

## **NUOVO PATTO DI STABILITÀ EUROPEO E REGOLE NAZIONALI**

### ***Il punto sulla finanza locale e le sfide che ci attendono***

*Giuseppe Ferraina*

## ***Indice***

- *Un excursus sul passato decennio per affrontare le questioni irrisolte*
- *Gli equilibri correnti tra difficoltà di tenuta ed esigenze di equità*
- *La dinamica degli investimenti comunali anche in chiave PNRR*

***Un excursus sul passato decennio  
per affrontare le questioni irrisolte***

## ***Il contributo dei comuni al risanamento della finanza pubblica***

- Fin qui i comuni hanno già assicurato un **rilevante contributo al risanamento della finanza pubblica**, 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 (nel 2022 il 6,5% della spesa) e sul debito della PA (1,3%): **nel complesso 14 mld. di euro**, di cui tagli alle risorse per 8 mld. e 6 mld. di accantonamenti in conto competenza al Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)
- Il passaggio dal **Patto di stabilità interno al FCDE** ha determinato una **significativa redistribuzione della capacità di spesa tra i comuni**, con **effetti fortemente differenziati** tra le diverse aree e fasce demografiche di appartenenza
- Tale evoluzione del vincolo di finanza pubblica ha comportato **effetti molto differenziati anche tra i diversi comparti degli enti territoriali**: a fine 2022, il FCDE si attesta sui **6 mld. per il comparto comunale, 1,5 mld. per le regioni e 200 mln. per province e città metropolitane**

## *Una stagione di riforme strutturali senza precedenti*

### ➤ **Riforma della contabilità (c.d. «armonizzazione contabile»)**

- *Un salto culturale assai complesso nel segno della **competenza potenziata**: immediato **riaccertamento straordinario** delle masse attive/passive (senza possibilità di rimedio in caso di errore) e nuovi pivot contabili quali **FCDE** e **FPV***

### ➤ **Riforma del codice degli appalti**

- ***Modalità gestionali ben più complesse** nelle fasi di preparazione e aggiudicazione delle gare, generando **ritardi e difficoltà ulteriori** in particolare per gli affidamenti dei lavori di maggiore importo*

### ➤ **SIOPE+ e messa a punto della Piattaforma dei crediti commerciali (PCC)**

- *Un lavoro complesso, determinante per disporre di informazioni tempestive sui **flussi di cassa** e misurare correttamente «**tempi di pagamento**» e «**smaltimento del debito commerciale**», quali parametri di riferimento per le sanzioni in caso di inadempienza (**Fondo garanzia debiti commerciali**)*

*Un onere amministrativo assai gravoso, peraltro condotto con personale in servizio sempre in drastica diminuzione e senza leve significative di incentivo contrattuale*

## ***Le tappe dell'evoluzione del vincolo di finanza pubblica***

- **Anno 2013: decreto legge n. 35 (c.d. «sblocca pagamenti»)**
  - *Immissione straordinaria nel sistema di **liquidità e spazi finanziari** per smaltire il **cumulo ingente di residui passivi** determinato dai **vincoli distorsivi del Patto di stabilità interno** e, in alcuni casi, dalla **crisi strutturale della cassa***
- **Anno 2015: avvio superamento del Patto di stabilità interno con l'entrata in vigore del FCDE**
  - *Su proposta dell'Anci viene inserito un composito **«obiettivo finanziario»** in luogo del precedente **«obiettivo programmatico»** imposto dal Patto di stabilità interno, configurando in sostanza il **FCDE** quale nuovo vincolo di finanza pubblica per il comparto*
- **Anni 2016-2018: definitivo abbandono del Patto di stabilità interno e nuovo Saldo finale di competenza**
  - *Agli enti locali non viene imposto ex ante alcun obbligo di avanzo annuo, ma in fase di programmazione del bilancio non è a priori autorizzato l'utilizzo di avanzi, fondo pluriennale vincolato e risorse acquisite con debito per realizzare gli investimenti*
- **Anno 2019: il ritorno agli equilibri (quasi) «ordinari» di bilancio**
  - *Con l'approdo agli equilibri **«ordinari»** disciplinati dal D.Lgs 118/2011 è autorizzato l'**utilizzo** sia degli **avanzi effettivamente disponibili** sia del **debito contratto nei limiti stabiliti dal TUEL** (art. 204)*

