

L'impatto della legge di stabilità 2015 sugli enti locali della Toscana

di Claudia Ferretti e Patrizia Lattarulo*

Trimestrale di informazione per cittadini e imprese
Anno X - Numero 1/2015 - ISSN 2465-0188

Numero 1/2015

1

ENTI LOCALI

La legge di stabilità 2015 si pone in discontinuità con il passato, collocando al centro dell'intervento le politiche di rilancio economico, finanziate in disavanzo, anche a prezzo di una ricontrattazione dei vincoli europei. In questa direzione l'iniziativa di maggiore impatto riguarda la riduzione del peso fiscale sul costo del lavoro, a favore del sistema produttivo. Dal lato delle famiglie, invece, si interviene attraverso la "restituzione degli 80 euro in busta paga", in altri termini attraverso la detrazione di 80 euro dall'Irpef.

Seppure nell'immediato questi interventi non siano destinati ad incidere sui bilanci degli enti territoriali, è su di essi che ricade in larga parte il peso dell'intera manovra. Per dare credibilità all'intento riformatore vengono imposti, infatti, pesanti tagli a carico di tutti gli enti territoriali mentre ai vincoli finanziari e di bilancio si aggiungono anche gli obblighi contabili. Questi ultimi, che sono certamente rivolti ad avviare il processo di riforma della contabilità pubblica verso l'armonizzazione, comportano anche una maggiore restrizione degli spazi di manovra a disposizione degli enti. Infine, i tagli alle risorse vengono utilizzati come leva per accelerare i processi di riassetto istituzionale, nonostante non si sia ancora compiuta una adeguata riflessione in merito alla riorganizzazione funzionale e amministrativa.

Nel 2015 non si riduce, dunque, il peso della manovra sui **Comuni**. Se è vero che l'obiettivo del patto di stabilità viene ridimensionato, l'intervento sui crediti di dubbia esigibilità compensa in parte questo effetto. Si tratta di una operazione di natura contabile, rivolta a correggere la cattiva pratica di riportare in bilancio di anno in anno crediti la cui esigibilità è sempre più improbabile (multe o oneri di urbanizzazione mai riscossi). L'intervento va giustamente nella direzione dell'armonizzazione contabile ed è rivolta a limitare gli spazi di ma-

novra nascosti all'interno dei bilanci degli enti ma ciononostante l'inserimento del fondo crediti di dubbia esigibilità tra i costi imputati ai fini del patto di stabilità è destinata a ridurre i margini di intervento dei Comuni, al pari di una manovra finanziaria. La stima di questa voce contabile è molto incerta, essendo nelle competenze esclusive degli enti e la dichiarazione degli importi rischia di essere poco trasparente. Certamente i Comuni toscani, rispetto al resto del Paese, manifestano un buon controllo dell'accumulo dei residui attivi, con effetti attesi positivi su questo correttivo contabile.

Nel 2015 la legge di stabilità prevede, inoltre, la decurtazione del Fondo di solidarietà per 1,2 miliardi e cioè più o meno un terzo rispetto all'ammontare complessivo del 2014 (circa 6,3 miliardi). La riduzione del Fondo, alimentato dal prelievo dell'IMU, comporta l'appropriazione a livello centrale di una ulteriore quota dell'imposta. Aumenta, però, nel contempo, la parte del Fondo ripartita sulla base della differenza tra capacità contributiva e fabbisogni standard.

Con la legge di stabilità, inoltre, viene rifinanziato il Patto verticale incentivato a sostegno degli enti in difficoltà nel sostenere gli obiettivi del PSI.

Nel complesso, il peso della manovra sui Comuni toscani supererà i 200 milioni, riducendo per un importo pari ad un ulteriore 6% della spesa corrente la capacità di azione degli enti.

È necessario considerare che è tuttora in corso il confronto tra le parti interessate, in merito ai criteri di riparto territoriale delle misure, cosa che potrà portare a futuri aggiustamenti delle previsioni per la Toscana.

