



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

a cura di IFEL - Dipartimento Finanza Locale

Cagliari, 5 febbraio 2016

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 correnti in milioni di euro e pro capite

	ITALIA		SUD E ISOLE		SARDEGNA	
	v.a.	p.c.	v.a.	p.c.	v.a.	p.c.
TOTALE MANOVRA	11.910	204	3.994	191	336	202
<i>di cui Patto e nuova contabilità</i>	3.308	57	1.169	56	92	55
<i>di cui Taglio trasferimenti</i>	8.602	147	2.826	135	243	146
"Costi della politica"	118	2	42	2	3	2
Taglio D.L. 78/2010	2.500	43	959	46	50	30
Taglio D.L. 201/2011	1.450	25	355	17	34	20
Taglio D.L. 95/2012	2.600	45	804	38	96	58
Taglio da revisione IMU D	171	3	97	5	9	5
Taglio D.L. 66/2014	563	10	168	8	22	13
Taglio L. Stabilità 2015	1.200	21	401	19	29	17
<i>di cui: Variazione perequativa (20% FSC)</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-17,6</i>	<i>-0,8</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>

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

N.B. Le variazioni considerate non includono le assegnazioni una tantum intervenute nel 2015

- 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 e negli investimenti locali

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

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

Valori correnti in milioni di euro, euro pro capite e percentuali

		2010	2014	VAR ASS 2010-2014	VAR PROCAP 2010-2014	VAR % 2010-2014
TOTALE RISORSE	(a) = (b) + (c)	724	513	-211	-127	-29,2%
di cui Trasferimenti erariali	(b)	423	41	-382	-230	-90,4%
di cui Prelevi locali	(c) = (d) + (e) + (f)	301	472	171	103	56,8%
Addizionale energia elettrica	(d)	32	0	-32	-19	-100,0%
Addizionale all'IRPEF	(e)	58	76	18	11	29,9%
ICI-IMU-TASI	(f)	210	396	186	112	88,4%
OBIETTIVO PATTO	(g)	45	118	73	44	160,5%
RISORSE DISPONIBILI	(h) = (a) - (g)	679	395	-284	-171	-41,8%

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

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 Sardegna dal 2010 al 2014:**

- **171 milioni di euro in più di prelievo fiscale locale** (di cui una parte per l'alimentazione del FSC, il 38% circa del gettito base IMU)
- **284 milioni di euro in meno a disposizione dei bilanci comunali**



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

LE RISORSE DEI COMUNI TRA IL 2010 E IL 2014

Valori correnti in euro pro capite 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%
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)

N.B. L'obiettivo Patto del Centro non è esprimibile con variazione % in quanto il valore di partenza 2010 è negativo

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, a sua volta dovuto anche ad 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 euro pro capite e percentuali

		ITALIA		SUD E ISOLE		SARDEGNA	
		Δ procap	Δ%	Δ procap	Δ%	Δ procap	Δ%
TOTALE RISORSE	(a) = (b) + (c)	-31	-6,5%	-60	-13,1%	-127	-29,2%
di cui Trasferimenti erariali	(b)	-199	-76,3%	-185	-61,7%	-230	-90,4%
di cui Prelievi locali	(c)	168	78,9%	125	77,7%	103	56,8%
OBIETTIVO PATTO	(d)	42	645,6%	44	817,4%	44	160,5%
RISORSE DISPONIBILI	(e) = (a) - (d)	-73	-15,6%	-105	-23,0%	-171	-41,8%

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

Nel periodo 2010-2014 viene ad emergere per la Sardegna una riduzione pro capite delle risorse disponibili (-171 euro) superiore anche a quella del Mezzogiorno (-105 euro)

In particolare, **rispetto al dato del Mezzogiorno si registra:**

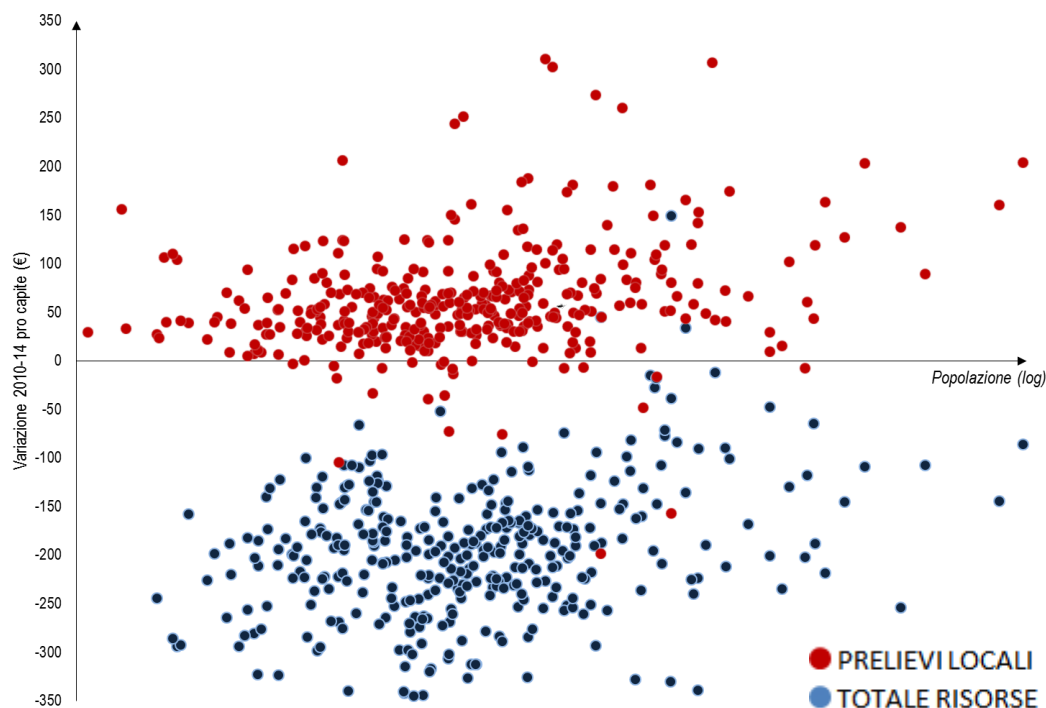
- un **analogo inasprimento pro capite del vincolo Patto**, inferiore in termini percentuali solo perché la Sardegna già nel 2010 presentava un obiettivo Patto positivo (45 dei 345 mln di euro complessivi)
- un **minore inasprimento dello sforzo fiscale**, al quale si affianca una **maggiore contrazione delle risorse erariali**