## Le questioni aperte

- **Superamento definitivo dei vincoli imposti con la legge «rinforzata» n. 243 del 2012 (artt. 9-10)**
  - *Diversamente dalle spese in conto capitale (Titolo II), inserite nel vincolo di pareggio, le entrate da «accensioni prestiti» (Titolo VI) non concorrono al conseguimento dell'equilibrio (art. 9)*
  - *Nelle more di un'auspicabile revisione dell'articolo 9, fin qui un'apposita Circolare di RGS-MEF ha sempre autorizzato il superamento di tale vincolo per il singolo ente, dopo positiva valutazione dei saldi «stimata» a livello di comparto (art. 10)*
  
- **Come governare la finanza pubblica secondo impostazioni e regole condivise?**
  - *Terminata la stagione dell'emergenza pandemica, occorre ripartire con rinnovati strumenti e modalità condivise per ridare effettivamente slancio e flessibilità alle capacità di spesa autorizzate ai singoli comparti in una prospettiva pluriennale*
  - *Riteniamo che il concetto di «indebitamento netto», se misurato e valutato nel rispetto dei capisaldi propri della competenza potenziata (FCDE, FPV, libero utilizzo degli avanzi), possa costituire una valida base di confronto per evitare manovre restrittive*

## Breve focus sull'indebitamento netto del comparto comunale

➤ Il dato fornito da ISTAT sull'indebitamento fornisce una **significativa indicazione di policy**, pur con i limiti dovuti ai tempi di pubblicazione e alla stabilità delle revisioni successivamente operate:

- **il comparto comunale già manifesta una condizione di sostanziale pareggio** ai fini del consolidamento dei conti pubblici, anche per effetto degli aggiustamenti imposti nel passato
- ulteriori restrizioni a fronte di maggiori esigenze di copertura per la finanza pubblica entrerebbero in diretto conflitto con l'erogazione di servizi fondamentali
- Anci e IFEL sono disponibili ad un confronto per individuare **nuove regole** utili a definire **perimetri più equi ed espansivi di spesa autorizzata**, nel segno della **condivisione** e della **pluriennalità**

*L'indebitamento del comparto comunale secondo ISTAT*

	Tipo aggregato	Pubblicazione del dato	2021	2022
COMUNI	Accreditamento / Indebitamento	Ottobre 2022	1.107	
COMUNI	Accreditamento / Indebitamento	Ottobre 2023	-169	-110

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ISTAT – Conto economico per sottosettore



## ***Un giudizio di sintesi sulla legge di bilancio 2024***

- Un **sentimento di delusione e preoccupazione** tra i comuni, perché ritornano i tagli alle risorse dopo otto anni e una stagione gravosa di contributi alla finanza pubblica: nel complesso **1,2 mld. di tagli per i prossimi 5 anni**
- **Si disconosce** di fatto il **significativo contributo già garantito** dal comparto comunale **per la tenuta dei conti pubblici** a partire dal 2011, i cui effetti sono permanenti
- Restano **inevase esigenze di grande rilevanza segnalate dall'ANCI**, con appositi emendamenti formulati **senza mai compromettere** la necessità di salvaguardare in ogni caso **la tenuta degli equilibri finanziari**, in particolare:
  - *più flessibilità in materia di utilizzo dell'avanzo disponibile (ostacolata anche nel caso della gestione pluriennale del «caro bollette»)*
  - *immediata riduzione FCDE a fronte di programmi avviati per potenziare il contrasto al fenomeno della mancata riscossione*
  - *limiti burocratici alle assunzioni ed erosione dei margini assunzionali per effetto dei maggiori oneri contrattuali*

***Gli equilibri correnti tra difficoltà  
di tenuta ed esigenze di equità***

## Avanzi e disavanzi nel comparto comunale

- Nel periodo pre e post pandemia **si riduce il numero degli enti in disavanzo** (da 1.650 a 1.250 circa) e **crece l'importo degli avanzi liberi** (da 3,6 a 5,2 mld.)
- **I casi di sofferenza si concentrano nel Centro-Sud**, con una dinamica di rientro ora più significativa, grazie ai contributi speciali per tale fine concessi dallo Stato e per effetto delle sospensioni e rinegoziazioni mutui intervenute
- Auspichiamo che il sostegno dello Stato ai **casi di sofferenza finanziaria** continui, stanziando **ulteriori contributi *ad hoc*** e operando una **riforma organica del Titolo VIII Tuel** – fin qui disattesa – per governare più efficacemente i **casi di dissesto e predissesto**