Le **Province** sono al centro di un complesso processo di riforma, da poco avviato e ancora poco definito negli aspetti operativi. La legge di stabilità interviene accelerando questo processo attraverso un taglio radicale alla capacità di spesa e

IMPATTO DELLA MANOVRA SUI COMUNI ITALIANI E TOSCANI

Milioni di euro

	Italia		Toscana	
	Pre manovra	Contributo 2015	Pre manovra	Contributo 2015
Obiettivo Patto secondo criteri L. di Stabilità 2015	-4.400	-1.800	-347	-115
Accantonamenti dubbia esigibilità		-1.750		-70
Decurtazione fondo di solidarietà		-1.200		-70
Patto verticale incentivato		800		52
TOTALE		-3.950		-203
% spesa corrente		6		6

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT, Ministero del Tesoro, Ministero dell'Interno

IMPATTO DELLA LEGGE DI STABILITÀ 2015 SU PROVINCE/CITTÀ METROPOLITANE. TOSCANA

Milioni di euro

	Obiettivo PSI pre Legge di stabilità	Contributo 2015	
Obiettivo PSI da Legge di stabilità	-115	-101	
Fondo crediti dubbia esigibilità		-10	
Riduzione della spesa corrente		-86	
TOTALE		-197	
% spesa corrente		-30%	
Riduzione della spesa corrente da L. 66/2014		-49	
Riduzione personale Province		-70	50%
Riduzione personale Città metropolitana			30%

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT, Ministero del Tesoro, Ministero dell'Interno

Segue



Federalismo in Toscana **ENTI LOCALI**

Segue **L'impatto della legge di stabilità 2015 sugli enti locali della Toscana**

di Claudia Ferretti e Patrizia Lattarulo*

Numero 1/2015

2

ENTI LOCALI

al personale. Interventi, dunque, destinati a compromettere la precedente configurazione di questo livello di governo e finalizzati a spingere verso un nuovo assetto, costringendo di fatto ad una riorganizzazione operativa "spontanea". Se da un lato è forte il rischio dell'improvvisazione, dall'altro si interviene sui tempi lunghi dell'inerzia. La funzionalità degli enti, misurata in termini di risorse disponibili, viene ridotta al 70% rispetto al 2014 per le Province e al 75% per le Città metropolitane. Le Città metropolitane nascono, dunque, già prive di risorse.

Anche le **Regioni** sono chiamate ad un crescente contributo al risanamento del Paese attraverso un taglio dei costi per 4,2 miliardi (pari ad una riduzione del 3% della spesa corrente). Al taglio si aggiunge l'introduzione del vincolo contabile del pareggio di bilancio corrente e totale, per un contributo complessivo di 2 miliardi. Il disavanzo di cassa della Toscana nel 2012 – ultimo bilancio disponibile – era di circa 500 milioni e cioè il 10% del disavanzo dell'intero comparto (5 miliardi di euro). Rispetto a tale quota, il contributo della Toscana al ripiano del disavanzo dovrebbe essere pari a 200 milioni di euro. Questo importo è inferiore alla riduzione dei costi richiesto dalla manovra, quindi non comporterà, di per sé, uno sforzo aggiuntivo per la Toscana.

Dal lato delle risorse delle Regioni, la manovra sull'Irap è destinata per quest'anno ad incidere solo in parte sul bilancio degli enti. Il gettito perso ad aliquote standard verrà compensato con trasferimenti statali, mentre rimarrà a carico delle Regioni il gettito extrastandard. Nel caso della Toscana, tale

gettito extrastandard è pari a 150 milioni di euro (da manovre aggiuntive e da manovre di riduzione del peso fiscale). Pertanto, la manovra di detrazione del costo del lavoro dalla base imponibile comporterà una riduzione di gettito a carico del bilancio regionale pari a 50 milioni di euro. Al di là dell'intento anticiclico della manovra, sul piano dei bilanci regionali non può non destare preoccupazione il venir meno di una importante fonte di finanziamento della sanità. La contemporanea azione dal lato dei costi e del prelievo fiscale spinge a interrogarsi in merito all'ipotesi di una riduzione strutturale del perimetro d'azione delle regioni, tale da incidere sulla capacità di offerta di servizi per la salute.

