



IFEL
Fondazione ANCI



Facciamo il punto sulla Finanza Locale

Manovra 2020: quello che c'è e quello che manca / Mercoledì 5 febbraio 2020 / Roma

Misure di Contrasto alla Fragilità Finanziaria: Verso la riforma del titolo VIII del TUEL

a cura di Fabio Fiorillo
Roma 5 febbraio 2020

Indice

Parte 1: Le dimensioni della fragilità finanziaria

Parte 2: La proposta di riforma del TUEL

Parte 3: Novità, punti di forza, risorse e colli di bottiglia



IFEL
Fondazione ANCI



Facciamo il punto sulla Finanza Locale

Manovra 2020: quello che c'è e quello che manca / Mercoledì 5 febbraio 2020 / Roma

Parte 1

Le dimensioni della fragilità finanziaria

Le dimensioni della fragilità finanziaria

Nel quinquennio (2014-2018) sono 273 i comuni che hanno dichiarato difficoltà finanziarie:

126 dissesto (25 casi/anno vs 12 casi/anno del quinquennio precedente)

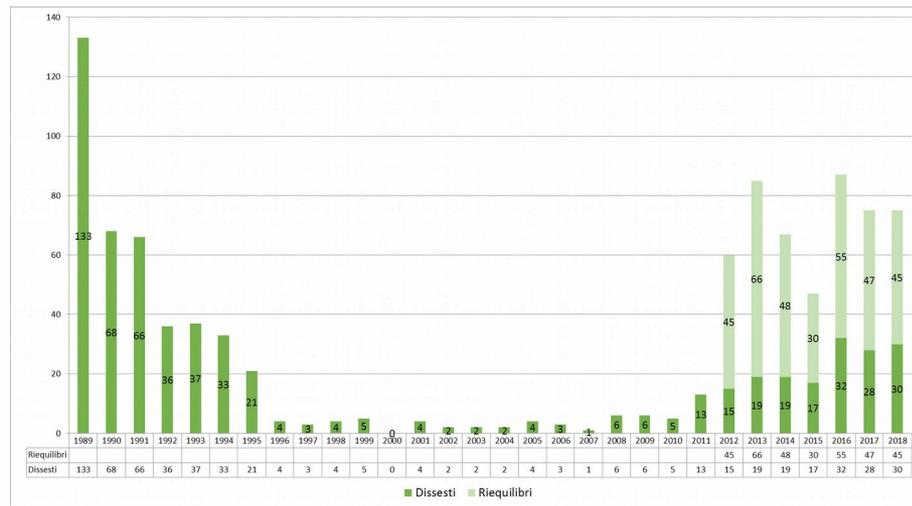
225 riequilibrio (35% sono transitati al dissesto)

Forte concentrazione dei casi nelle regioni meridionali

Maggior percentuale nelle città medio grandi (>20.000 abitanti)

Facciamo il punto sulla Finanza Locale

Manovra 2020: quello che c'è e quello che manca / Mercoledì 5 febbraio 2020 / Roma



Fonte: S.Campostrini - Ca'Foscari

Ragioni:

- Crisi
- Riscossione
- Comportamenti non corretti
- Alcuni vincoli e/o provvedimenti (es. tagli)
- Rapporti intergovernativi

Gli indicatori: vecchi e nuovi

Vecchi parametri
Spese per personale
Residui attivi di nuova formazione
Anticipazioni di tesoreria
Debiti di finanziamento
Risultato contabile di gestione
Debiti fuori bilancio riconosciuti
Residui attivi di vecchia formazione
Residui passivi
Esecuzione forzata
Ripiano squilibri



Parametro	Deficitario se	Soglia
1.1 Incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) su entrate correnti	>	48%
2.8 Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente	<	22%
3.2 Anticipazioni chiuse solo contabilmente	>	0
10.3 Sostenibilità debiti finanziari	>	16%
12.4 Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio	>	1,2%
13.1 Debiti riconosciuti e finanziati	>	0,6%
13.2 + 13.3 Debiti in corso di riconoscimento + Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento	>	1%
Effettiva capacità di riscossione	<	47%