	Casi di avanzo						Casi di disavanzo					
	Numero comuni con avanzi				Importo avanzi (mln. euro)		Numero comuni con disavanzi				Importo disavanzi (mln. euro)	
	2019		2022		2019	2022	2019		2022		2019	2022
	%	v.a.	%	v.a.	v.a.	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	v.a.	v.a.
1 - NORD	95%	3.621	97%	3.711	2.285	3.253	5%	190	3%	100	-1.290	-863
2 - CENTRO	65%	628	75%	730	374	616	35%	340	25%	238	-1.849	-1.345
3 - SUD E ISOLE	56%	1.425	65%	1.647	919	1.351	44%	1.126	35%	904	-8.888	-6.597
<b>TOTALE (senza RSS Nord)</b>	<b>77%</b>	<b>5.674</b>	<b>83%</b>	<b>6.088</b>	<b>3.577</b>	<b>5.221</b>	<b>23%</b>	<b>1.656</b>	<b>17%</b>	<b>1.242</b>	<b>-12.026</b>	<b>-8.804</b>

Fonte: elaborazioni IFEL su dati BDAP

## I risparmi recentemente conseguiti dai comuni per minori rimborsi prestiti

- Per effetto delle **sospensioni mutui** – nel 2020, in piena emergenza Covid – e delle **rinegoziazioni successive** (2021-2022), i comuni hanno conseguito **risparmi correnti per circa 4,2 mld.**, da Nord a Sud e in tutte le fasce demografiche (meno le città medie, di più le città maggiori)
- Cresce pertanto il rammarico di aver fallito, per **inerzia delle strutture ministeriali** competenti, l'opportunità di una **effettiva ristrutturazione del debito locale**, ai sensi del **decreto legge n. 162 del 2019 (art. 39)**
- Auspichiamo che l'operazione si realizzi **almeno per un cluster di enti svantaggiati**, pur con le attuali condizioni più sfavorevoli di tasso

Economie da rinegoziazione mutui e prestiti rispetto al 2019 (mln. di euro)