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**

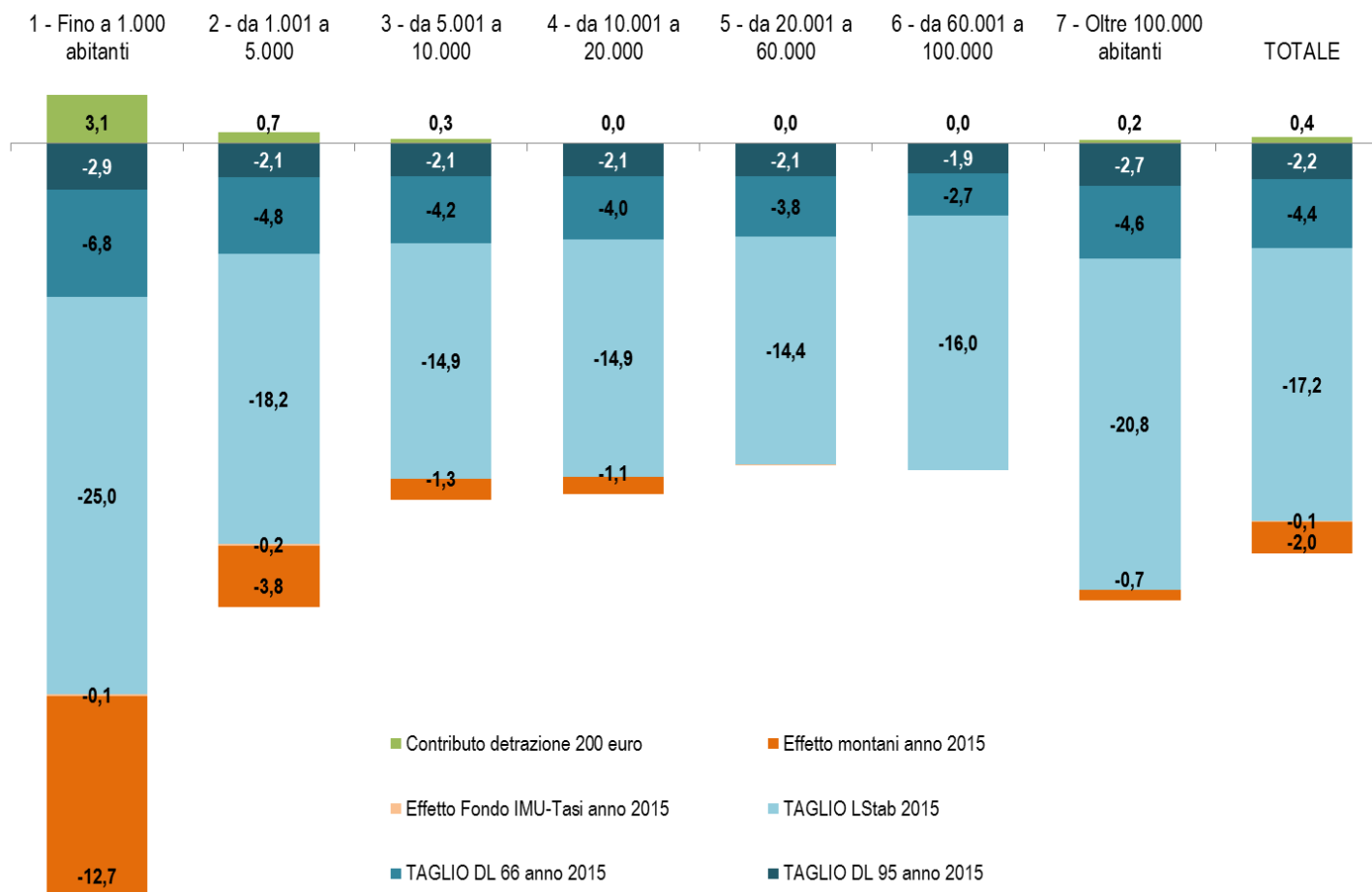
VARIAZIONE DELLE RISORSE DISPONIBILI E DEI PRELIEVI LOCALI NEL PERIMETRO DELLE MANOVRE SUI COMUNI DELLA SARDEGNA. Anni 2010-2014 a valori correnti con indice 2010 = 100



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

Taglio risorse 2015 nei Comuni della Sardegna 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**





Manovra 2015 da Patto e nuova contabilità

La proposta Anci nell'autunno 2014 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 comunale 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**, ossia un **obiettivo di Patto ridotto** (1.803 mln.) e un **effetto restrittivo da FCDE** (1.750 mln. stimati dal Mef) **per un totale di 3.553 mln. di euro**, che è la misura effettiva del vincolo finanziario:

- per favorire la **sostenibilità finanziaria** del singolo Ente, pur **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 EURO
Obiettivo di Patto 2015	1.803
Accantonamenti FCDE	1.750
Riserva co. 489 L.Stab 2015	100
Obiettivo Finanziario 2015	3.653