Il rifinanziamento per il 2015 del **Patto verticale incentivato** è stato generalmente accolto con molto favore, in quanto riconosce alle amministrazioni regionali un ruolo di supporto al proprio territorio. I patti di solidarietà sono strumenti che spingono verso una risposta solidale – appunto – degli enti ai vincoli finanziari. Le crescenti e diffuse restrizioni rendono, però, sempre più angusti i margini disponibili per la solidarietà. Già nel 2014 la Regione Toscana, ha rinunciato a mettere in gioco risorse proprie, lasciando spazio alle sole risorse statali. A maggior ragione il patto orizzontale presenta alcune interessanti esperienze solo in poche realtà regionali, ma rimane sostanzialmente residuale.

*IRPET

IMPATTO DELLA MANOVRA SULLE REGIONI ITALIANE E SULLA TOSCANA

Milioni di euro

ITALIA

Irap	-7.600	Tagli alla spesa	-4.200
Di cui ad aliquota standard	Compensazione con compartecipazione all'IVA	Norme contabili Pareggio di bilancio - Contributo del comparto	-2.000
Di cui ad aliquota extrastandard	A carico dei bilanci regionali		
Patto verticale incentivato	A favore di Comuni e Province		

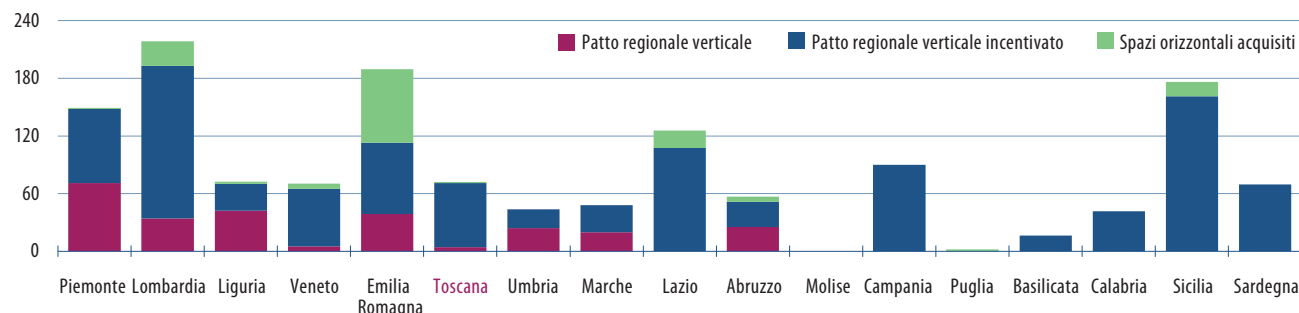
TOSCANA

Irap	-500	Tagli alla spesa	-240
Di cui ad aliquota extrastandard (a carico dei bilanci regionali)	-50	(-3% spesa corrente)	
		Contributo al Pareggio di bilancio del comparto*	-200

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT, Ministero dell'Interno

IMPATTO DELLA MANOVRA SULLE REGIONI ITALIANE E SULLA TOSCANA

Milioni di euro



Fonte: Monitoraggio RGS

L'impatto del vincolo del pareggio di bilancio sulla finanza regionale

di Michele Zanette*

Il vincolo del pareggio di bilancio rappresenta una novità assoluta per le Regioni, che sono state finora sottoposte solamente a vincoli dal lato della spesa, in particolare quella extra-sanitaria. L'origine della nuova regola va rintracciata nella riforma Costituzionale del 2012, che, se da una parte attribuisce agli Enti Territoriali piena autonomia finanziaria, dall'altra impone loro di rispettare "l'equilibrio dei relativi bilanci" (art. 119, primo comma). Nel concreto questo principio implica (Legge n. 243 del 2012) che devono essere non negativi i seguenti due saldi di bilancio: a) il saldo corrente "aggiustato", e cioè la differenza fra le entrate correnti e le spese correnti più la quota in conto capitale delle rate di ammortamento dei prestiti; b) il saldo finale, e cioè la differenza fra le entrate finali e le spese finali. Tali regole devono essere rispettate sia in sede di previsione che di rendiconto e sia per il bilancio di cassa che di competenza.

