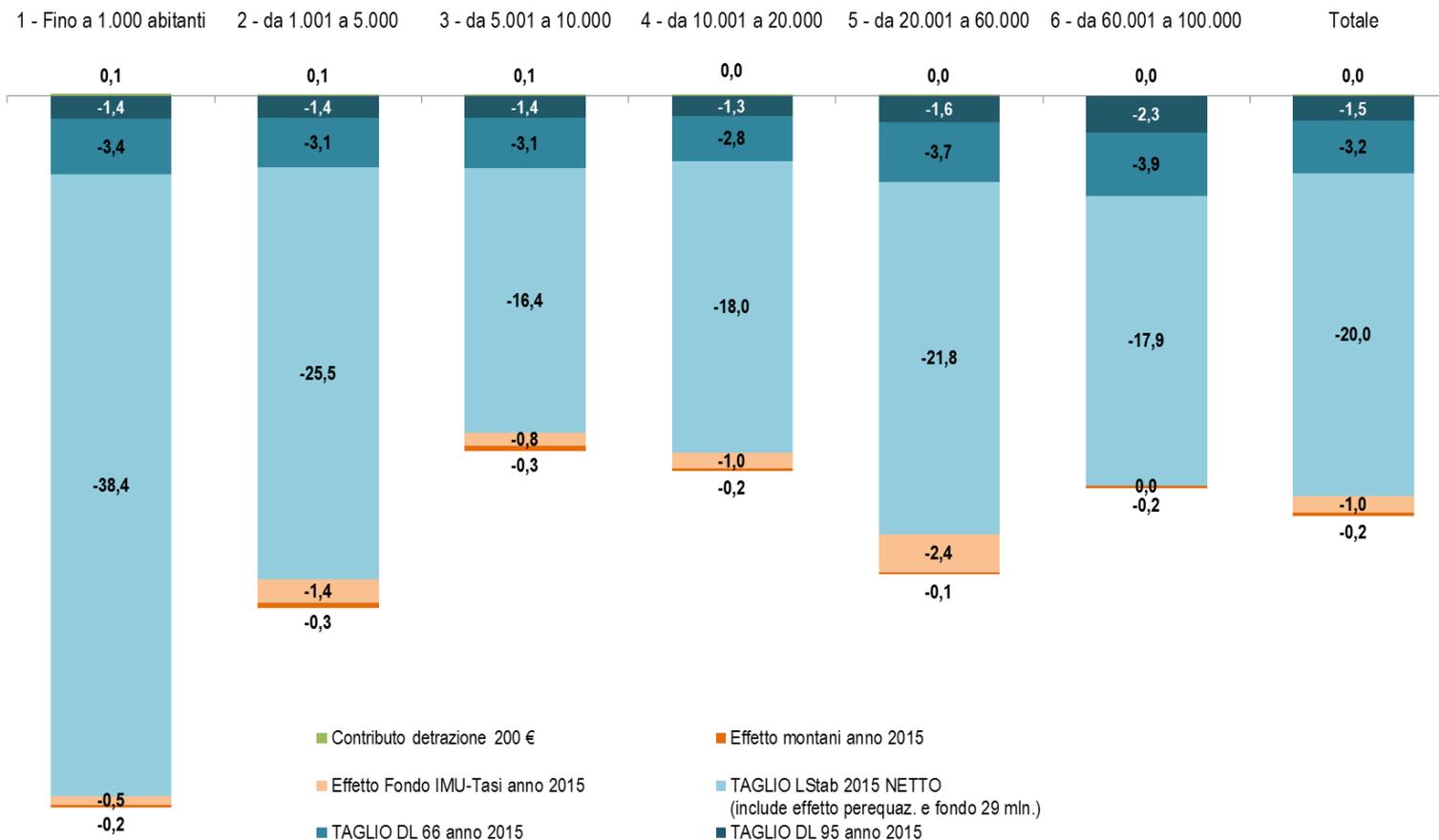
VARIAZIONE DELLE RISORSE DISPONIBILI E DEI PRELIEVI LOCALI NEL PERIMETRO DELLE MANOVRE SUI COMUNI DELLA PROVINCIA DI VARESE. Anni 2010-2014 a valori correnti con indice 2010 = 100