VINCOLO FINANZIARIO PER IL COMUNE

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



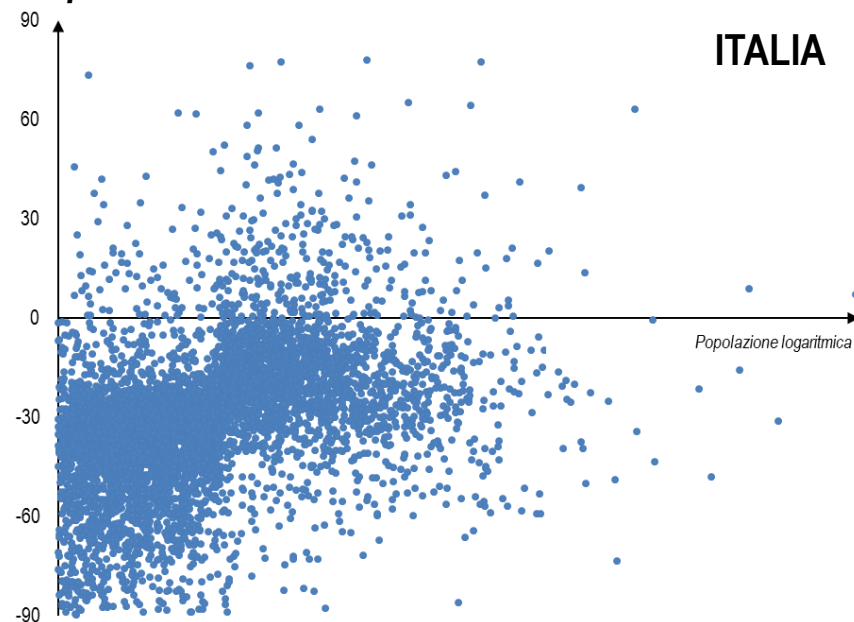
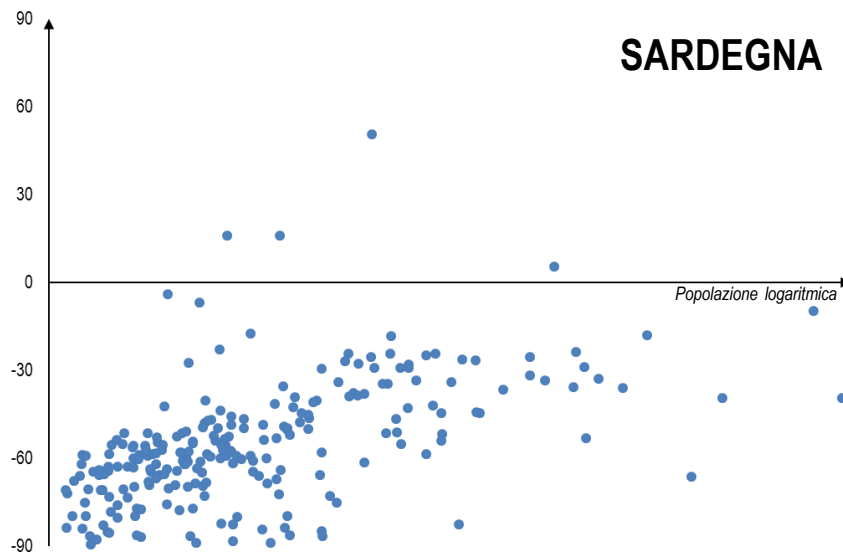
La manovra 2015 da Patto e nuova contabilità: il confronto territoriale...

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 in Sardegna:

- **espansiva per il 98,4% dei Comuni**, mentre 4 Enti subiscono un aggravio del vincolo
- riserva una **maggiore capacità di spesa per circa 50 milioni di euro**, con una **riduzione del vincolo pari a -27%**

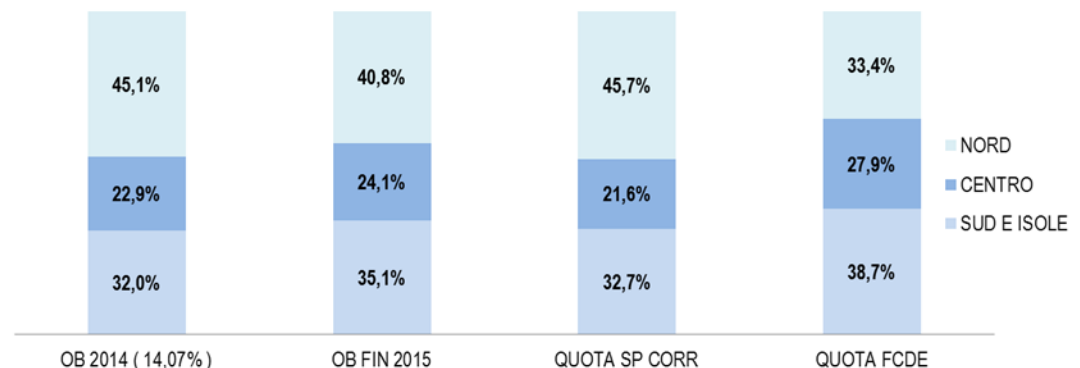


...La manovra 2015 da Patto e nuova contabilità: il confronto territoriale

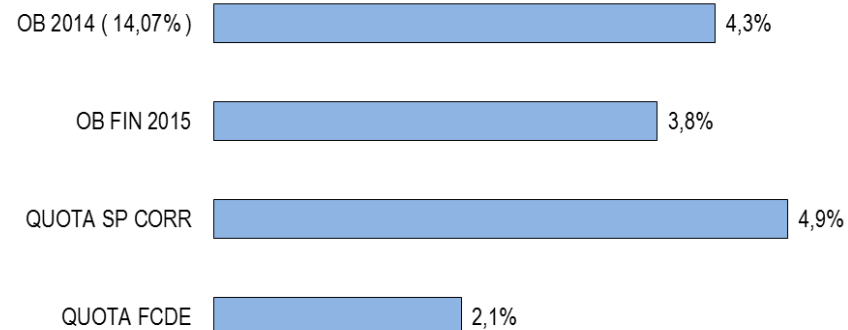
- A livello nazionale complessivamente il **peso della manovra si riduce del 18%**
- Tra le diverse aree del Paese gli **effetti redistributivi** sono dovuti all'obbligo di inserire gli **accantonamenti in bilancio dell'FCDE** nelle spese correnti che rilevano ai fini del Patto
- **La Sardegna riduce il suo peso nella manovra nazionale:** risulta superiore la quota connessa alla spesa corrente (4,9%) mentre la quota proxy dell'FCDE (2,1%) si rivela decisamente inferiore
- La «**quota FCDE**» assegnata in manovra ai Comuni della **Sardegna** vale circa **31 mln di euro**
- Dai primi dati di monitoraggio, gli **accantonamenti FCDE nel 2015** dovrebbero attestarsi sui **70 mln di euro**

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

Composizione percentuale



PESO % DEI COMUNI DELLA SARDEGNA NELLA MANOVRA NAZIONALE



Fonte: elaborazioni IFEL su dati MEF



I «saldi costituzionali» e la legge n. 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 n. 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 pubblica