Il processo di attuazione del principio del "pareggio" di bilancio si è concluso, per le Regioni, con la recente Legge di Stabilità per il 2015, che, oltre ad aver precisato le modalità di calcolo dei saldi di bilancio alla luce delle norme contabili, ha attuato un'altra grande rivoluzione per le Regioni a Statuto Ordinario: l'abolizione di tutte le regole del Patto di Stabilità Interno che le riguardano. Un passaggio obbligato vista l'inconciliabilità di questo sistema di regole fiscali con i nuovi vincoli di bilancio. A conferma dell'urgenza del programma di riforma, la Legge di Stabilità 2015 stabilisce che i nuovi vincoli devono essere rispettati già dal 2015, in sede di rendiconto, e dal 2016 anche per il bilancio di previsione.

Ma la concreta applicazione del principio dell'equilibrio di bilancio non sarebbe stata possibile se simultaneamente non fosse giunta a termine la tanto agognata armonizzazione contabile, iniziata con il D.Lgs 118 del 2011 e completata, dopo un lungo periodo di sperimentazione, con il D.Lgs 261 del 2014. Un percorso ineludibile vista l'eterogeneità e la scarsa trasparenza dei bilanci regionali.

La normativa contabile ha sempre assegnato un ruolo centrale al concetto di equilibrio di bilancio, ma ha però declinato questo concetto in modo particolare, come dimostra anche il D.Lgs. 118, dove gli equilibri di parte corrente, in conto capitale e finale, sono definiti diversamente da quanto fatto dalla Legge di Stabilità 2015. I diversi approcci sono in parte giustificati dalle differenti finalità della normativa contabile e di quella di finanza pubblica, ma è auspicabile che ci sia maggiore uniformità fra le due, pena il moltiplicarsi dei conflitti e degli oneri amministrativi.

Fra le maggiori preoccupazioni che derivano dall'introduzione del principio del "pareggio" di bilancio quella di un possibile impatto negativo su investimenti e indebitamento appare centrale. In effetti, mentre nel passato la capacità d'investimento delle Regioni era esclusivamente condizionata dalla possibilità di reperire adeguate risorse finanziarie, fra cui anche l'indebitamento, con le nuove regole questo non è più sufficiente. Gli investimenti rilevano nel saldo finale e un loro aumento è compatibile con il rispetto dell'equilibrio solo se tale saldo rimane positivo. Ciò accade nel caso in cui gli investimenti siano finanziati con entrate correnti o in conto capitale, perché queste entrate generano un corrispondente aumento delle entrate finali, ma non si verifica invece se gli investimenti sono finanziati a debito. In definitiva, se il saldo finale è prossimo a zero non possono essere realizzati investimenti ricorrendo al debito anche qualora fosse possibile indebitarsi a tassi particolarmente favorevoli.

La realizzazione di investimenti finanziati a debito è anche subordinata alla verifica di un'altra, nuova, condizione di equilibrio, questa volta riferita all'insieme degli Enti territoriali della regione. È, infatti, necessario che per il complesso di tali enti il saldo finale di cassa, inteso come somma algebrica dei saldi finali di ogni Ente, sia non negativo. Questa condizione, più che rappresentare un vero e proprio vincolo, essendo sempre soddisfatto ex-ante, rappresenta il limite all'interno del quale si esplicano "Intese" fra Enti territoriali volte a favorire gli investimenti attraverso una redistribuzione fra gli stessi dei saldi finali. Gli Enti locali che intendono investire più di quanto possono fare in base al loro saldo finale, possono acquisire saldi finanziari da altri Enti o dalla Regione, ammesso che siano disposti a cederli, salvo doverli poi restituire nel biennio successivo. Questo meccanismo, già presente nel Patto di Stabilità Interno, favorisce la flessibilità complessiva del sistema basato sul pareggio di bilancio, ma è favorevole esclusivamente per gli Enti locali. Le Regioni, infatti, non possono acquisire spazi finanziari dagli Enti locali potendo solamente cedere loro parte del saldo finale di cassa. È evidente che così facendo pregiudicano la loro capacità di realizzare investimenti, che è ulteriormente limitata dal fatto che la cessione di spazi finanziari non prevede il loro rimborso nel biennio successivo, come avviene invece per gli Enti locali. Vista l'esperienza non proprio positiva dei Patti di Solidarietà Verticali in vigore nel passato, è difficile pensare che questo meccanismo di compensazione possa essere destinato al successo.

