

I Comuni alla prova della nuova contabilità armonizzata

di Andrea Taddei*

Le nuove regole della nuova contabilità armonizzata sono ormai definitivamente diventate parte integrante della gestione finanziaria dei Comuni.

I cambiamenti introdotti hanno una portata molto rilevante nell'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e puntano a una maggiore trasparenza ed efficienza dello strumento del bilancio.

Come noto, il principio della competenza finanziaria potenziata impone che le obbligazioni attive e passive che portano a entrate e spese siano iscritte a bilancio solo nel momento in cui si perfezionano giuridicamente e imputate nell'esercizio in cui vengono a scadenza. Questo aspetto ha comportato una rivoluzione nel modus operandi dei vari uffici che puntualmente predispongono i propri impegni di spesa. La mentalità per la quale i funzionari e i dirigenti erano soliti impegnare più del necessario al fine di creare una "riserva" di risorse che potesse poi essere eventualmente re-imputata nell'esercizio successivo dovrà necessariamente terminare. Maggiore sarà la vicinanza tra la previsione di spesa e quanto pagato, maggiore sarà l'efficienza con la quale verrà sfruttata la capacità di spesa dell'ente. Strettamente connessa con questi scenari è la nuova concezione dei residui: quelli passivi saranno solo obbligazioni giuridiche perfezionate ed esigibili, ovvero debiti; quelli attivi saranno solo obbligazioni giuridicamente perfezionate ed esigibili, ovvero crediti. La difficoltà nel metabolizzare tale metodologia potrebbe portare per i singoli comuni, in particolare nel primo anno della nuova contabilità, a vedere confluire nell'avanzo importanti somme impegnate e non utilizzate, riducendo così la capacità di spesa dell'ente stesso fino all'eventuale utilizzo dell'avanzo. Nella migliore delle ipotesi, lo scenario è quello di una serie di importanti variazioni di bilancio che andranno a riallocare risorse tra i vari capitoli o ad applicare l'avanzo.

Da quanto esposto emerge come è e come sarà sempre più vitale per l'ente dotarsi di una precisa programmazione finanziaria.

Anche la realizzazione di spese di investimento vedrà delle importanti modifiche. La distribuzione nel tempo dell'opera in base al "cronoprogramma" di esecuzione dell'intervento e la creazione del fondo pluriennale per le opere da finanziare in più esercizi comporterà una stretta commistione tra ufficio tecnico e ragioneria, non solo per programmare attentamente le opere in base alle risorse disponibili, ma, soprattutto per pianificare i pagamenti degli stati di avanzamento nel rispetto del patto di stabilità e nel rispetto dei tempi medi di pagamento. Anche questa disposizione, assolutamente positiva e volta ad avvicinare la dimensione contabile alla dimensione gestionale ed operativa, si scontra con le importanti limitazioni di spesa in rispetto del patto che inevitabilmente porteranno a difficoltà nel riuscire a pagare tempestivamente le aziende impegnate nelle opere, senza contare le altre necessità di pagamento per spese maggiormente ricorrenti quali le manutenzioni stradali o degli immobili. Oltre a questo, permane la difficoltà nel riuscire a stanziare l'intera somma per l'opera nel momento in cui viene svolta la gara d'appalto.

Anche per quanto riguarda le entrate si richiede un'attenta stima di quelle che saranno le entrate accertate: a partire dal bilancio di previsione 2015, infatti, è prevista la creazione obbligatoria di un fondo crediti di dubbia esigibilità per tutte quelle poste suscettibili di provocare minori entrate. In questo caso, un eccessivo accantonamento, e quindi immobilizzazione di tali risorse, potrà comportare una limitazione alle somme immediatamente a disposizione dell'Ente; viceversa, un basso accantonamento potrà produrre un ammanco di risorse in caso di incassi più bassi del previsto. Nel 2015, secondo la Legge di Stabilità 2015, dovrà essere accantonato al fondo almeno il 36% di tali risorse (il 55% per gli Enti sperimentatori). A tal proposito deve essere considerato come l'accresciuta evasione fiscale

e il ritorno nei bilanci comunali del tributo sullo smaltimento dei rifiuti potenzialmente portino ad accrescere la somma da accantonare al fondo crediti di dubbia esigibilità.