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

Taglio risorse 2015 nei Comuni della provincia di Varese 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 Varese

Nel dettaglio:

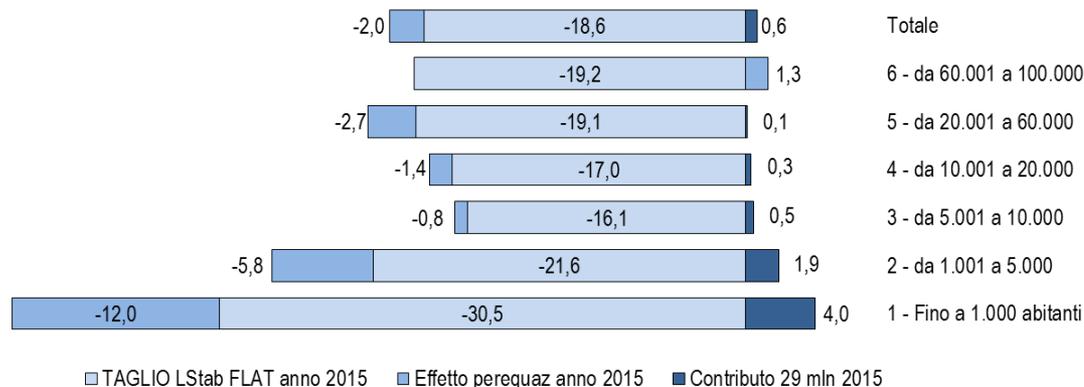
- l'effetto perequativo di segno negativo investe 103 enti, vale a dire il **74% dei Comuni della provincia** (59% a livello nazionale)
- il Fondo 29 mln è diretto al ristoro delle penalizzazioni da perequazione più elevate (oltre il -1,3% delle risorse base)
- il **65% degli enti penalizzati riceve un ristoro** - la quota è il 60% in Italia - con un beneficio pari al 22% del taglio
- in particolare, i **Comuni con meno di 5mila ab.** che ricevono un ristoro vengono **compensati per il 33% 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	Beneficiari dal Contributo 29,3 mln	Rapporto percentuale
1 - Fino a 1.000 ab.	19	16	84%
2 - da 1.001 a 5.000	55	39	71%
3 - da 5.001 a 10.000	17	8	47%
4 - da 10.001 a 20.000	9	3	33%
5 - da 20.001 a 60.000	2	1	50%
6 - da 60.001 a 100.000	1	0	0%
7 - Oltre 100.000 ab.	0	0	
TOTALE	103	67	65%

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

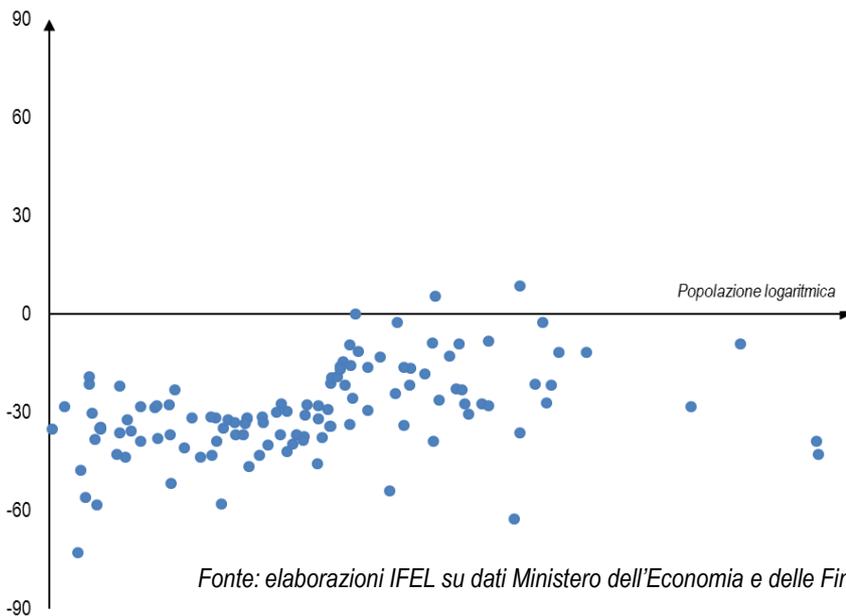
La manovra 2015 da Patto e nuova contabilità: il confronto territoriale...