NB. Le frecce indicano la performance degli indicatori

Gli indicatori: vecchi e nuovi

Con i vecchi indicatori

- Comuni che andavano in dissesto non segnalavano problemi sugli indicatori di fragilità strutturale (falsi negativi) negli anni precedenti. I Comuni con indicatori di fragilità strutturale positivi spesso andavano in dissesto (veri positivi o procedure insufficienti)
- Carico amministrativo

Con i nuovi indicatori

- Indicatori testati e soglie: falsi positivi e falsi negativi
- Indicatori presi dal piano degli indicatori

NB: non tutti gli indicatori hanno la stessa performance

porre vincoli ai comuni sui singoli indicatori può portare a risultati peggiori: es. mancata spesa per il personale e competenze, accesso al credito

Gli indicatori: il problema della riscossione

L'FCDE è l'indicatore principe che segnala che qualcosa non va.

Nel confronto tra FCDE e capacità di riscossione complessiva, si riesce a distinguere quanta parte dipende dalle difficoltà endogene dell'ente locale in termini di riscossione delle imposte proprie e quanto dal comportamento degli enti sovraordinati.

Indice di riscossione include sia le imposte proprie, sia i trasferimenti

FCDE non considera i trasferimenti.

Il confronto tra i due può permettere di evidenziare quanto la fragilità dipende dal contesto delle relazioni tra livelli di governo (Regioni).

Il confronto permette di togliere gli alibi a chi i problemi se li crea con la sua cattiva gestione e permetterebbe di riconoscere i problemi che nascono da fenomeni di tipo strutturale.



IFEL
Fondazione ANCI



Facciamo il punto sulla Finanza Locale

Manovra 2020: quello che c'è e quello che manca / Mercoledì 5 febbraio 2020 / Roma

Parte 2

La proposta (Ca'Foscari) di riforma del TUEL

La proposta di modifica

Gli indicatori non definiscono una procedura, passare da on-off alla definizione di tavoli e percorsi che puntino alla risoluzione del problema (capacity building)

Procedura integrata che assorba dissesto e squilibrio

Monitoraggio di tutti i Comuni e
Tavolo per il risanamento degli enti locali

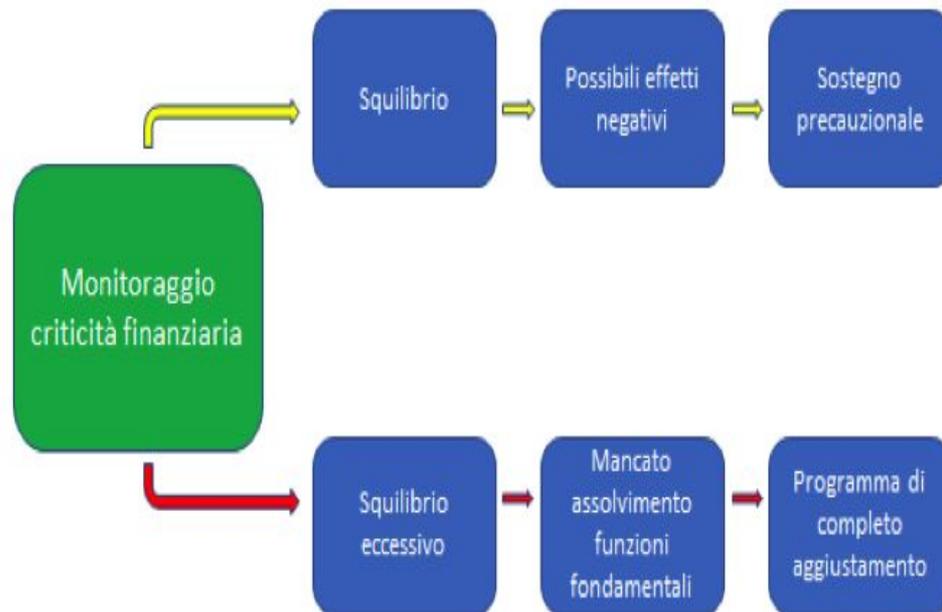
Funzione di Audit della Corte dei Conti: Sezione Autonomie / sez. regionali

Possibile la richiesta degli enti

Dati BDAP

Facciamo il punto sulla Finanza Locale

Manovra 2020: quello che c'è e quello che manca / Mercoledì 5 febbraio 2020 / Roma



Fonte: Ca'Foscari

Il monitoraggio: la definizione del quadro di valutazione.