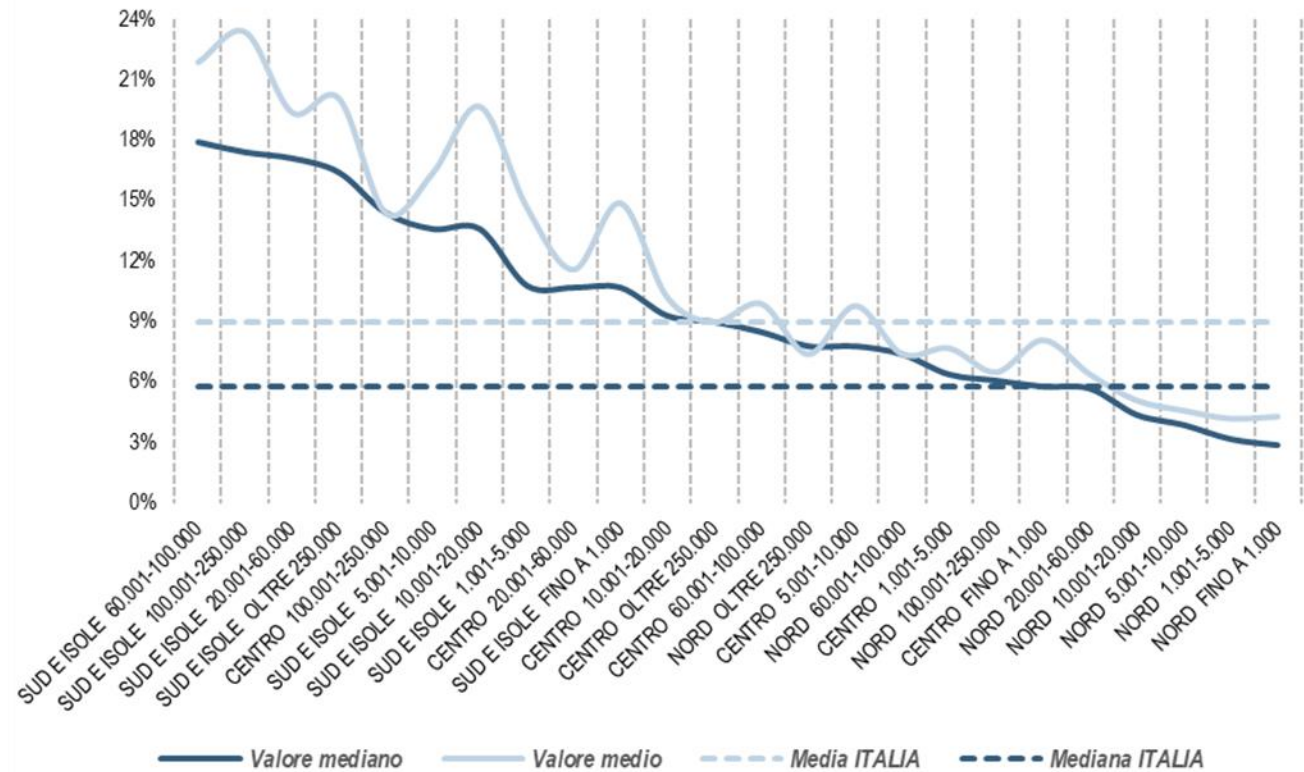
	Valori assoluti (mln. euro)					TOTALE	Pro capite	Valori percentuali			
	2020 / 2019	2021 / 2019	2022 / 2019	2023 / 2019	2020 / 2019			2021 / 2019	2022 / 2019	2023 / 2019	
1 - NORD	541	468	437	519	1.965	72	31%	27%	25%	30%	
2 - CENTRO	288	31	116	167	603	51	52%	6%	21%	30%	
3 - SUD E ISOLE	648	243	291	441	1.623	81	53%	20%	24%	36%	
1 - FINO A 5.000	220	74	99	162	555	57	37%	12%	17%	28%	
2 - 5.001-20.000	328	87	147	212	773	43	43%	11%	19%	28%	
3 - 20.001-60.000	309	122	141	211	783	58	47%	19%	21%	32%	
4 - 60.001-100.000	87	35	75	24	221	53	36%	15%	31%	10%	
5 - OLTRE 100.000	583	425	383	517	1.859	136	43%	34%	31%	41%	
<b>TOTALE Comuni</b>	<b>1.478</b>	<b>743</b>	<b>844</b>	<b>1.127</b>	<b>4.192</b>	<b>71</b>	<b>42%</b>	<b>21%</b>	<b>24%</b>	<b>32%</b>	

Fonte: elaborazioni IFEL su dati SIOPE

## Il peso finanziario del FCDE

- Per effetto del **FCDE** registrano una riduzione molto più accentuata della capacità di spesa corrente:
  - i comuni meridionali
  - le città medio-grandi del Centro
- Occorrono **regole incentivanti**, affidando al **FCDE** anche un **ruolo attivo** nel **contrasto** alla mancata riscossione

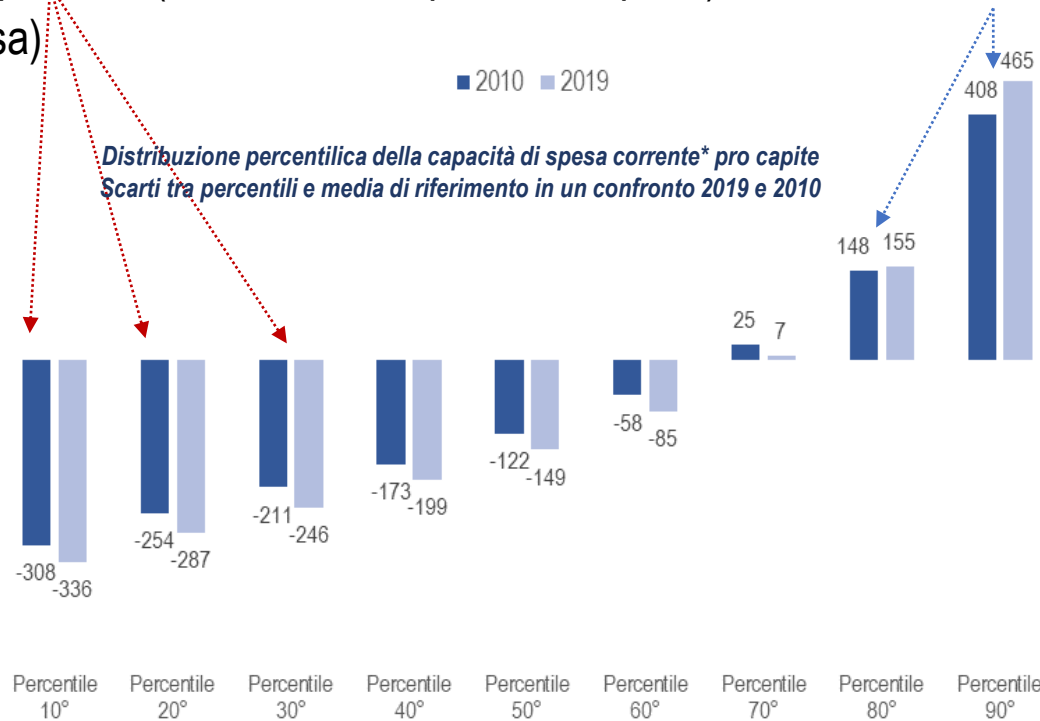
Incidenza % degli stanziamenti FCDE 2020 sugli accertamenti delle entrate proprie correnti 2019 (RSO e Isole)