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

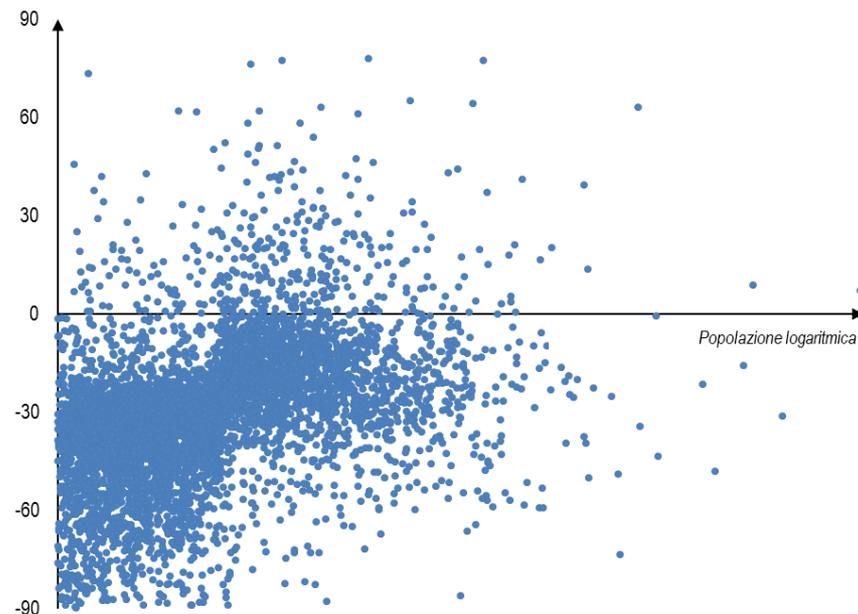
Variazioni pro capite

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



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



La manovra 2015 nella provincia di Varese:

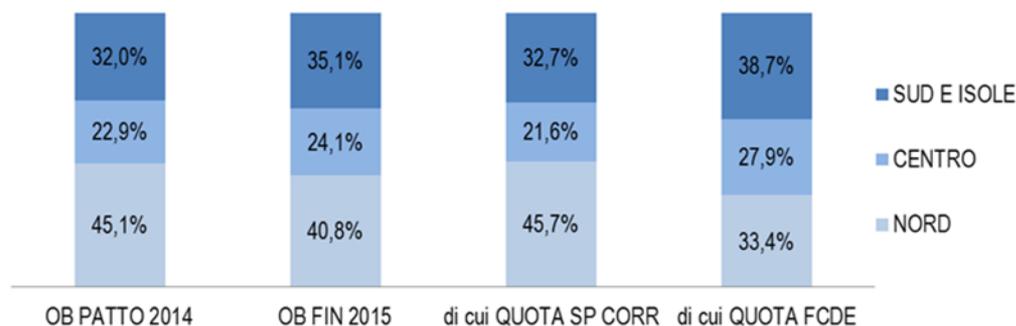
- espansiva per il **98,3% dei Comuni**, infatti **solo 2 Enti** subiscono un aggravio del vincolo
- riserva una **maggiore capacità di spesa per 17 milioni di euro**, con una **riduzione del vincolo pari a -26,4%**



...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 Varese mantiene costante 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 Varese vale **circa 13 mln**
- dai primi dati di monitoraggio, gli **accantonamenti FCDE nel 2015** si attestano sul medesimo importo

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



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



Fonte: elaborazioni IFEL su dati MEF

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 CON VALORE >0		% COMUNI CON VALORE <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%