Al fine di rendere più flessibile il vincolo del pareggio di bilancio in presenza di dinamiche cicliche dell'economia, la Legge 342/12 prevede infine che durante le fasi negative del ciclo gli Enti territoriali godano di trasferimenti statali aggiuntivi volti a finanziare i LEA, mentre debbano concorrere alla sostenibilità del debito pubblico nelle fasi favorevoli del ciclo. Questo meccanismo vorrebbe riproporre anche a livello di finanza locale la flessibilità che il Fiscal Compact e la Costituzione garantiscono al Bilancio dello Stato. Purtroppo l'implementazione di questo meccanismo presenta delle criticità che vanno oltre l'intrinseca complessità del sistema. La prima riguarda il fatto che le fasi del ciclo economico sono definite sulla base dei criteri europei, e quindi sulla base del segno dell'Output Gap dell'intero paese. Ciò può generare maggiori o minori difficoltà nel raggiungere l'equilibrio di bilancio se il ciclo economico regionale è sfasato rispetto a quello nazionale. In secondo luogo, appare assai problematico determinare gli importi a favore o a carico di ciascuna Regione sulla base della parte delle entrate proprie di ciascuna Regione che dipende dal ciclo economico.

Mutuando molte delle disposizioni già previste del Patto di Stabilità Interno anche il rispetto dell'equilibrio di bilancio è supportato da un cogente sistema di monitoraggio e verifica, che prevede, fra l'altro, l'obbligo da parte delle Regioni di presentare un bilancio di previsione che soddisfa l'equilibrio del bilancio, e da un altrettanto stringente sistema sanzionatorio, che prevede il versamento allo Stato di un importo pari all'ammontare dello squilibrio, il divieto all'indebitamento e il divieto all'assunzione di personale.

*Università di Venezia

L'armonizzazione dei bilanci delle Regioni e la specificità della disciplina contabile per la spesa sanitaria: l'esperienza della Regione Liguria

di Claudia Morich*, Bruna Aramini*, Stefania Falzi**, Tiziana Virgilio**

Numero 1/2015

4

ALTRE REGIONI

Il D.Lgs. n. 118/2011: l'armonizzazione dei bilanci delle Regioni e della spesa sanitaria

Il 1° gennaio 2015, dopo tre anni di sperimentazione, è entrata a regime per gli Enti territoriali (Regioni, Enti Locali e loro Enti ed Organismi) la riforma contabile di cui al D.Lgs. n. 118/2011, introdotta da uno dei decreti attuativi della Legge delega n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale e ridefinita, nella sua versione finale, dal D. Lgs. correttivo ed integrativo n. 126/2014 come applicativa dell'art. 117, co. 2, lett. e) della Costituzione.

Durante la sperimentazione la L. Cost. n. 1/2012 relativa all'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale ha, infatti, traslato l'armonizzazione dei bilanci da materia concorrente a materia di competenza esclusiva dello Stato, motivo per cui, a decorrere dal 1° gennaio 2015, cessano di avere efficacia le disposizioni legislative regionali incompatibili con la nuova disciplina.

Le Regioni dovranno adottare la contabilità finanziaria cui affiancano, a fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale, e dovranno conformare la propria gestione ai principi contabili generali ed a quelli applicati (della programmazione, della contabilità finanziaria, della contabilità economico-patrimoniale e del bilancio consolidato) come definiti dal Titolo I del D.Lgs. n. 118/2011.

La riforma introduce, tuttavia, al Titolo II del D. Lgs. n. 118/2011, principi contabili generali ed applicati per il Settore Sanitario, definendo una disciplina specifica diretta a regolamentare le modalità di redazione e consolidamento dei bilanci da parte degli enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio Sanitario Nazionale, tra cui la Regione per la parte del bilancio relativa alla gestione delle risorse per la sanità.

Il percorso della Regione Liguria nell'avvicinamento al Titolo I del D.Lgs. n. 118/2011 e nel processo di revisione del proprio impianto contabile

La Regione Liguria, pur non rientrando tra gli enti sperimentatori individuati dallo Stato, dal 2012 al 2014 ha partecipato alle attività del Gruppo di Lavoro "Sperimentazione", costituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze ed ha promosso, con la Regione Lombardia, l'istituzione di confronti periodici.