	AMMONTARE MLN EURO		% COMUNI CON VALORE >0		% COMUNI CON VALORE <0	
	ITALIA	SARDEGNA	ITALIA	SARDEGNA	ITALIA	SARDEGNA
EQUILIBRIO CORRENTE DI COMPETENZA	814	159	78%	93%	22%	7%
EQUILIBRIO CORRENTE DI CASSA	-1.871	-117	51%	26%	49%	74%
SALDO FINALE DI COMPETENZA	4.150	162	87%	83%	13%	17%
SALDO FINALE DI CASSA	-852	-119	59%	26%	41%	74%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CCCB 2014 (espansione su campione di 6.803 Enti appartenenti alle RSO, Sicilia e Sardegna, di cui 337 su 377 Comuni della Sardegna)

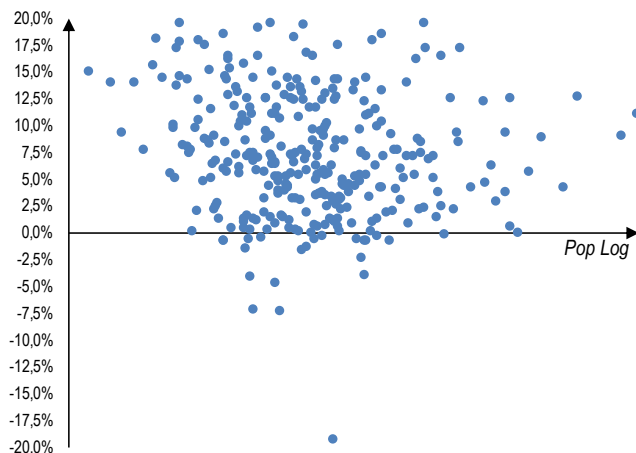
- Una **modifica della legge 243 è pertanto indispensabile**, ma il carattere «rafforzato» della norma ha reso difficile il percorso prima della sua entrata in vigore
- Pertanto urge uno **sforzo condiviso** per stabilizzare **nuove regole** capaci di conciliare il processo di **risanamento della finanza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



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

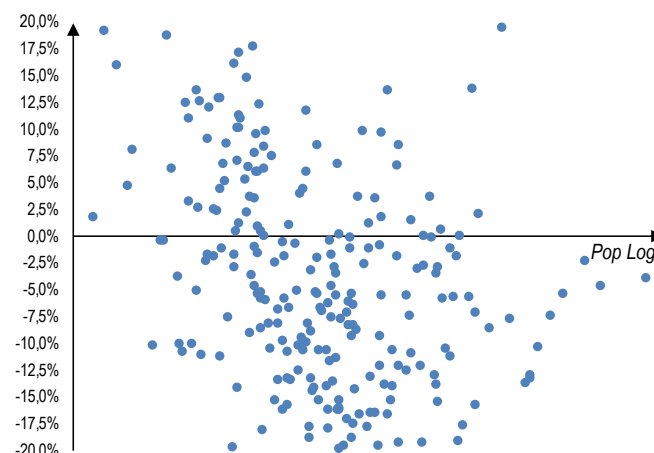
EQUILIBRIO CORRENTE DI COMPETENZA

Distribuzione per indici costruiti sulle entrate di riferimento



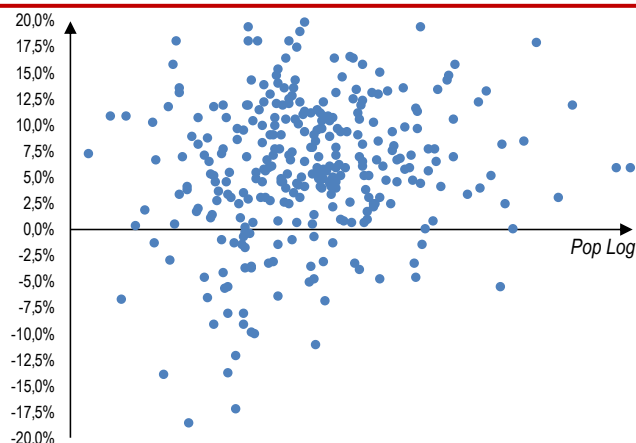
EQUILIBRIO CORRENTE DI CASSA

Distribuzione per indici costruiti sulle entrate di riferimento



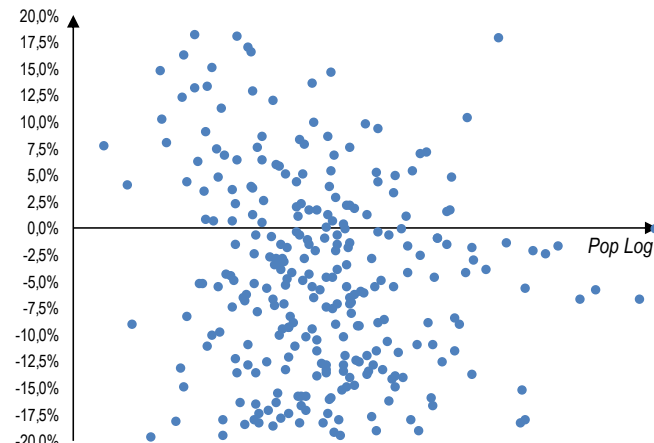
SALDO FINALE DI COMPETENZA

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 CCCB 2014 (Campione: 337 su 377 Comuni della Sardegna)



La manovra 2016 e il nuovo saldo di competenza potenziata

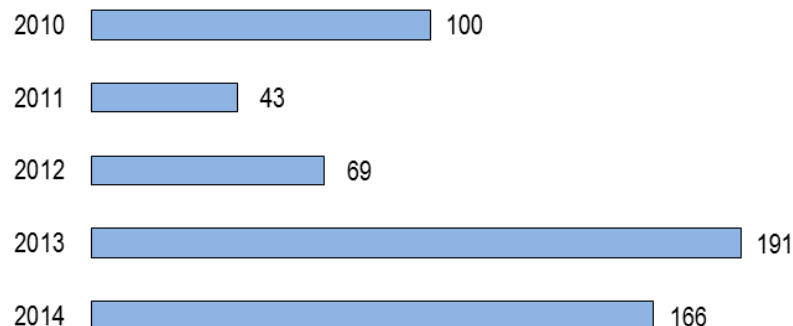
Andamento del PATTO in Sardegna: le principali risultanze

