

Vincoli finanziari e investimenti dei comuni: il fantasma dell'overshooting

Nel dibattito sulle nuove possibilità di spesa per investimenti concesse ai comuni dopo la triste stagione dei tagli e dell'obbligo di finanziare con avanzi il risanamento della finanza pubblica, si affaccia periodicamente il tema delle risorse "sprecate" dai comuni attraverso un eccesso di rispetto dei vincoli di finanza pubblica. In particolare, osservatori di norma avveduti diffondono l'idea che i comuni non avrebbero utilizzato opportunità di spesa per ben 5-6 miliardi di euro nel 2016.

In altre parole, invece del "saldo zero" finalmente previsto dalle nuove regole finanziarie, i comuni avrebbero messo da parte inutilmente diversi miliardi. Queste analisi, però, mostrano una scarsa considerazione del complesso delle regole cui i comuni sono sottoposti, di cui due fondamentali per valutare con correttezza il risultato 2016: l'accantonamento a fondi rischi e al fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) istituito per neutralizzare entrate incerte; il fondo per rendere conto di entrate e spese articolate su esercizi futuri (FPV).

L'FCDE ha portato nel 2016 a congelare risorse per ben 3 miliardi di euro, in aggiunta ai circa 800 milioni di altri accantonamenti minori. Si tratta di uno dei più importanti risultati della riforma contabile, attraverso il quale gli enti territoriali possono alimentare la propria spesa soltanto a fronte di risorse di prevedibile incasso, abbattendo i rischi di formazione di disavanzi sommersi. Un'innovazione con la quale le bisogna però fare i conti anche quando si analizzano i risultati. La differenza tra entrate e spese finali di competenza (il saldo che può azzerarsi) risulta in attivo per quasi 6 miliardi se si dimenticano questi accantonamenti, che nel 2015 erano più visibili in quanto inclusi nel saldo finanziario, ma che continuano ad operare esattamente allo stesso modo: una stretta finanziaria che limita la capacità di spesa, aggravata nel 2016 da un quadro di regole ancora in via di stabilizzazione: la revisione del pareggio di bilancio avvenuta in corso d'anno e l'inserimento nel saldo del Fondo pluriennale vincolato inizialmente decisa per il solo 2016 e stabilizzata solo con la legge di bilancio 2017. Inserendo queste voci tra le spese anche nel 2016, l'*overshooting* comunale si riduce a 2,2 miliardi, in netto calo rispetto ai 2,9 miliardi del 2015 calcolati in modo omogeneo.

Una cifra comunque elevata, dalla quale va però ulteriormente depurato il saldo del fondo pluriennale vincolato di parte corrente (FPV). E' il secondo fondamentale effetto della riforma contabile, che sostituisce i residui passivi ed impone di distribuire su esercizi futuri la spesa che non matura immediatamente. Si tratta quindi di spesa effettuata, ma con maturazione differita nel tempo. Nel 2016 il valore netto del FPV è stato di 800 milioni di euro.

Si arriva così alla dimensione "riconciliata" – e veritiera – dell'*overshooting* comunale, pari a 1,4 miliardi di euro, in significativo calo rispetto a 1,6 miliardi degli ultimi anni di patto di stabilità. Va ben tenuto presente, anche per lavorare a soluzioni efficaci, che si tratta di risorse "non previste", una dote che va a beneficio della finanza pubblica nel suo complesso, cioè migliora la posizione netta dell'Italia in materia di deficit nazionale.

Saldo finanziario e <i>overshooting</i> dei Comuni - 2015-2016 (mld. di euro)			
		2015	2016
ENTRATE FINALI	a	64,51	74,95
SPESE FINALI	b	61,61	69,09
SALDO FINALE "FORMALE"	c = a-b	2,90	5,87
<i>FCDE-RISCHI (accantonamenti non considerati nel 2016)</i>	d	-	3,77
<i>FPV in entrata netto</i>	e	1,66	0,81
SALDO FINALE RICONCILIATO	f = c-d-e	1,24	1,29
SALDO OBIETTIVO	g	-0,10	-0,11
OVERSHOOTING COMUNI	h = f-g	1,34	1,40

Fonte: elaborazione IFEL su dati RGS – Monitoraggio 2016 Comuni con popolazione maggiore di 1.000 ab.

Ci si deve ora domandare: è questa una dimensione fisiologica o si può fare di meglio ? E cosa si può fare per evitare che oltre un miliardo di euro di margini finanziari disponibili nei bilanci comunali resti inutilizzato ? Le risposte sono di due tipi, complementari. In primo luogo, per individuare soluzioni e ottenere risultati bisogna convincersi che il comparto dei comuni non è l'ANAS, che può redistribuire in corso d'anno le dotazioni del suo portafoglio progetti attraverso poche decisioni amministrative. Pensare di abbinare spazi finanziari, progetti e risorse disponibili tra migliaia di centri decisionali e nel mezzo di riforme complesse – dalla contabilità agli appalti – attraverso aggiustamenti meramente organizzativi conduce a decisioni parziali o sbagliate.

Nel merito, sappiamo ormai che ci sono tre direttrici da perseguire con costanza: sostenere la progettazione, depressa dalla scarsità di risorse umane e finanziarie; facilitare gli investimenti dei comuni di medie e piccole dimensioni con più elevati avanzi e fondi cassa, cioè con disponibilità che faticano ad essere assorbite con i margini di bilancio ordinari; migliorare la redistribuzione di spazi a livello regionale e nazionale.

Sui primi due punti serve una dose ulteriore di generosità da parte dei regolatori della finanza pubblica, prima fra tutti la Ragioneria generale dello Stato. La quota di *overshooting* che possiamo considerare fisiologica, diciamo alcune centinaia di milioni, può essere orientata *preventivamente* a consentire l'utilizzo di risorse comunali per progettare ed investire più rapidamente.

Il terzo punto è stato oggetto di grande impegno con la recente revisione dei patti regionali e nazionale sulla base della revisione della legge 243 sul pareggio di bilancio "costituzionale". La regolazione di questi meccanismi redistributivi resta però molto rigida e rischia di non adattarsi mai alle mutevoli e difformi esigenze territoriali. La maggiore programmabilità degli investimenti insita nel saldo di competenza può non rivelarsi sufficiente ad abbattere l'*overshooting*. È il momento di interrogarsi sull'opportunità di strumenti innovativi e delegificati – nel pieno rispetto della rinnovata legge 243 – che permettano di intervenire a scadenze variabili, sulla base delle esigenze che emergono via via che la normativa contabile e dei lavori pubblici si consolida e viene assimilata dagli uffici tecnici e finanziari delle autonomie locali. La tecnologia, già ampiamente in uso per la gestione dei patti, può fornire nuove soluzioni che permettano di abbandonare la logica dei bandi periodici a favore di un governo dinamico della domanda e dell'offerta di spazi finanziari che produca una più flessibile redistribuzione.