Le prime criticità che potrebbero insorgere dal lato delle risorse riguardano le disponibilità di cassa. Le disposizioni nazionali secondo le quali gli incassi dei principali tributi comunali quali TASI e IMU avvengono il 16 giugno e il 16 dicembre, determinano una situazione in cui per la prima parte dell'anno l'ente deve effettuare pagamenti con le risorse liquide di cui già dispone e che può aver accantonato nel tempo e solo per la parte non vincolata. Le difficoltà nascono nel momento in cui tale disponibilità non vi sono e i pagamenti correnti necessitano di liquidità per espletare l'attività amministrativa. Per tali motivi risulta imprescindibile pensare a un futuro anticipo di risorse da parte dello Stato che probabilmente riguarderà il Fondo di Solidarietà Comunale.

Un aspetto poco considerato, infine, riguarda l'utilizzo di fondi provenienti da altri Enti: secondo il principio dell'esigibilità i contributi che potrebbero derivare, ad esempio, da un livello di governo sovraordinato come la Regione dovranno essere introitati nel medesimo anno di spesa. Ciò non sempre si rende possibile e, per opere pluriennali, l'esborso dovrebbe essere frazionato in base alle previsioni annue di spesa. Oltretutto, nel caso di contributi erogati dopo la rendicontazione, i comuni potranno contare in un primo momento solo sulle proprie risorse: l'amministrazione potrebbe rinunciare ad alcuni bandi per indisponibilità di risorse da anticipare.

Un ulteriore elemento di positività della riforma è stato il riaccertamento straordinario dei residui che ha permesso di operare per la prima volta una definitiva "pulizia" di residui pregressi e far emergere situazioni dove ancora persisteva un'obbligazione. Tuttavia, in molti comuni, tale operazione ha comportato una situazione di disavanzo tecnico, vale a dire un disavanzo temporaneo creato dal saldo negativo dei residui pregressi a cui l'Ente dovrà far fronte man mano che i residui arriveranno a scadenza per i prossimi 30 anni. In alcune situazioni più gravi il disavanzo del riaccertamento potrebbe andare a sommarsi al disavanzo ottenuto dal consuntivo 2014, il c.d. "maggior disavanzo".

In conclusione, la nuova contabilità armonizzata se per un lato andrà ad uniformare la contabilità delle Amministrazioni Pubbliche, avvicinerà i saldi degli Enti a quelli europei e porterà una positiva trasparenza dei bilanci, dall'altro non sarà indolore e comporterà per gli anni più prossimi maggiori difficoltà in molti enti, sia nel gestire efficientemente le proprie risorse, che per far propria una mentalità basata maggiormente sulla cassa.

Fermo restando la convinzione che i comuni debbano necessariamente recuperare efficienza nella loro gestione e programmazione finanziaria, nonché organizzativa, deve essere chiaro come l'ente pubblico non possa essere gestito come un'impresa: di questa non ha né le finalità, né le libertà amministrative e finanziarie.

La richiesta di maggiore programmazione, efficienza e rigidità ai comuni quando le loro possibilità di spesa si riducono ogni anno; quando le fonti di entrata tributaria variano annualmente nella loro manovrabilità e base imponibile; dove anche avendo la possibilità di assumere si preclude la possibilità di inserire maestranze giovani e meglio formate per assorbire esuberanti di altri enti e dove i confini dell'autonomia amministrativa si riducono provvedimento dopo provvedimento, potrebbe finire per diventare gravosa anziché migliorativa.

*Assessore al Bilancio del Comune di Empoli