- A partire **dal 2012** i Comuni della Sardegna subiscono un **forte inasprimento del Patto di stabilità interno**
- Con crescenti difficoltà di bilancio, i Comuni della Sardegna manifestano un **grande senso di responsabilità** nel rispettare gli obiettivi del Patto di stabilità interno
- Dovendo **assicurare fondamentali servizi** sul territorio, rispetto al passato negli ultimi anni la **caduta degli investimenti** risulta inevitabile

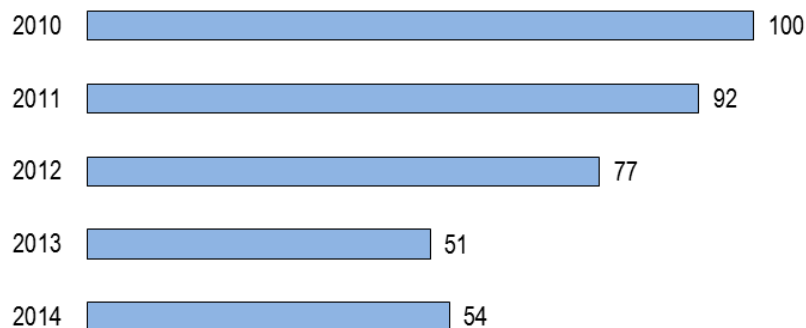
NUMERO DI COMUNI NON RISPETTOSI DEL PATTO
Anni 2010-2014

	> 5.000 ab.	≤ 5.000 ab.
2010	0	
2011	0	
2012	0	
2013	1	1
2014	0	2

INASPIMENTO DELL'OBIETTIVO PATTO
Indice base Anno 2010 = 100



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



Fonte: elaborazioni IFEL su dati MEF riferiti ai 64 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?

La Legge di Stabilità 2016 sostituisce le precedenti 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 pubblica**
- l'obiettivo è favorire una **ripresa significativa delle politiche locali rivolte agli investimenti**, superando gli ostacoli fin qui imposti dal Patto di stabilità interno

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, in caso di modifica della L. 243 del 2012 il **meccanismo sanzionatorio** dovrebbe essere riservato al saldo principale e non applicato agli altri saldi, 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**
- La Legge di Stabilità 2016 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 rivenienti da debito)
meno
FPV SPESE (senza quote rivenienti da debito)
meno
SPESE CORRENTI
meno
SPESE IN CONTO CAPITALE
= 0

PRECEDENTE 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, pur ipotizzando un vincolo 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

$$\text{SPC/CAP}_{\text{PAG C/RES}} + \text{SPC/CAP}_{\text{PAG C/COMP}} + \text{SPC/CORR}_{\text{IMPEGNI}} \leq \text{ECORR}_{\text{ACCERT}} + \text{EC/CAP}_{\text{RISCOSS}} - (\text{OB} + \text{FCDE}_{2015})$$

*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

$$\text{SPC/CAP}_{\text{IMPEGNI}} + \text{SPC/CORR}_{\text{IMPEGNI}} \leq \text{ECORR}_{\text{ACCERT}} + \text{EC/CAP}_{\text{ACCERT}} + (\text{FPV}_E - \text{FPV}_S)$$

*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 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

Ulteriori norme sul saldo di competenza finale 2016

1. STRUMENTI DI FLESSIBILIZZAZIONE DEL SALDO

Commi 728-731	• Patto regionale orizzontale • Patto regionale verticale, con prioritaria attenzione per gli enti esclusi dal Patto nel 2015	Richiesta di spazi: entro il 15 aprile (1° step) entro il 15 settembre (2° step)
Comma 732	• Patto nazionale orizzontale	Richiesta di spazi: entro il 15 giugno
Comma 707	In ogni caso sono fatti salvi gli effetti connessi all'applicazione negli anni 2014 e 2015 dei patti orizzontali nazionale e regionale	

2. CONCESSIONE DI SPAZI FINANZIARI

*con utilizzo di avanzo di amministrazione
con risorse rivenienti da debito*

Comma 713	• Spese per interventi sostenuti nel campo dell'edilizia scolastica (480 mln)	Richiesta di spazi: entro il 1° marzo
Comma 716	• Spese per interventi di bonifica ambientale conseguenti ad attività minerarie (20 mln)	Richiesta di spazi: entro il 1° marzo



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

Legge di Stabilità 2016 – comma 711 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 riveniente 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 riveniente 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 stato in grado nel 2015 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 (comunque finanziabili anche con proventi da oneri di urbanizzazione)

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

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

**Quota FPV riveniente 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 in Sardegna

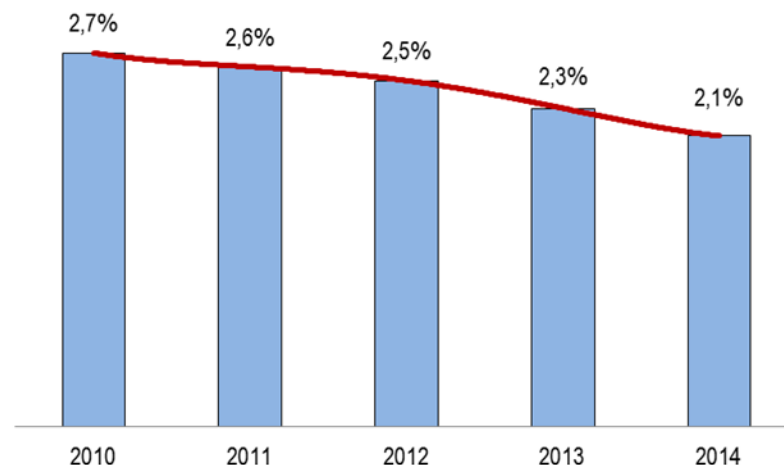
- Dal 2010 al 2014 a livello nazionale il comparto dei **Comuni** riduce costantemente il suo peso nel debito della **Pubblica Amministrazione**
- Lo **stesso trend** ma con **maggiore intensità** si riscontra nei **Comuni della Sardegna**, che nello stesso periodo registrano un **-22%** nella consistenza del **proprio debito**
- Da notare il **calo significativo dei Comuni che ormai ricorrono all'indebitamento**: il Patto di stabilità interno ha congelato un fondamentale strumento di autonomia finanziaria previsto dall'ordinamento