Consiste in uno scoreboard preliminare effettuato su indicatori predefiniti.

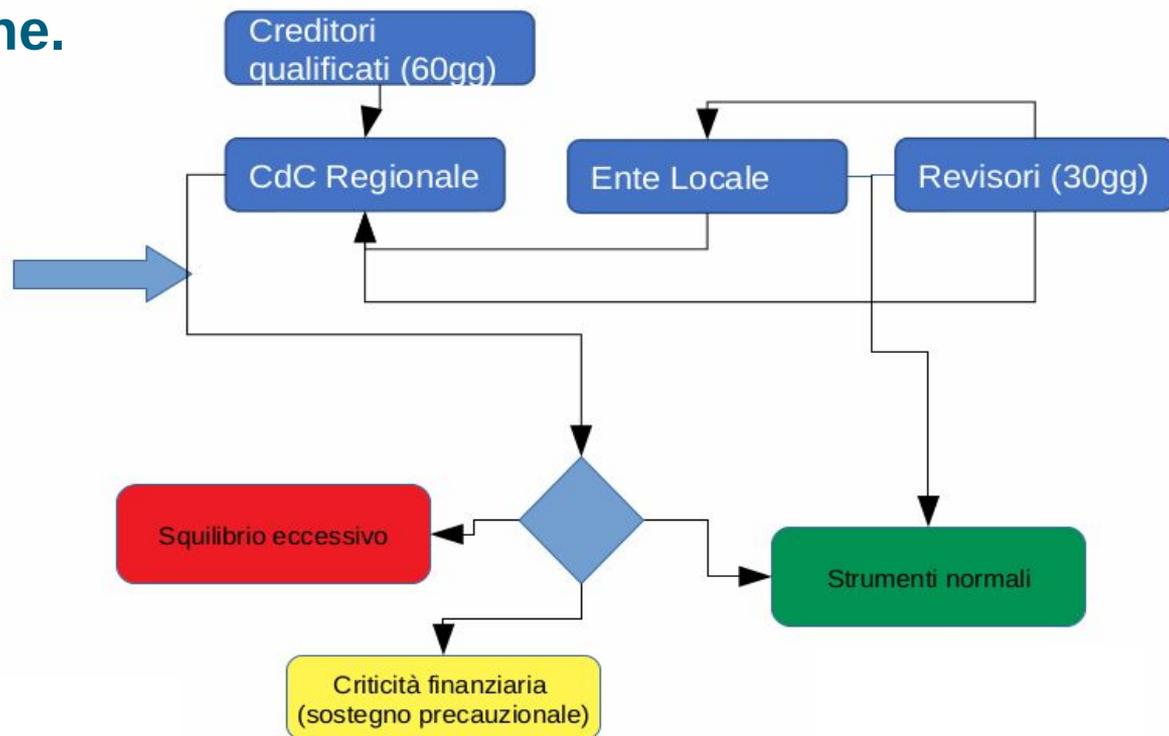
Individuati dal Tavolo:

- la tavola degli indicatori
- i comuni deficitari
- ...

Definisce il quadro: referto annuale+aggiornamenti triennali

Entra nel bilancio di previsione degli enti

No connessione giuridica tra procedura di risanamento finanziario e procedura di monitoraggio



Nota: Sulla base del quadro di valutazione, vari attori possono attivare procedure di risanamento

Il deferimento al tavolo per il risanamento degli enti locali: Criticità finanziaria