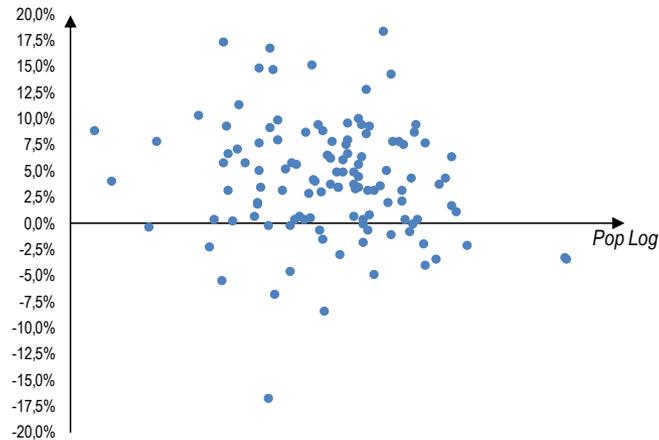
Fonte: IFEL su dati CCC 2014 (espansione su campione di 5.953 Enti, di cui 1.381 su 1.531 Comuni della Lombardia)

- 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 Varese nel 2014

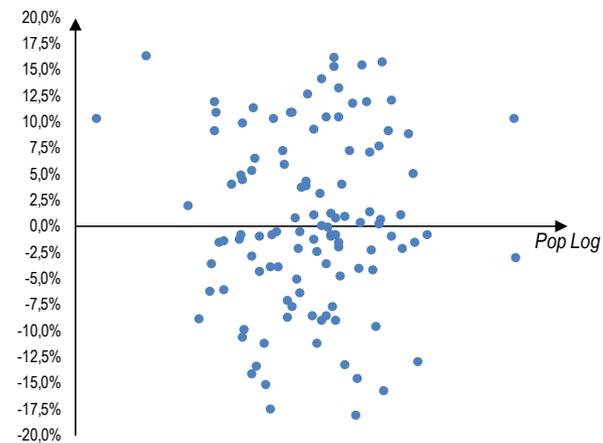
EQUILIBRIO CORRENTE DI COMPETENZA

Distribuzione per indici costruiti sulle entrate di riferimento



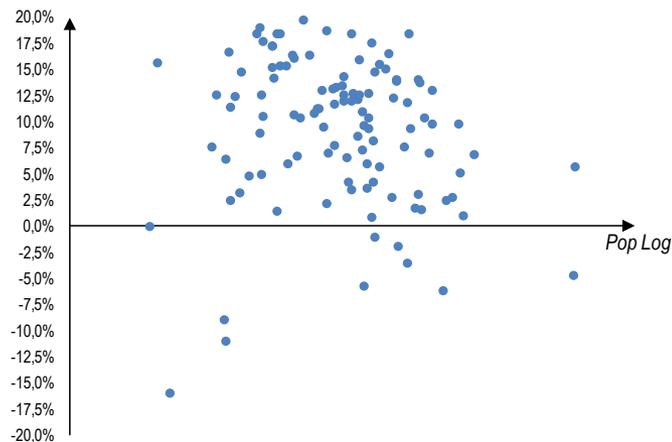
EQUILIBRIO CORRENTE DI CASSA

Distribuzione per indici costruiti sulle entrate di riferimento



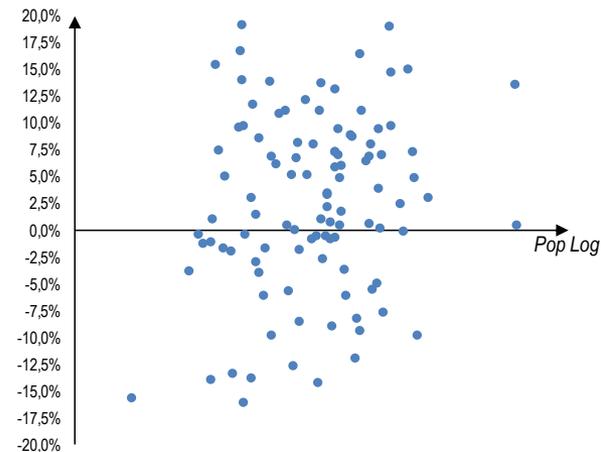
SALDO FINALE DI COMPETENZA

Distribuzione per indici costruiti sulle entrate di riferimento



SALDO FINALE DI CASSA

Distribuzione per indici costruiti sulle entrate di riferimento



Fonte: elaborazioni IFEL su dati CCC 2014 (Campione: 121 su 139 Comuni della provincia di Varese)