CONSISTENZA DEL DEBITO NEI COMUNI DELLA SARDEGNA Indice base Anno 2010 = 100



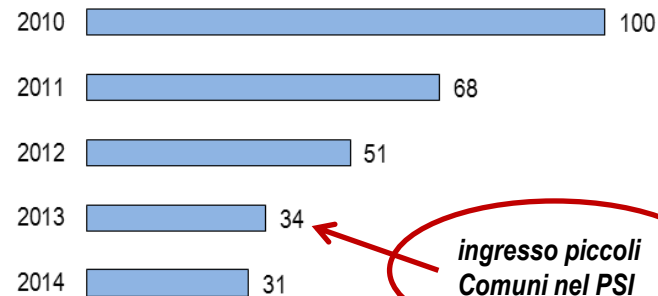
Fonte: stime IFEL su dati CCCB

QUOTA COMUNALE NEL DEBITO DELLA PA Anni 2010-2014



Fonte: Banca d'Italia

NUMERO DI COMUNI IN SARDEGNA CON ACCENSIONE NELL'ANNO DI PRESTITI. Indice base Anno 2010 = 100



ingresso piccoli
Comuni nel PSI

Fonte: stime IFEL su dati CCCB





***Breve focus sui Comuni
fino a 1.000 abitanti***

I Comuni fino a 1.000 abitanti: la distribuzione territoriale

	NUMERO COMUNI		POPOLAZIONE			NUMERO COMUNI		POPOLAZIONE	
	v.a.	%	v.a.	%		v.a.	%	v.a.	%
PIEMONTE	609	30,5%	286.816	26,3%	ABRUZZO	119	6,0%	64.259	5,9%
VALLE D'AOSTA	41	2,1%	18.246	1,7%	MOLISE	68	3,4%	39.276	3,6%
LOMBARDIA	325	16,3%	175.939	16,1%	CAMPANIA	67	3,4%	46.382	4,3%
LIGURIA	99	5,0%	50.682	4,6%	PUGLIA	7	0,4%	4.273	0,4%
TRENTINO ALTO ADIGE	122	6,1%	69.266	6,3%	BASILICATA	26	1,3%	18.323	1,7%
VENETO	41	2,1%	26.121	2,4%	CALABRIA	79	4,0%	54.468	5,0%
FRIULI VENEZIA GIULIA	49	2,5%	28.832	2,6%	SICILIA	35	1,8%	26.149	2,4%
EMILIA ROMAGNA	21	1,1%	14.431	1,3%	SARDEGNA	120	6,0%	69.347	6,4%
TOSCANA	19	1,0%	13.834	1,3%	ITALIA	1.994	100,0%	1.091.259	100,0%
UMBRIA	10	0,5%	5.304	0,5%	NORD	1.307	65,5%	670.333	61,4%
MARCHE	49	2,5%	30.154	2,8%	CENTRO	166	8,3%	98.449	9,0%
LAZIO	88	4,4%	49.157	4,5%	SUD E ISOLE	521	26,1%	322.477	29,6%

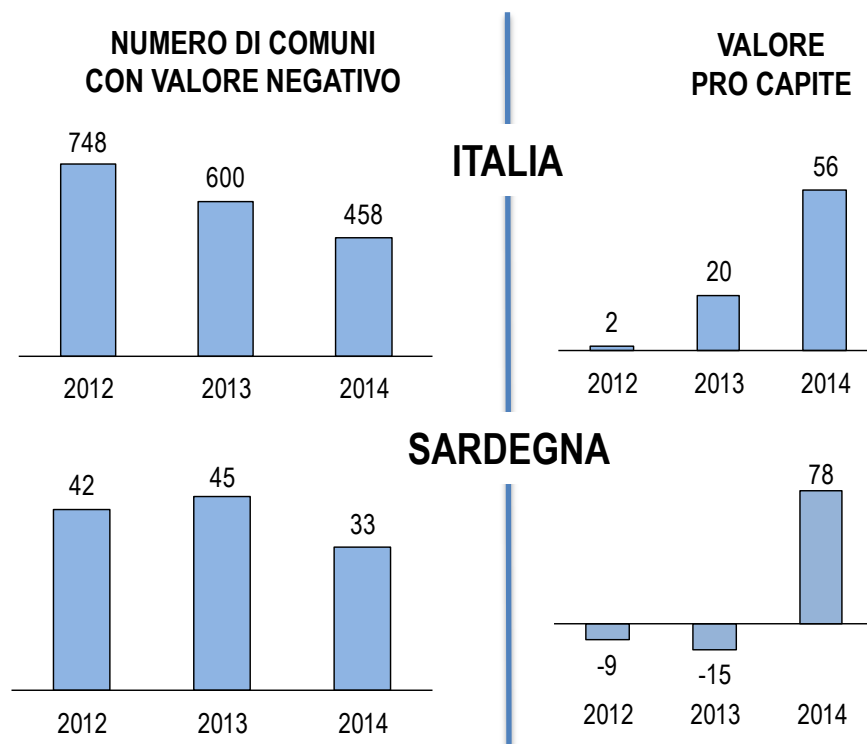
Fonte: elaborazioni IFEL su dati ISTAT al 31.12.2014

- In Italia i **Comuni fino a 1.000 abitanti** sono complessivamente **1.994 (24,7% del totale)**, coinvolgendo poco più di **1 milione di cittadini (1,8% 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 Liguria, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige), 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 Sardegna circa il 30% dei Comuni più piccoli rivela criticità che potrebbero essere governate anche a livello regionale



Fonte: elaborazioni IFEL su dati CCCB 2012-2014 (Campione: 1.787 Comuni, di cui 102 Enti della Sardegna)