La Regione Liguria ha avviato un percorso di avvicinamento ed adeguamento alla riforma a cura della Direzione Risorse Finanziarie la quale ha provveduto, anche mediante la costituzione di apposito Gruppo di Lavoro interno alla Direzione medesima, ad individuare aree tematiche ed un programma di interventi preparatori da attuare, tra i quali:

- presidio evoluzione normativa e valutazione impatti;
- avvio di un processo di revisione straordinaria dei residui attivi e passivi, propedeutico al riaccertamento straordinario disposto dal D. Lgs. n. 118/2011;
- adeguamenti informatici della procedura di contabilità in uso per consentire l'adozione dal 1° gennaio 2015 del nuovo principio di competenza finanziaria;
- programma di formazione per il personale regionale;
- Delibera di Giunta Regionale inerente le disposizioni attuative e di indirizzo per l'avvio della riforma al 1° gennaio 2015;
- Circolare relativa alle disposizioni attuative in merito all'introduzione del principio applicato di contabilità finanziaria potenziata.

Tale principio prevede che le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate siano registrate nelle scritture contabili nel momento in cui l'obbligazione sorge ma con imputazione all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza.

Al fine di dare evidenza contabile alla distribuzione temporale

dell'obbligazione è stata individuata, come soluzione gestionale, l'introduzione del piano finanziario quale presupposto per la registrazione contabile dell'accertamento/impegno.

Nell'attuale sistema informativo di contabilità è stata quindi progettata e rilasciata un'apposita funzionalità per l'adozione del piano finanziario come strumento di gestione e di raccordo dei nuovi istituti contabili connessi all'applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata: fondo pluriennale vincolato, riaccertamento straordinario ed ordinario dei residui, e bilancio pluriennale autorizzatorio.

L'adeguamento del bilancio regionale alle disposizioni del Titolo II del D.Lgs. n. 118/2011

La Regione Liguria ha provveduto ad ottemperare alle prescrizioni fissate dal Titolo II del D. Lgs. n. 118/2011, attraverso:

- l'individuazione dei nuovi profili di responsabilità definiti in relazione all'istituzione della cosiddetta "Gestione Sanitaria Accentrata" (GSA) all'interno della propria struttura organizzativa, quale specifico centro di responsabilità deputato alla tenuta della contabilità economico-patrimoniale (responsabile regionale della GSA e terzo certificatore) (art. 22, co. 1);
- l'accensione di appositi conti di tesoreria dedicati alla gestione sanitaria (conto corrente bancario presso il Tesoriere Regionale e conto di tesoreria unica presso la Tesoreria Provinciale dello Stato) (art. 21);
- lo svolgimento delle attività inerenti le problematiche connesse alla definizione dello Stato Patrimoniale di apertura della GSA, alla corretta rilevazione dei crediti e dei debiti della stessa nei confronti della Regione, dello Stato e delle Aziende Sanitarie, alla definizione dei dati finanziari di apertura e della determinazione del patrimonio netto ed alla perimetrazione dei capitoli del bilancio regionale aventi riflessi sulla GSA.

Il raccordo tra i principi del bilancio regionale ordinario (Titolo I) ed i principi del Settore Sanitario (Titolo II): questioni aperte

Dall'applicazione del nuovo impianto normativo scaturito dalla riforma contabile derivano alcune criticità, tra cui il "disallineamento" tra i principi contabili del D. Lgs. n.118/2011 disciplinati distintamente per la parte di bilancio regionale riguardante il finanziamento e la spesa del Servizio Sanitario (che segue il Titolo II) e la restante parte del bilancio regionale (che segue i Titoli I e III). Ad oggi, tra i principali nodi irrisolti, rileva quello della mancanza di una puntuale definizione del cosiddetto "perimetro sanità", ossia l'insieme dei capitoli di contabilità finanziaria, sia di entrate che di spesa, in cui deve essere articolato il bilancio regionale secondo la prescrizione del co. 1 dell'art. 20 del D. Lgs. n. 118/2011, che pone a carico delle Regioni l'obbligo di garantire, nell'ambito del proprio bilancio, un'esatta "perimetrazione" delle entrate e delle spese relative al finanziamento del proprio Servizio Sanitario, i cui movimenti confluiscono nel bilancio della GSA e nel consolidato "sanità", ivi incluse le risorse autonome regionali aggiuntive.