Fonte: elaborazioni IFEL su dati BDAP

## La perequazione incompleta, in attesa dei LEP

- In un confronto 2010 e 2019 (pre Covid) si osserva con preoccupazione il **divario crescente** tra i **comuni «poveri»** (con minore capacità di spesa) e i **comuni «ricchi»** (con maggiore capacità di spesa)



\* Al netto di rifiuti e trasporto pubblico locale  
Fonte: elaborazioni IFEL su dati MINT e BDAP

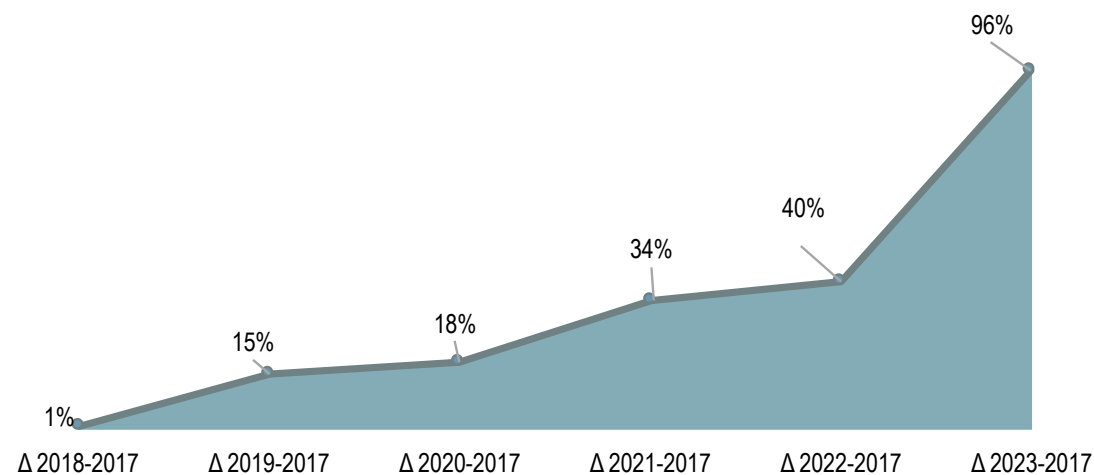
- La definizione dei **LEP**, che avranno «natura monetaria», potrà essere una **occasione storica** al fine di **coniugare** le istanze di **avanzamento** dello **schema perequativo** con la **previsione del Titolo V Cost.** di garantire in tutti i comuni i **servizi essenziali**

# ***La dinamica degli investimenti comunali anche in chiave PNRR***

## *Gli investimenti comunali: dalla graduale ripresa al grande rilancio*

- Rispetto al **2017**, che segna il **minimo storico** degli investimenti comunali (8,3 mld.), a fine **2023** emerge un **recupero** di 8 mld., portando il volume dei pagamenti sui **16,3 mld.** di euro
- Avviatasi **gradualmente a partire dal 2019**, nel **corso del 2023** la ripresa assume il connotato di **grande rilancio**

*Comuni - Investimenti fissi lordi (CASSA). La ripresa anno per anno*  
*Valori percentuali*