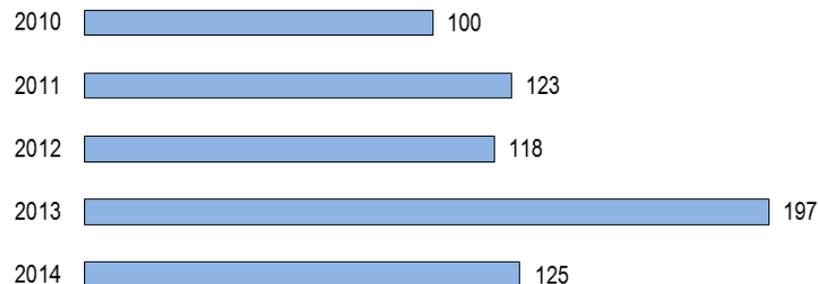


La manovra 2016 e il nuovo saldo di competenza potenziata

Andamento del PATTO nella provincia di Varese: le principali risultanze

- Dal 2010 al 2014 i **Comuni della provincia di Varese subiscono un inasprimento del Patto**, in particolare nell'esercizio finanziario 2013
- Pur con crescenti difficoltà di bilancio, i Comuni della provincia di Varese 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

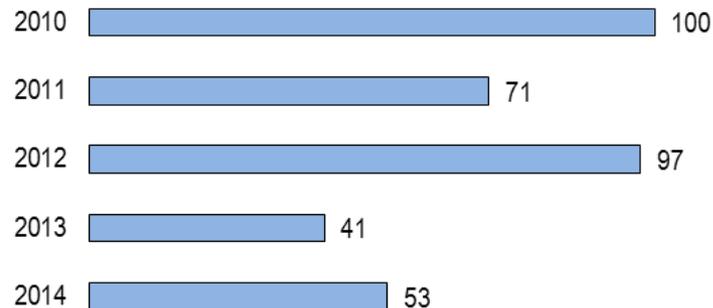
INASPIMENTO DELL'OBIETTIVO PATTO
Indice base Anno 2010 = 100



NUMERO DI COMUNI NON RISPETTOSI DEL PATTO
Anni 2010-2014

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

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



Fonte: elaborazioni IFEL su dati MEF riferiti ai 49 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

$$ECORR_{COMP} + EC/CAP_{CASSA} - SPCORR_{COMP} - SPC/CAP_{CASSA} - FCDE_{2015} \geq 1.800 \text{ mln}$$

SALDO DI COMPETENZA POTENZIATA: MANOVRA 2016

$$ECORR_{COMP} + EC/CAP_{COMP} + FPV_E - SPCORR_{COMP} - SPC/CAP_{COMP} - FPV_S \geq 0$$

(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
meno
RIMBORSO QUOTA CAPITALE MUTUI E PRESTITI
= 0

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

ATTUALE SALDO DI COMPETENZA MISTA
ENTRATE CORRENTI NETTE (competenza)
più
ENTRATE IN CONTO CAPITALE NETTE (cassa)
meno
SPESE CORRENTI NETTE (competenza)
meno
ACCANTONAMENTI FCDE
meno
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE (cassa)
= OB PATTO



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

$$SPC/CAP_{PAG\ C/RES} + SPC/CAP_{PAG\ C/COMP} + SPCORR_{IMPEGNI} \leq ECORR_{ACCERT} + EC/CAP_{RISCOSS} - (OB + FCDE_{2015})$$

pro smaltimento residui passivi in conto capitale

minori vincoli in fase di programmazione e gestione

maggiore capacità di spesa (corrente e/o in conto capitale)

sostenibilità casi Capofila e gestione servizi di area vasta

SALDO DI COMPETENZA POTENZIATA: MANOVRA 2016

$$SPC/CAP_{IMPEGNI} + SPCORR_{IMPEGNI} \leq ECORR_{ACCERT} + EC/CAP_{ACCERT} + (FPV_E - FPV_S)$$

escluse le quote finanziate con debito sia in entrata sia in uscita

- 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
(-) <i>di cui FCDE</i>	10
(-) RIMBORSO QUOTA CAPITALE DI MUTUI E PRESTITI	20
(-) SPESE IN CONTO CAPITALE	40
SPESE FINALI	150

