

LEGGI DI STABILITÀ 2016/ Pronto emendamento per scongiurare situazioni paradossali

Manovra, l'inganno degli avanzi

Inutilizzabili se il Fondo crediti di dubbia esigibilità è basso

Pagina a cura
di MAURO BELLESIA

L'art. 35, comma 5, del disegno di legge di Stabilità 2016 sembra a prima vista agevolare l'utilizzo degli avanzi di amministrazione, precedentemente bloccati dal patto di stabilità interno, per finanziare nuovi investimenti.

Infatti, il nuovo saldo finale di competenza, che sostituisce il saldo del patto di stabilità a partire dal 1° gennaio 2016, non considera la spesa corrente relativa al fondo crediti di dubbia esigibilità e quindi, nella somma algebrica (più entrate finali e meno spese finali), si crea automaticamente uno «spazio» per ulteriori spese di investimento. Queste ultime, possono essere finanziate con avanzi di amministrazione c.d. liberi, che, per loro natura, costituiscono una entrata non rilevante nel saldo.

Fin qui, tutto ok, almeno teoricamente. Ma, per il vero, la

realtà dei fatti rivela sempre complicazioni e complessità talmente da mettere in discussione molte volte la bontà stessa dei modelli studiati a tavolino.

Innanzitutto, nel presente ragionamento sgombriamo il campo dagli effetti dell'indebitamento passati e futuri che comunque non entrano in gioco nel nuovo saldo; ipotizziamoli neutri per semplicità. Ciò ci permette di concentrarci sulle variabili che più ci interessano in questa sede: gli avanzi di amministrazione e il loro utilizzo ex art. 187 del Testo unico degli enti locali (dlgs 267/2000) a partire dall'anno 2016.

In secondo luogo, sgombriamo il campo pure dagli avanzi di amministrazione non veritieri; quelli che, ad esempio, non trovano corrispondenza in adeguati livelli di giacenze di cassa.

Alla fin fine, a parità di altre condizioni, il Fondo crediti di dubbia esigibilità e gli avanzi di amministrazione risultano strettamente collegati tra loro, nel senso che maggiore

è il Fondo crediti nel bilancio 2016, maggiore sarà la possibilità di utilizzare gli avanzi di amministrazione accertati nel rendiconto dell'anno 2015, sempre che vi siano, naturalmente.

Ma quale è la logica che collega questi due elementi molto diversi tra loro?

1. L'avanzo di amministrazione è generalmente l'ultimo anello di una lunga catena di comportamenti virtuosi.

2. Il Fondo crediti di dubbia esigibilità, al contrario, è il testimone che a bilancio vi sono entrate difficilmente riscuotibili, evidenziando, altresì e oltre certi limiti, bilanci non veritieri e poco attendibili.

Se poi si considera che gli avanzi di amministrazione si generano soprattutto negli enti più virtuosi, quelli che presentano una buona capacità di realizzazione delle previsioni di entrata e proprio quelli che coerentemente hanno i livelli più bassi del Fondo crediti di dubbia esigibilità, allora possono emergere, nella realtà dei

fatti, situazioni paradossali ed emblematiche:

1. enti con grandi avanzi di amministrazione, non utilizzabili, perché il Fondo crediti di dubbia esigibilità è basso;

2. enti con grandi potenzialità di investimento perché il Fondo crediti è alto, ma senza avanzi di amministrazione da utilizzare.

Una recente statistica dell'Anci Veneto conferma che i dubbi sono pienamente fondati (anche se i dati si riferiscono agli anni 2015 e 2014) poiché il Fondo crediti di dubbia esigibilità nel bilancio 2015 risulta pari a un terzo circa dell'avanzo di amministrazione dei comuni veneti dell'anno 2014.

Per questo sarebbe opportuno modificare il comma 4 dell'art. 35 includendo, tra le entrate e le spese finali in termini di competenza su cui gli enti devono realizzare il pareggio di bilancio, oltre al Fondo pluriennale vincolato anche «l'avanzo di amministrazione libero risultante dal rendiconto dell'anno 2015 se

inferiore al fondo di cassa e se destinato al finanziamento di investimenti nel corso dell'anno 2016»

Il comma 5, dell'art. 35, dovrebbe poi essere sostituito con il seguente: «A tal fine, il prospetto allegato al bilancio di previsione considera l'ammontare dell'avanzo di amministrazione libero dell'anno precedente applicato o applicabile, fermo restando che l'utilizzo dello stesso avviene solamente dopo l'approvazione del rendiconto».

Queste semplici modifiche potrebbero presto essere trasposte in un emendamento da consegnare ai senatori che stanno esaminando la legge di stabilità in commissione bilancio. L'emendamento avrebbe il pregio di semplificare la norma introducendo un meccanismo più coerente con la finalità di attivare nuovi investimenti già nel corso del 2016 negli enti che effettivamente dispongono di proprie risorse finanziarie libere allo scopo.

© Riproduzione riservata

Un meccanismo che penalizza i virtuosi

Dal 1° gennaio 2016 il nuovo saldo di competenza tra entrate finali e spese finali ex art. 35 del disegno di legge di Stabilità 2016 sostituisce il saldo del patto di stabilità interno che cessa nel 2015, dopo ben 16 anni di applicazione. Ma è un affare o no? Sarà veramente in grado di accelerare gli investimenti dei comuni e garantire contemporaneamente coerenza con le regole comunitarie? È certamente presto per fare previsioni e molto difficile farle in astratto, però si possono trarre alcune considerazioni preliminari sulla capacità effettiva di far ripartire gli investimenti degli enti locali. Vediamole assieme.