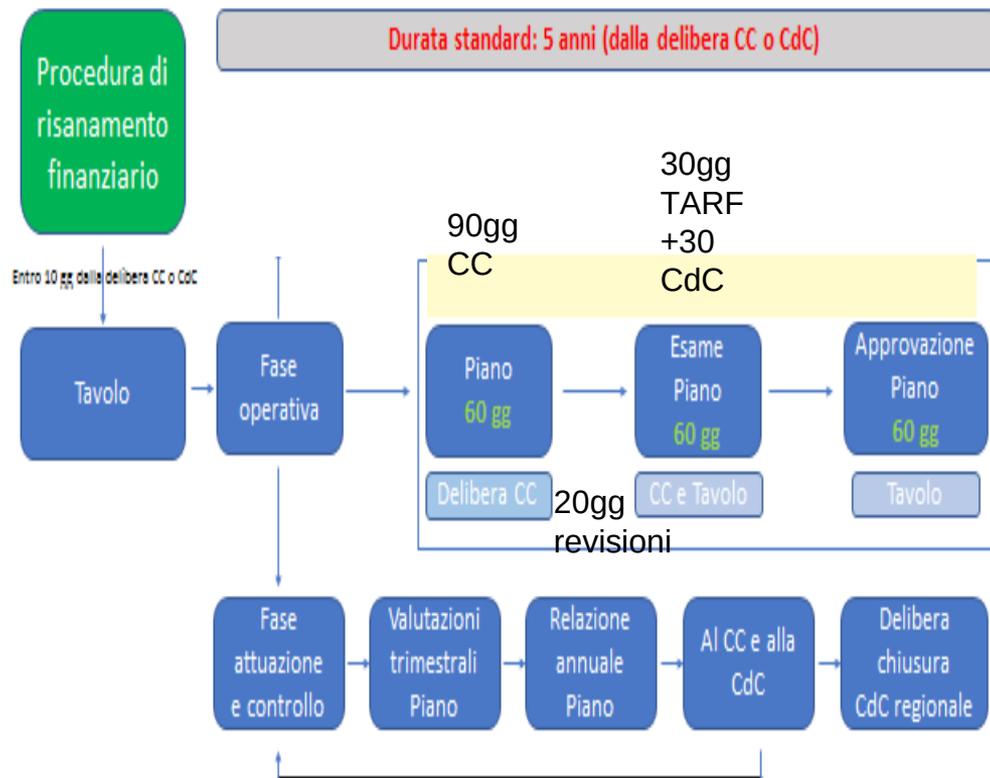
FASE OPERATIVA:

delibera del piano di risanamento, da parte del consiglio dell'ente locale;
esame del Piano, in contraddittorio tra ente locale e Tavolo;
Il tavolo nomina ente tutor
approvazione del Piano, da parte della Sezione regionale della Corte (con raccomandazioni e previsioni).

FASE ATTUAZIONE E CONTROLLO

valutazioni trimestrali e relazione annuale, per valutare l'andamento del risanamento,
relazione di chiusura della sezione regionale della Corte dei conti (possibile una chiusura anticipata rispetto al termine dei 5 anni).

Fonte: Ca'Foscari

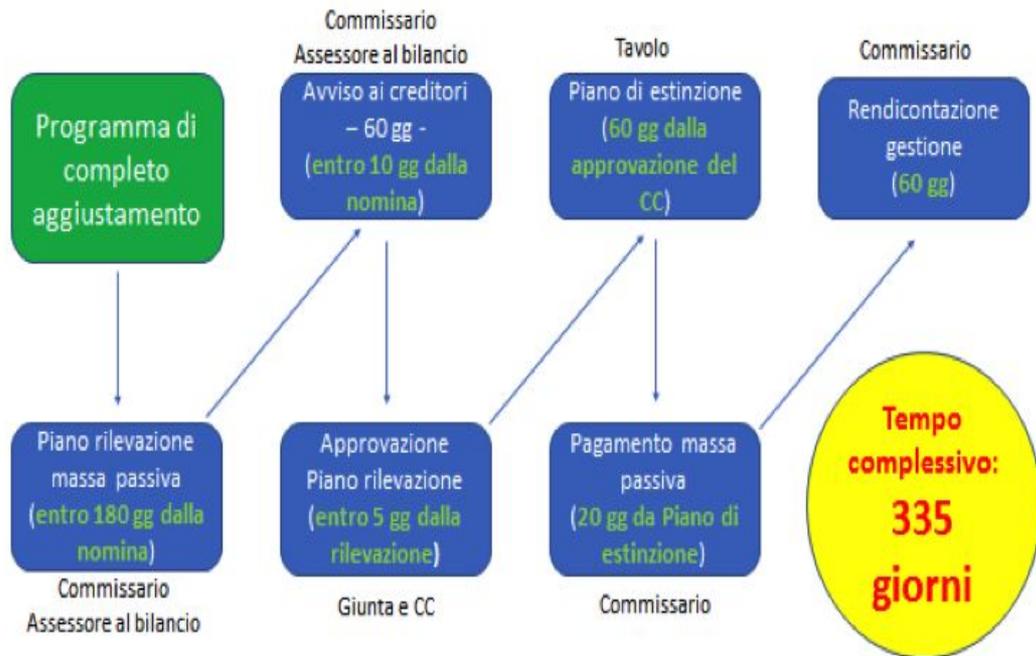


Il deferimento al tavolo per il risanamento degli enti locali: Completo aggiustamento