SALDO DI BILANCIO - LATO COMPETENZA = 0

SALDO FINALE DI COMPETENZA = +30

**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} = 15	FPV _{T2} = 15
ANNO T3	IMPEGNI SP C/CAP _{T3} = 10	FPV _{T3} = 20

ANNO T1

SALDO DI COMPETENZA FINALE PRE DEBITO	= 30
NUOVI IMPEGNI DA DEBITO PER INVESTIMENTI	= 5
SALDO DI COMPETENZA FINALE POST DEBITO	= 25

ANNO T2

SALDO DI COMPETENZA FINALE PRE DEBITO	= 30
NUOVI IMPEGNI DA DEBITO PER INVESTIMENTI	= 15
SALDO DI COMPETENZA FINALE POST DEBITO	= 15

ANNO T3

SALDO DI COMPETENZA FINALE PRE DEBITO	= 30
NUOVI IMPEGNI DA DEBITO PER INVESTIMENTI	= 10
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 Varese

- 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 Varese, che nel medesimo periodo considerato registrano un **-28%** 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



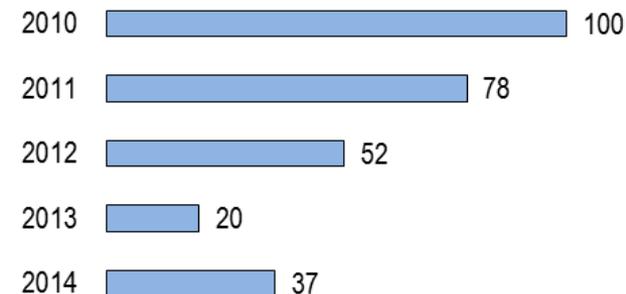
Fonte: Banca d'Italia

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



Fonte: stime IFEL su dati CCC

COMUNI DELLA PROVINCIA DI VARESE 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

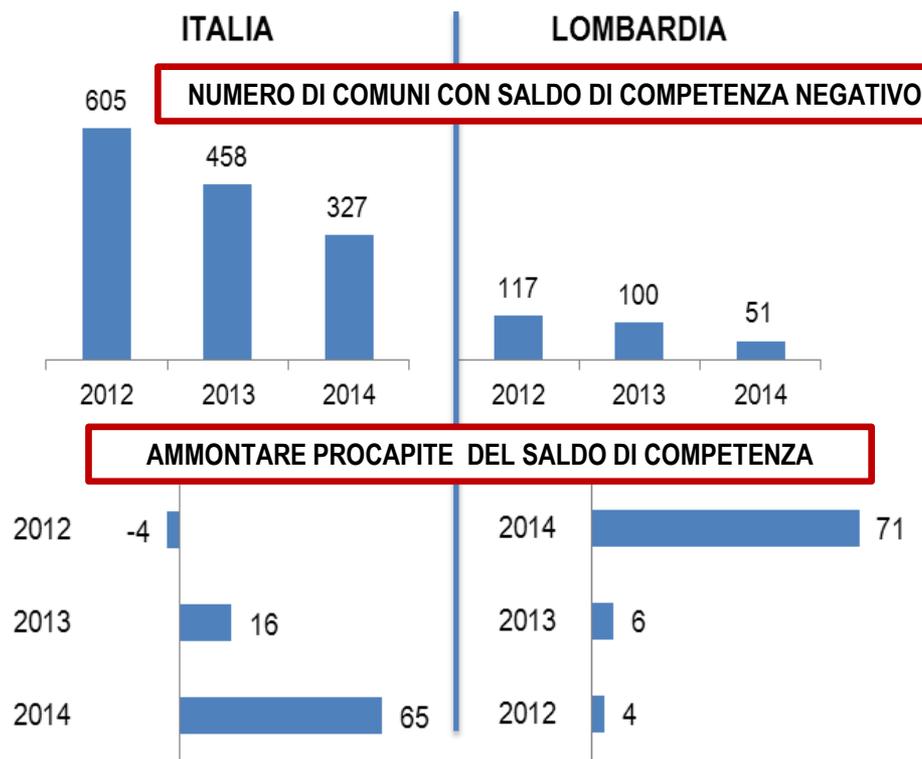
	N. COMUNI		POPOLAZIONE			N. COMUNI		POPOLAZIONE	
	v.a.	%	v.a.	%		v.a.	%	v.a.	%
PIEMONTE	609	34,2%	286.816	29,4%	CAMPANIA	67	3,8%	46.382	4,8%
LOMBARDIA	324	18,2%	175.939	18,0%	PUGLIA	7	0,4%	4.273	0,4%
LIGURIA	99	5,6%	50.682	5,2%	BASILICATA	26	1,5%	18.323	1,9%
VENETO	41	2,3%	26.121	2,7%	CALABRIA	79	4,4%	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