Tenuto conto dei principi di unità ed universalità del bilancio si profila pertanto l'esigenza di definire un quadro di regole contabili uniforme per l'intero bilancio regionale ed un più completo raccordo in termini di principi contabili tra la gestione della parte "sanitaria" del bilancio regionale e la gestione della restante parte del bilancio.

In conclusione, la nuova disciplina relativa all'armonizzazione dei sistemi contabili delle Regioni (Titoli I e III) deve trovare applicazione in linea generale su tutto il bilancio regionale, ossia anche per la parte "perimetrata sanità", alla quale per contro continua ad applicarsi la disciplina specifica del Titolo II.

*Regione Liguria, **Liguria Ricerche S.p.A.

Armonizzazione contabile europea, l'Italia alla prova

di Giancarlo Pola*

La recente crisi economica e le tensioni finanziarie che ad essa sono seguite hanno portato all'adozione di provvedimenti diretti a rafforzare la governance finanziaria europea e a coordinare le politiche fiscali dei Paesi membri. Tra questi un ruolo fondamentale è senza dubbio ricoperto dalla necessità di uniformare i sistemi di contabilità pubblica in modo che i bilanci dei singoli Stati membri siano effettivamente comparabili, garantendo al contempo la possibilità di avviare processi di revisione della spesa – *spending review* – sulla base di dati trasparenti. Il tema appare particolarmente rilevante per quei Paesi, come l'Italia, che hanno il problema di gestire un livello eccessivo di debito pubblico.

In questo contesto, la scelta del legislatore europeo è stata quella di optare per un sistema di rilevazione dei conti pubblici di stampo economico-patrimoniale, adottando principi contabili – gli European Public Sector Accounting Standards – molto vicini agli IPSAS (International Public Sector Accounting Standards), i principi contabili utilizzati dalle imprese.

La direttiva UE 2011/85 richiede infatti che i sistemi di contabilità pubblica siano redatti conformemente al principio di competenza come da SEC 95 (ignorando quindi il nuovo sistema SEC 2010, introdotto solo quest'anno 2014), il sistema dei conti europei di tipo informativo-statistico che i Paesi membri sono tenuti ad adottare in base al regolamento 2223/1996. Tale sistema deve essere esteso a tutti i sottosettori della Pubblica amministrazione, ugualmente assoggettati alla supervisione della Corte dei Conti.

E l'Italia come si confronta con lo scenario europeo? La risposta più onesta è che la situazione in essere nel nostro Paese appare ancora poco chiara, nonostante i recenti tentativi del legislatore nazionale di riordinare una materia da sempre molto frammentata e "localistica", ed in più poco omogenea a seconda del livello di governo. Insomma, benché da tempo necessaria, in Italia l'introduzione di regole contabili uniformi è divenuta urgente solo sulla spinta delle esigenze di trasparenza dei conti pubblici e delle verifiche sugli equilibri di bilancio richieste dalla l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, frutto della situazione emergenziale causata dalla crisi economica.

Proprio con la crisi, infatti, il sistema esistente si è mostrato in tutta la sua inadeguatezza, rivelando l'impellente necessità degli Enti pubblici e territoriali di disporre di basi informative univoche e comparabili circa i saldi finanziari e i risultati di bilancio, sia per poter rispondere alla crescente domanda di *accountability* da parte degli attori sociali ed economici dei territori di riferimento, sia per consentire il coordinamento delle scelte di finanza pubblica e il perseguimento degli obiettivi prefissati (a livello europeo e, quindi, a cascata, sui vari livelli di governo sub-nazionali). Diviene, pertanto, necessario avviare uno studio accurato dei rapporti finanziari in essere tra i diversi livelli di governo, prevalentemente redatti secondo i principi della contabilità finanziaria che, talvolta, presentano scritturazioni di voci tra loro discordanti (pensiamo, ad esempio, ai residui attivi/passivi o ai flussi debitori/creditori).