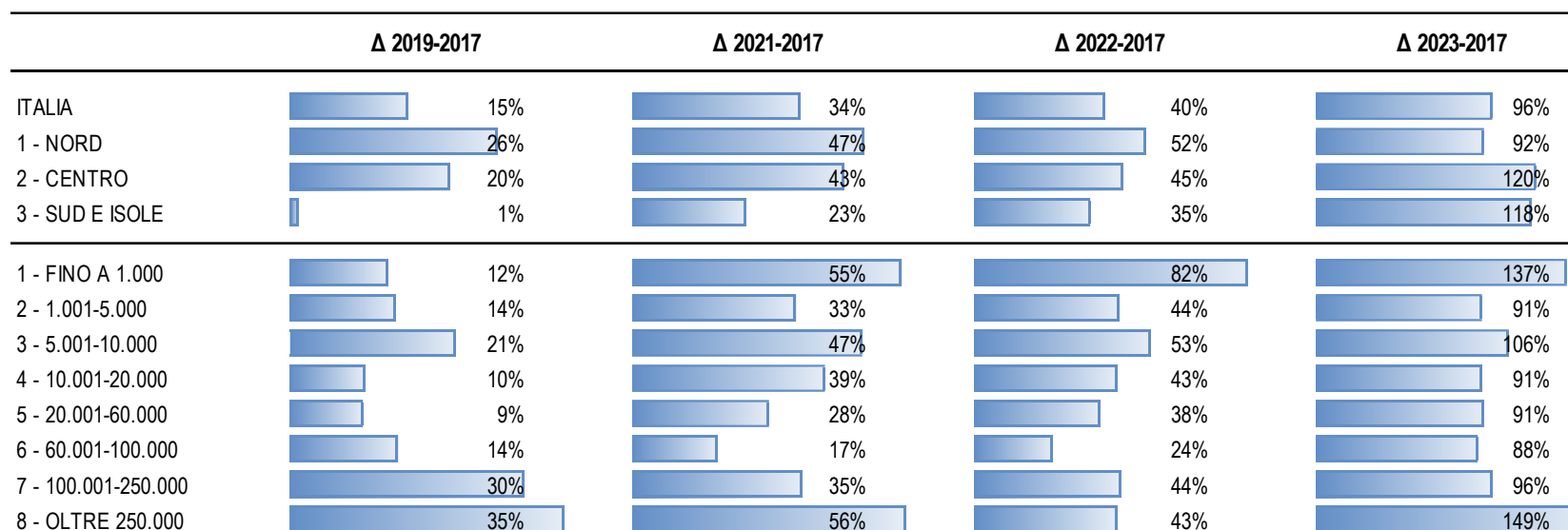


Fonte: elaborazioni IFEL su dati SIOPE



## La dinamica territoriale

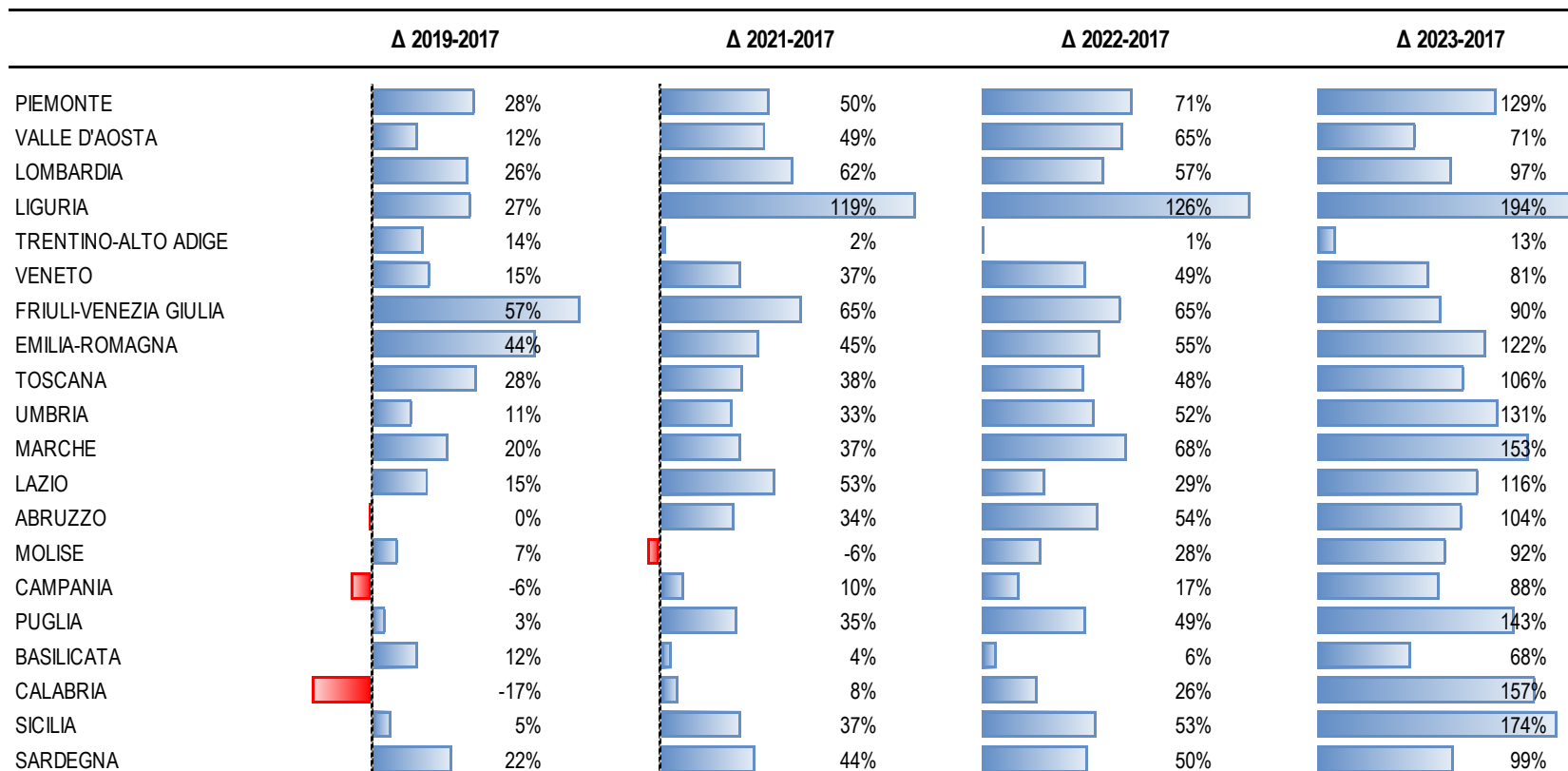
➤ **Prima al Nord e nei comuni di maggiori dimensioni, il rilancio degli investimenti comunali trova ora una piena evidenza anche al Sud (anche grazie alla rendicontazione finale dei fondi UE) e per tutte le fasce demografiche**



Per l'area geografica "3 - Sud e Isole" e la fascia demografica "6 - 20.001-60.000" viene escluso il Comune di L'Aquila

Fonte: elaborazioni IFEL su dati SIOPE

## Il dettaglio regionale



Per la regione Abruzzo viene escluso il Comune di L'Aquila

Fonte: elaborazioni IFEL su dati SIOPE

## ***Il nodo della revisione PNRR***

- **La revisione del PNRR**, ormai approvata dalla UE, **non è ancora «tradotta» in atti normativi nazionali**
- La fuoriuscita dal PNRR di **oltre 10 mld. di euro**, già **assegnati ai comuni** e in gran parte già oggetto di attività di progetto, non può che destare grande preoccupazione
- Una buona parte della riuscita del PNRR si basa sulla **fiducia tra i diversi livelli istituzionali** e sulla **snellezza delle procedure**. È quindi urgente:
  - la formalizzazione delle **fonti di finanziamento alternative** delle misure in tutto o in parte non più PNRR (Piccole e Medie opere, Rigenerazione urbana, Piani urbani integrati), così da dare certezza sulla continuità finanziaria
  - mantenere gli **stessi regimi giuridici e procedurali** propri degli interventi PNRR applicabili, assicurando tutte le semplificazioni attualmente in vigore
  - assicurare **meccanismi contabili e di erogazione dei contributi** analoghi a quelli (faticosamente) attivati, anche alla luce delle programmazioni pluriennali che gli enti hanno potuto fare sulle misure PNRR
  - mantenere le **responsabilità di amministrazione «Titolare» in capo allo stesso Ministero** al fine di evitare rischi di blocco gestionale sotto il profilo burocratico

***Grazie per l'attenzione !***

[giuseppe.ferraina@fondazioneifel.it](mailto:giuseppe.ferraina@fondazioneifel.it)