Fonte: elaborazioni IFEL su dati CCC 2012-2014
(Campione: 1.389 Comuni, di cui 284 Enti della Lombardia)

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

PROVINCIA DI VARESE	N. COMUNI	% SU TOTALE	EURO	% POP	N. COMUNI	% SU TOTALE	EURO	% POP
COMUNI FINO A 1.000 ABITANTI	MINORE DI -3%				COMPRESO TRA -3% e -1%			
EQUILIBRIO PARTE CORRENTE competenza	1	6%	-33.986	7%	1	6%	-14.255	6%
EQUILIBRIO PARTE CORRENTE cassa	5	28%	-277.005	35%	2	11%	-26.409	17%
SALDO FINALE competenza	3	17%	-213.310	17%	0	0%	0	0%
SALDO FINALE cassa	5	28%	-477.447	24%	3	17%	-28.298	22%
	COMPRESO TRA -1% e +1%				COMPRESO TRA +1% e +3%			
EQUILIBRIO PARTE CORRENTE competenza	3	17%	-228	17%	0	0%	0	0%
EQUILIBRIO PARTE CORRENTE cassa	0	0%	0	0%	1	6%	15.991	5%
SALDO FINALE competenza	1	6%	-282	3%	1	6%	13.949	8%
SALDO FINALE cassa	2	11%	2.872	13%	0	0%	0	0%
	MAGGIORE DI +3%				TOTALE			
EQUILIBRIO PARTE CORRENTE competenza	13	72%	867.889	70%	18	100%	819.421	100%
EQUILIBRIO PARTE CORRENTE cassa	10	56%	878.067	43%	18	100%	590.644	100%
SALDO FINALE competenza	13	72%	1.121.046	72%	18	100%	921.403	100%
SALDO FINALE cassa	8	44%	742.620	41%	18	100%	239.746	100%

* Distribuzione per indici costruiti sulle entrate di riferimento

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CCC 2014 (Campione: 18 su 22 Comuni della provincia di Varese)

- Dai dati ora disponibili si traggono indicazioni molto rassicuranti **per la provincia di Varese: 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 portata molto generale della norma di detassazione

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 rilevanti problemi di riparto, 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 «ex-montani» 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

- **Blocco aumenti di aliquote dei *tributi* comunali**
 - ✓ Il riferimento ordinario (co. 23) sono le aliquote deliberate per il 2015 «entro il 30 luglio» 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)
- **Sanatoria dei ritardi di deliberazione rispetto al termine del 30 luglio (30 settembre per gli enti siciliani)?**
 - ✓ La norma indica la facoltà di «mantenere» la maggiorazione Tasi ove deliberata per l'anno 2015 «entro il 30 settembre»
 - ✓ Lo stesso comma (24) dispone una sanatoria per le delibere tributarie adottate entro il 30 settembre e correttamente comunicate al Mef (21 ottobre)

C'è comunque contraddizione tra la sanatoria 2015 (atti deliberati al 30 settembre) e il riferimento per il blocco aliquote 2016 ai livelli deliberati per il 2015 «entro il 30 luglio» («30 settembre» per Tasi)

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