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

	N. COMUNI	% SU TOTALE	MLN EURO	% POP	N. COMUNI	% SU TOTALE	MLN EURO	% POP
MINORE DI -3%					COMPRESO TRA -3% e -1%			
EQUILIBRIO PARTE CORRENTE competenza	2	2%	-0,1	3%	1	1%	0,0	1%
EQUILIBRIO PARTE CORRENTE cassa	31	30%	-5,0	34%	8	8%	-0,2	8%
SALDO FINALE competenza	25	25%	-4,5	26%	5	5%	-0,2	5%
SALDO FINALE cassa	57	56%	-14,4	57%	2	2%	-0,1	2%
COMPRESO TRA -1% e +1%					COMPRESO TRA +1% e +3%			
EQUILIBRIO PARTE CORRENTE competenza	8	8%	0,0	10%	9	9%	0,2	11%
EQUILIBRIO PARTE CORRENTE cassa	6	6%	0,0	6%	6	6%	0,1	5%
SALDO FINALE competenza	9	9%	0,0	10%	8	8%	0,3	8%
SALDO FINALE cassa	5	5%	0,0	6%	3	3%	0,1	4%
MAGGIORE DI +3%					TOTALE			
EQUILIBRIO PARTE CORRENTE competenza	82	80%	11,9	75%	102	100%	11,9	100%
EQUILIBRIO PARTE CORRENTE cassa	51	50%	7,0	47%	102	100%	2,0	100%
SALDO FINALE competenza	55	54%	9,1	50%	102	100%	4,7	100%
SALDO FINALE cassa	35	34%	6,9	31%	102	100%	-7,5	100%

* Distribuzione per indici costruiti sulle entrate di riferimento

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CCCB 2014 (Campione: 102 su 120 Comuni della Sardegna)

- Dai dati disponibili si traggono indicazioni importanti per la Sardegna: **almeno 25 Comuni fino a 1.000 abitanti manifestano possibili difficoltà** nell'impatto con il vincolo di finanza pubblica
- Risulta quindi opportuno **governare questo passaggio a livello regionale**, con apposite forme di ausilio che accompagnino eventualmente i Comuni finora esclusi dal Patto in questa delicata fase di impatto





Le entrate comunali nella manovra 2016

Gettiti aboliti e compensazioni 1/4

- **Abolizione di gettiti - Abitazioni**

- ✓ **Esenzione TASI Abitazione principale** (escluse A1-A8-A9) – co. 14

Valutata in circa 3.500 mln. sulla base di due metodi di stima indipendenti e coincidenti (circa 3.440 mln. base 2014/15 + saldo tra aumenti e diminuzioni di aliquota + 60 mln. circa)

- ✓ **Esenzione TASI conduttori abitazione di residenza** (escluse A1-A8-A9) – co. 14

- ✓ **Esenzione IMU abitazioni di cooperative a proprietà indivisa assegnate a (soci) studenti universitari anche non residenti (0,26 mln. di euro, stima Mef non verificabile)** – co. 15

- ✓ **Riduzione del 50% della base imponibile IMU e Tasi Abitazioni date in comodato gratuito registrato a parenti di 1° grado** ad uso ab. principale, da comodanti che dimorino nello stesso Comune e non possiedano altri immobili in Italia oltre alla propria abitazione di residenza, escluse A1-A8 e A9 (**circa 20 mln. di euro**, stima Mef) – co. 10

- ✓ **Riduzione del 25% dell'imposta dovuta (IMU e Tasi) su affitti a canone concordato (78,4 mln. di euro, stima Mef)** – co. 53-54

La base di calcolo della riduzione (e del ristoro) sembra essere l'imposta calcolata sull'aliquota effettivamente applicata dal Comune nel 2015 ai casi di canone concordato



Gettiti aboliti e compensazioni 2/4

✓ **Esenzione IMU terreni agricoli – co. 13, valutata in circa 400 mln.:**

- 250 mln. per reintegro delle assegnazioni tagliate ai comuni «ex montani» e ripristino Circ. 1993 – co. 13
- 150 mln. per esenzione altri terreni agricoli condotti da coltivatori professionali iscritti alla previdenza agricola, calcolati in modo coerente con il reintegro finale dell'esclusione 2013 e con coefficiente ribassato da 110 a 75 introdotto dal 2014

Restano esenti:

- Terreni agricoli ubicati nelle isole minori
- Terreni ad immutabile destinazione agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile



Gettiti aboliti e compensazioni 3/4

Base imponibile fabbricati D derivante da macchinari «imbullonati»

- Dal 2016 non costituiscono elementi per la determinazione della rendita catastale dei fabbricati D (ed E) i «*macchinari, congegni, attrezzature ed altri impianti funzionali allo specifico processo produttivo*»
- Il gettito perduto è valutato dal Mef in 375 mln. parte Stato (il gettito base) 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. Il riparto 2016 si baserà sulle richieste di variazione presentate entro il 15 giugno (con validità 1° gennaio)
- Sarà necessario verificare fin da metà 2016 la coerenza dello stanziamento con le revisioni dell'Agenzia delle entrate
- Va valutata l'opportunità di un acconto per i Comuni con forte incidenza del gettito da fabbricati D
- Il valore del ristoro deve essere verificato anche per almeno un triennio successivo (la norma prevede 155 mln. annui senza verifiche periodiche)

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



Gettiti aboliti e compensazioni 4/4

- **Restano in vigore le compensazioni strutturali da riduzioni IMU**
 - ✓ Immobili merce e altri casi minori (circa 79 mln. annui su scala nazionale)
 - ✓ Fabbricati rurali strumentali e terreni condotti direttamente da agricoltori professionali (circa 116 mln. annui)
- **Rinnovata la compensazione «IMU-Tasi», ma**
 - ✓ in misura ridotta pari a 390 mln. (erano 625 mln. nel 2014 e 472,5 mln. nel 2015)
 - ✓ l'assegnazione è esclusa 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 2016 aumenti di aliquote dei *tributi* comunali**

- ✓ «Sospesa l'efficacia» di eventuali aumenti di prelievo (co. 26) rispetto alle aliquote validamente 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 – co. 28

- **Mini-sanatoria dei ritardi di deliberazione rispetto al termine del 30 luglio**