Con l'approvazione del d.lgs 23 giugno 2011, n.118 si dà avvio anche nel nostro Paese ad un processo di riordino e di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi, tuttora in atto, e destinato a concludersi nel 2015 quando la nuova disciplina sarà interamente estesa a tutti gli Enti territoriali e non più solo a quelli in sperimentazione.

Il nuovo impianto contabile si basa sul principio della competenza finanziaria potenziata e sull'introduzione di un fondo pluriennale vincolato. In prospettiva, queste novità potrebbero ridurre l'entità dei residui e quindi imporre l'iscrizione a bilancio dei "veri debiti" e dei "veri crediti" registrati. Gli Enti territoriali sono poi chiamati ad uniformare l'attività di rilevazione contabile ai principi della contabilità economicopatrimoniale. Allo scopo di raccordare i conti di tutti gli Enti legati da relazioni di partecipazione, è poi prevista l'adozione del bilancio consolidato. Infine, essi devono adottare un comune piano dei conti integrato.

La novità più significativa introdotta dalla riforma è la coesistenza in corso d'anno e a consuntivo dei principi di contabilità finanziaria con quelli di contabilità economico-patrimoniale. Tuttavia, come evidenziato da molti critici, nel sistema scaturito dall'"armonizzazione contabile" all'italiana la contabilità economico patrimoniale rimane una mera appendice del sistema contabile a base finanziaria, non la sostituisce e non viene estesa al bilancio preventivo, nonostante questo svolga un ruolo centrale nelle politiche di bilancio di ogni Ente pubblico.

In questo percorso verso un comune sistema dei conti sembra, dunque, che sia l'Europa che l'Italia siano state particolarmente attive, sebbene non perfettamente convergenti su quelli che dovrebbero invece essere i comuni obiettivi. In questo senso il ritardo del nostro Paese è evidente e l'eccessiva lunghezza del periodo di sperimentazione sembra avere ulteriormente rallentato il processo di armonizzazione, relegando ancora una volta l'Italia ad un ruolo subalterno. Considerando il peso dell'economia italiana rispetto a quella europea e l'entità del suo debito pubblico sarebbe, invece, opportuno che l'Italia si facesse portavoce di un ruolo più attivo, al quale sembra tuttavia aver rinunciato non partecipando alla consultazione pubblica avviata dalla Commissione europea per raccogliere indicazioni in merito all'applicabilità agli Stati europei dell'attuale versione degli IPSAS.

Il rischio, evidenziato anche in un recente articolo apparso sul quotidiano della Bocconi ("Roma e Bruxelles, armonie diverse", autrici Ileana Steccolini e Mariafrancesca Sicilia), è che l'Italia si trovi ancora una volta marginalizzata su un tema che, dato il livello attuale del debito pubblico, non può non essere fondamentale per aiutare il Paese ad uscire dalle secche.

*Università di Ferrara

Federalismo in Toscana

Redazione

IRPET:

Claudia Ferretti (Responsabile)
Patrizia Lattarulo

Regione Toscana:

Luigi Idili
Giovanni Morandini
Agnese Parrini
<http://www.regione.toscana.it/-/il-bollettino-federalismo-in-toscana>

Sede di redazione:

IRPET - Villa La Quiete alle Montalve
Via Pietro Dazzi, 1
50141 FIRENZE
Tel. 055/4591222
Fax 055/4591240
e-mail: redazione@irpet.it
www.irpet.it

Attività e Notizie

Iniziativa

XV Meeting sulla finanziaria. Anci Toscana
"Facciamo i conti": la Legge di stabilità e il territorio
Firenze, 30 gennaio 2015

SRM, Irpet, Ipres, Ires, Eupolis, Liguria Ricerche
La finanza territoriale in Italia. X Rapporto
Bari, 5 dicembre 2014

Pubblicazioni

L'armonizzazione dei sistemi contabili. Verso l'attuazione della riforma
IFEL
Novembre 2014

Per informazioni o chiarimenti sui tributi della Regione Toscana scrivere a: tributi@regione.toscana.it