

## La contabilità armonizzata dei Comuni e il controllo della Finanza Pubblica

di Alessandro Petretto\*

Trimestrale di informazione per cittadini e imprese  
Anno X - Numero 3/2015

Numero 3/2015

1

ENTI LOCALI

In seguito agli accordi europei, la finanza pubblica è soggetta a controlli che riguardano la P.A. nel suo complesso e i settori che, in vario modo, contribuiscono alla formazione dei saldi oggetto del controllo: (i) l'Amministrazione centrale (i Ministeri e le altre Amministrazioni statali); (ii) l'Amministrazione Previdenziale (INPS e Istituti minori); l'Amministrazione locale (Regioni, Comuni, Unioni dei Comuni, Città metropolitane e Università).

Secondo il vincolo sui saldi di bilancio della P.A., di cui alla legge ordinaria rinforzata (LOR) 243/2012 (art. 3 e 4), il saldo strutturale deve essere in equilibrio. Ciò implica che il così detto *Cyclically-adjusted budget* deve essere uguale a zero, mentre il deficit nominale complessivo deve essere solo quello derivante dall'andamento del ciclo, ottenibile con riferimento all'output gap (differenza tra saggio di crescita potenziale ed effettiva) e alla sensibilità del deficit rispetto all'andamento del ciclo.

Logica vorrebbe che questo saldo, compatibile con il pareggio del disavanzo strutturale, fosse suddiviso in tre componenti riferite all'amministrazione centrale (AC), previdenziale (EP) e locale (AL), tenendo conto opportunamente della natura dei trasferimenti verticali che si annullano nel consolidato. Una volta ammessa, tale suddivisione sarebbe simmetrica nel senso che varrebbe anche nel ciclo positivo; con un surplus aggregato, la suddivisione deve estendersi ai surplus settoriali. La suddivisione dovrebbe risultare da valutazioni di politica economica che tengano conto degli effetti di composizione delle entrate e delle uscite dei tre settori in termini di politica anticiclica (es. indirizzare le risorse dove il moltiplicatore dell'attività economica è più elevato). Così come dovrebbe essere impostata la suddivisione del saldo settoriale AL tra gli enti territoriali (Regioni, Comuni, Città metropolitane).

L'art. 9 della LOR non muove in questa direzione, sostanzialmente avocando all'amministrazione centrale la facoltà di produrre interamente l'indebitamento netto consentito. I principali motivi di questo orientamento restrittivo nei confronti delle amministrazioni locali sono: (i) la convinzione che le esigenze di finanziamento, correnti e in conto capitale, degli enti territoriali siano completamente soddisfatte dai margini di autonomia fiscale e dalla struttura dei trasferimenti erariali; (ii) una valutazione sostanzialmente negativa in merito alla capacità di controllo autonomo della finanza degli enti decentrati (prova ne è l'asimmetria rispetto agli enti pubblici non territoriali, che ricevono un trattamento meno vincolante); (iii) la convinzione che questa scomposizione dei saldi sia resa complicata dall'asimmetria delle contabilità dei settori e sotto-settori.

I primi due sono giudizi di valore e in quanto tali criticabili. L'ultimo rilievo ha una base analitica più fondata ed è, al momento, corretto. Tuttavia, non sarà più così con la nuova armonizzazione contabile che muove nella direzione di bilanci omogenei, confrontabili e aggregabili, con la caratteristica di fornire un'individuazione corretta dei debiti dei sotto-settori della P.A.. Gli elementi che favoriscono questo avvicinamento a bilanci omogenei, confrontabili e aggregabili sono i seguenti: (i) la nuova classificazione delle entrate e delle spese che identifica nuovi e più espliciti titoli, (ii) la suddivisione delle spese in missioni e programmi, aggregabili e scomponibili per l'intera P.A.; (iii) la combinazione tra Contabilità finanziaria e Contabilità economico-patrimoniale, con il piano di conti integrato, unico e obbligatorio per tutte le P.A.; (iv) l'applicazione del principio della Competenza finanziaria potenziata (CFP) e (v) il bilancio consolidato per l'Ente territoriale e le sue partecipate.

In particolare, la CFP rileva i fatti gestionali nel momento del perfezionamento dell'obbligazione e dell'imputazione degli impegni e degli accertamenti in base all'esigibilità dell'obbligazione stessa. Distingue la nascita dell'obbligazione dalla sua scadenza proponendo la registrazione degli accertamenti e degli impegni nel momento del perfezionamento dell'obbligazione giuridica e la successiva imputazione nell'anno in cui tale obbligazione scade. Di conseguenza, i residui non possono più essere considerati debiti e crediti fittizi dato che emergono solo dal disallineamento tra gli stanziamenti di competenza e di cassa e sono destinati ad azzerarsi nel tempo. Cassa e competenza tendono ad uniformarsi e i bilanci dell'ente, rappresentando obbligazioni giuridiche scadute, danno certezza dell'ammontare delle passività e il consolidamento dei dati fa emergere il debito dell'intera P.A..

L'art. 9 della LOR prevede per le amministrazioni locali saldi di finanza pubblica molto rigidi. Infatti, i bilanci degli enti territoriali si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano: a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali; b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

Il conseguente divieto di finanziamento del bilancio col debito, disposto dall'art. 9, limita in modo drastico lo spazio per investimenti pubblici degli enti territoriali, con notevole pregiudizio per l'accumulazione del capitale sociale e la crescita economica. Al riguardo, l'unico spiraglio viene dall'art. 10 che ammette il ricorso al debito per finanziare investimenti dei Comuni solo a condizione che siano definiti precisi piani di ammortamento e per il complesso dei comuni di una Regione sia rispettato il vincolo di bilancio di cassa. Ai fini dell'intesa ciascun ente comunica ogni anno alla Regione di appartenenza il saldo di cassa (entrate finali-spese finali) che prevede di conseguire gli investimenti che intende realizzare mediante il ricorso all'indebitamento (o con avanzi di amministrazioni degli esercizi precedenti). L'ammontare complessivo degli avanzi di cassa dei diversi enti costituisce quindi il limite all'indebitamento per l'insieme degli EELL appartenenti ad una Regione, compresa la Regione stessa.

Pertanto, sarebbe opportuno modificare l'art. 9 della LOR con l'obiettivo di strutturare il vincolo su una grandezza di bilancio che si avvicini il più possibile alla misura Eurostat dell'indebitamento netto della P.A., di cui al vincolo nominale del 3%. Per quanto precisato, il saldo finale in termini di CFP, potrebbe essere il riferimento corretto. Inoltre, si dovrebbe consentire una maggiore flessibilità, pur nel rigoroso rispetto dei vincoli posti dagli art. 3 e 4. Pertanto, come obiettivo di politica economica potrebbe essere fissato, con la legge di stabilità, a livello di AL, un deficit (pareggio o surplus, a seconda della fase ciclica), connesso alla differenza tra i Titoli 1 e 2 della spesa e i Titoli 1, 2, 3 e 4 dell'entrata, secondo la nuova classificazione. Il saldo così programmato dovrebbe poi essere opportunamente ribaltato a livello del singolo Comune in proporzione a grandezze oggettive, come la popolazione o le entrate. Il ribaltamento potrebbe anche avvenire ricorrendo alla struttura dei patti regionali orizzontali previsti, come detto, dall'art. 10 della LOR, a condizione che siano incentivati e resi sistematici, eventualmente anche a seguito di accordi tra le Regioni più piccole.

\*Università di Firenze