- ✓ La data di riferimento è spostata **dal 30 luglio al 31 luglio** – co. 49
- ✓ Per gli enti siciliani il termine era già prorogato al 30 settembre
- ✓ **Viene abolita la sanatoria** introdotta dal Senato (al 30 settembre)



Comunicazione provvedimenti tributari

- ✓ **Anticipato al 14 ottobre il termine per la comunicazione al Mef delle delibere IMU e Tasi**, ai fini della loro pubblicazione (sempre entro il 28 ottobre)
– co. 10 lett. e); co. 14 lett. e)

Regime Tari (co. 27)

- ✓ **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

- ✓ **Aumento del contributo ai Comuni nati da fusioni**, attraverso il raddoppio del contributo (dal 20 al 40% dei trasferimenti statali 2010) – co. 18 lett. a)
- ✓ Stabilizzazione dell'**accantonamento per fusioni e unioni** (30 + 30 mln. di euro) – co. 17 lett. b)
- ✓ Non ancora ottenuta una rilevante **modifica delle norme sulle unioni**
- ✓ **La proroga al 31 dicembre 2016 dell'obbligo di gestione associata di tutte** le funzioni fondamentali è contenuta nel Milleproroghe

Poste straordinarie

- ✓ Proventi da **oneri di urbanizzazione** utilizzabili per spese di manutenzione patrimonio, verde e strade e per progettazione di opere pubbliche (per il 2016 o a regime) – co. 737
- ✓ Mantenimento del limite dell'**anticipazione di cassa a 5/12** – co. 738

Pre-dissesto e dissesto

- **Pre-dissesto**

- ✓ Viene equiparato il termine per il ripiano al periodo di ripiano del disavanzo da riaccertamento straordinario (30 anni) – co. 714
- ✓ Richiesta maggiore flessibilità negli obblighi di riduzione della spesa (compensazione tra voci, esclusione contratti di servizio rifiuti e tpl)

- **Dissesto**

- ✓ Non ancora previsto il rifinanziamento del fondo statale (con utilizzo di economie)
- ✓ Non ancora previsto l'allungamento del termine per il raggiungimento dell'equilibrio

Debito

- ✓ Non raccolta la richiesta di un sostegno alla diminuzione delle penali per estinzione/riduzione del debito
- ✓ Non è stata estesa ai mutui contratti nel 2016 l'incentivazione prevista per i mutui accesi nel 2015 dal comma 540 LStab 2015 (oneri a carico dello Stato per cinque anni) – co. 755

Le risorse per il 2016...

- **Le risorse complessive 2015-16 sono sostanzialmente invariate**, a meno di una riduzione complessiva di 89 milioni per:

- Contributo ai Comuni con Tasi Abitazione principale inferiore allo standard (80 mln. strutturali, «a decorrere dal 2016») – co. 17, lett. f))
- Contributo straordinario «per il 2016» al Comune di Campione d'Italia (9 mln. – co. 763)

Per la generalità dei Comuni si determina così una **riduzione dello 0,57% delle risorse standard 2015** (IMU std netta + Tasi std + FSC)

- **La quota di alimentazione dell'FSC attraverso l'IMU comunale diminuisce sensibilmente**, da 4,7 a 2,8 miliardi di euro – co. 17, lett. a)

- in percentuale si passa dal 38,23% al 22,4% circa dell'IMU std
- **ma anche le assegnazioni devono diminuire per assicurare l'invarianza delle risorse**

- **L'importo in aumento dell'FSC destinato al ristoro dei gettiti perduti non subisce alcuna alterazione distributiva** – co. 17, lett. f, primo periodo del nuovo co. 380-sexies della l. 228/2012

- si tratta di 3.767,45 mln. di euro compensativi dei gettiti Tasi Abitazione principale, IMU terreni agricoli e di altre agevolazioni minori

Il quadro generale delle compensazioni e del nuovo FSC è riportato nella tabella seguente



...Le risorse per il 2016

RIEPILOGO RISTORI DI GETTITI E ASSEGNAZIONI DI RISORSE 2016

		RSO, Sicilia e Sardegna (Area FSC)	RSS Nord	Totale	Note
Compensazioni per perdita di gettito IMU/TASI (incremento FSC)					Data una stima ragionevole del gettito perduto, l'incremento FSC per ristoro è integralmente compensativo
1-da comma 17 Legge Stabilità 2016					
Esenzione TASI Abitazione principale	a	3.500,1			
Esenzione TASI inquilini prime case	b	15,6			
Riduzione 25% IMU/TASI abitazioni locate a canone concordato	c	78,4			
Esenzione alloggi studenti universitari	d	0,3			
Riduzione 50% IMU comodato gratuito primo grado	e	20,7			
Esenzione IMU terreni agricoli - Incremento Fondo solidarietà	f	152,4			
Totale co.17	1	3.767,5	78,6	3.846,0	
2-da altri commi					
Esenzione IMU terreni agricoli - Ripristino Circ. 1993 (co.13)	g	244,9			Reintegro tagli a FSC 2014-15
Esenzione IMU imbullonati – quota Comuni	h	146,2			Procedura DOCFA
Totale	2	391,1	12,1	403,2	
Totale incrementi FSC per ristoro gettiti perduti		4.158,5	90,6	4.249,2	
Altre assegnazioni					
Fondo IMU-Tasi (co. 20, fuori saldo di competenza)	i	389,3	0,7	390,0	Era 472,5 mln. € nel 2015
Ristoro riduzioni IMU (ex dl 102/2013)	l	75,7	4,0	79,7	Immobili merce e altre minori
Ristoro riduzioni IMU ruralità (ex L.Stab 14, co.711)	m	110,7	5,8	116,5	Moltiplicatorie terreni e rurali strum.
Totale Altre assegnazioni		575,7	10,5	586,2	
Redistribuzione FSC 2016 da trattenuta IMU e variazioni di legge					
Trattenuta IMU		-2.768,8			
Fondo Tasi minima e Campione d'Italia (0,57% risorse std 2015)	n	-89,0			È la sola variazione netta prevista
FSC 2016		2.679,0			
Fondo Tasi minima (Tasi ABP std meno gett. Effettivo)		80,0			
Assegnazione Campione d'Italia		9,0			