1. Nel nuovo saldo non si contano gli effetti dell'indebitamento, così come del resto avveniva nell'ambito del Patto di stabilità, ma ciò avviene ora in termini di competenza finanziaria, per cui esiste una stretta correlazione tra l'ammontare dei mutui che si potranno assumere e le quote di capitale dei mutui da restituire nel medesimo esercizio, nel senso che maggiori sono i rimborsi di prestiti, maggiore è la capacità di indebitamento. Ovviamente resta fermo il limite di indebitamento del 10% degli interessi ex art. 204 del dlgs 267/2000, ma (e qui sta il punto) visto che alla capacità di indebitamento corrisponde anche una analoga capacità di investimento, allora è facile concludere che chi è più indebitato ha certamente maggiori margini di manovra nell'applicazione del nuovo saldo indicato dal citato art. 35.

A riguardo, l'art. 10, comma 3, della legge 243/12, prevede che ciascun ente può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione, ma non è chiaro se si applica oppure no a seguito dell'in-

roduzione della nuova disciplina. Se si applicasse, ci sarebbe un secondo paradosso: chi non ha debiti per mutui, non può indebitarsi.

2. Nel nuovo saldo non si conta il fondo crediti di dubbia esigibilità ex comma 5 del citato art. 35. Anche in questo caso è facile sottolineare che chi ha un Fondo crediti alto, ha maggiori spazi di investimento, ricorrendo a fonti di finanziamento proprie come l'avanzo di amministrazione o a nuovi mutui. Se poi si pensa che alti livelli di Fondo crediti corrispondono generalmente a bilanci con palesi difficoltà di riscossione delle entrate correnti, allora si potrebbe constatare che potrebbero essere sfavoriti dall'applicazione del nuovo saldo proprio quei comuni considerati fra i più virtuosi.

3. L'applicazione del nuovo saldo ha anche l'effetto di liberalizzare dall'anno 2016 i pagamenti degli investimenti precedentemente bloccati dal patto di stabilità; è un effetto certamente positivo, ma andrà sicuramente a privilegiare gli enti che hanno maggiori debiti verso i fornitori rimasti da pagare da molto tempo, che, a sua volta, non costituisce di norma un sintomo di sana gestione.

4. Un effetto indubbiamente positivo per tutti gli enti deriva invece dal mantenimento nel nuovo saldo ex art. 35 della legge di stabilità del Fondo pluriennale vincolato non «rinveniente dal ricorso all'indebitamento». Ciò significa possibilità di spesa non limitata, se finanziata da entrate proprie accertate negli anni precedenti e che, di conseguenza, fanno parte del Fondo pluriennale vincolato che sarà iscritto in entrata nel bilancio preventivo 2016. Ma anche qui c'è un interrogativo: perché tale possibilità è stata circoscritta al solo anno 2016 dal comma 4 dell'art. 35?

Supplemento a cura
di FRANCESCO CERISANO
fcerisano@class.it

Fondo di solidarietà intatto E i fabbisogni pesano di più

Nessun nuovo taglio. Compensazioni per i mancati incassi su Imu e Tasi. Maggior peso dei fabbisogni standard. Sono queste le novità che il disegno di legge di Stabilità 2016 (art. 4, commi 6 e seguenti) prevede rispetto alla disciplina del fondo di solidarietà comunale. La nota lieta riguarda l'assenza di ulteriori sforbiciate, dopo quelle che negli anni passati hanno portato non solo ad azzerare la quota statale (trasformando il fondo in uno strumento di perequazione orizzontale pura), ma addirittura a trasferire risorse comunali a favore del bilancio dello Stato. Anche nel 2016, il fondo sarà alimentato dagli stessi comuni con una quota della propria Imu, che verrà trattenuta alla fonte dall'Agenzia delle Entrate. Tuttavia, la quota di alimentazione si ridurrà di circa 1,9 miliardi, scendendo dal 38,23% a circa il 22,4% (per un importo di circa 2,7 miliardi). Ovviamente, dato che, come detto, le uniche risorse disponibili sono quelle dei comuni, se cala la quota di alimentazione si ridurrà anche la torta da distribuire. Tuttavia, l'impatto deve essere valutato in termini differenziali, considerando quella che la norma chiama «dotazione netta» e che è pari alla differenza fra le risorse assegnate e quelle trattenute. Per i comuni di Sicilia e Sardegna, la dotazione netta resterà invariata, mentre per quelli delle regioni ordinarie si ridurrà proporzionalmente all'incremento della quota che verrà assegnata in base ai fabbisogni standard. Quest'ultima, infatti, passerà dal 20% del 2015 al 30% nel 2016, per salire al 40% dal 2017. I parametri di riparto di tale quota saranno diversi da quelli applicati quest'anno, poiché si dovrà fare riferimento ai dati approvati dalla Copaff entro il 31 marzo. Ecco perché il ddl prevede che il dpem di riparto (che in teoria dovrebbe essere perfezionato entro il 31 dicembre dell'anno precedente, scadenza peraltro mai rispettata), per il 2016 debba essere approvato entro il 30 aprile (dal 2017, invece, i numeri dovrebbero essere noti al 30 novembre dell'anno precedente).

Infine, il fondo incorpora anche i circa 3,6 miliardi di compensazioni per il mancato gettito da Tasi abitazioni principali (3,55 miliardi), inquilini (circa 15 milioni) e Imu terreni (circa 152 milioni). Tali somme, però, saranno ripartite non secondo le regole generali, ma considerando il gettito effettivo 2015 dei predetti tributi.

Matteo Barbero