Il completo aggiustamento viene attivato se lo squilibrio eccessivo porta al mancato assolvimento delle funzioni fondamentali

In aggiunta alle due fasi precedenti si prevede la nomina di un commissario (tutor) con funzioni da assessore al bilancio:

- attua un piano di rilevazione della massa passiva;
- sottopone il piano all'approvazione degli organi dell'ente e a quella successiva del Tavolo, che apporta le necessarie modifiche e definisce il piano di estinzione delle passività;
- procede al pagamento della massa passiva;
- infine procede alla redazione del rendiconto della gestione.
- Il consiglio comunale approva il piano di risanamento finanziario (completo aggiustamento)
- Il commissario il piano per individuare e liquidare i creditori



Il deferimento al tavolo per il risanamento degli enti locali: Completo aggiustamento

Il completo aggiustamento viene attivato se lo squilibrio eccessivo porta al mancato assolvimento delle funzioni fondamentali

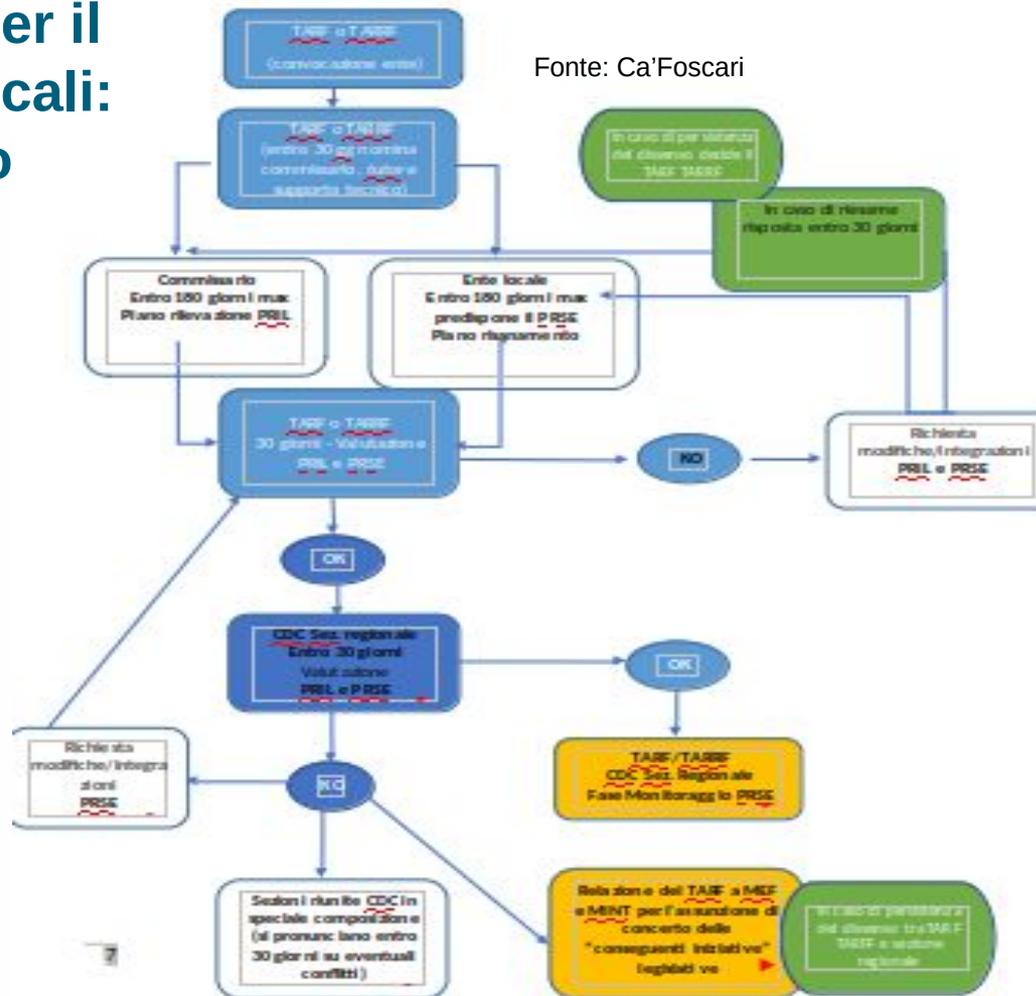
In aggiunta alle due fasi precedenti si prevede la nomina di un commissario (tutor) con funzioni da assessore al bilancio:

- attua un piano di rilevazione della massa passiva;
- sottopone il piano all'approvazione degli organi dell'ente e a quella successiva del Tavolo, che apporta le necessarie modifiche e definisce il piano di estinzione delle passività;
- procede al pagamento della massa passiva;
- infine procede alla redazione del rendiconto della gestione.
- Il consiglio comunale approva il piano di risanamento finanziario (completo aggiustamento)
- Il commissario il piano per individuare e liquidare i creditori

Facciamo il punto sulla Finanza Locale

Manovra 2020: quello che c'è e quello che manca / Mercoledì 5 febbraio 2020 / Roma

Fonte: Ca'Foscari





IFEL
Fondazione ANCI



Facciamo il punto sulla Finanza Locale

Manovra 2020: quello che c'è e quello che manca / Mercoledì 5 febbraio 2020 / Roma

Parte 3

Novità, punti di forza, colli di bottiglia

Le novità

Il ruolo di Audit della Corte dei Conti è potenziato

Tempi certi

Piano di risanamento è piano “industriale”

Circolazione buone pratiche, commissario e comuni tutor. Capacity building

Tavolo nazionale (e regionale per i comuni <50.000).

Sistema informativo

Risorse finanziarie

Strumenti e risorse

Programma di completo aggiustamento: Fondo per attivare le potenzialità dei territori e delle comunità locali, per garantire uno sviluppo stabile e duraturo, in grado di prevenire situazioni di criticità finanziaria.

Criticità finanziaria si prevede di utilizzare un “Fondo di rotazione per il risanamento finanziario”, che fornisca anticipazioni di liquidità (con modalità analoghe a quello vigente) decennali.

Il comune sotto procedura deve essere protetto da eventuali manovre restrittive sul comparto.

I colli di bottiglia

Il problema della riscossione e la sua riforma (novità importanti per il 2020).
Andrebbe anche affrontato il tema dei tributi da attribuire in maniera stabile agli enti locali e in maniera collegata andrebbe affrontata la riforma del catasto.

Ad oggi i fondi di anticipazione della liquidità sono pensati per ovviare al ritardo dei pagamenti (effetto della fragilità). I vincoli per l'utilizzo in termini di restituzione sono molto stringenti, occorre studiare piani di restituzione più lunghi. In generale va regolamentata la possibilità di prendere mutui per risolvere le criticità finanziarie.

Vanno introdotti strumenti di ristrutturazione attiva del debito pregresso.

La norma che impedisce l'utilizzo di risorse vincolate (L. 145/2018 art. 1 comma 798), non accelera il percorso di rientro per gli enti che dopo il riaccertamento straordinario risultano in deficit ma incentiva comportamenti non corretti e che potenzialmente possono generare o aggravare le criticità. Il contraddittorio con la CdC occorre permetterne la deroga.

In generale dovrebbe passare l'idea che non si possono gravare i comuni che stanno rispettando il piano di risanamento con ulteriori vincoli rispetto a quanto stabilito dal piano stesso, l'esperienza appena citata (L. 145/2018 art. 1 comma 798) suggerisce impostazioni di pensiero differenti.



IFEL
Fondazione ANCI



Facciamo il punto sulla Finanza Locale

Manovra 2020: quello che c'è e quello che manca / Mercoledì 5 febbraio 2020 / Roma

Grazie per l'attenzione

a cura di Fabio Fiorillo
f.fiorillo@univpm.it

I colli di bottiglia: (L. 145/2018 art. 1 comma 798)

	Senza Utilizzo Avanzo Vincolato	Con Utilizzo dell'Avanzo pari a 500	
A: FONDO CASSA 1.1 + Incassi + Residui attivi -Pagamenti-Residui Passivi-FPV	1000	1000 -500 =500	Spesa
B:- ACCANTONAMENTI FCDE -ALTRI FONDI	-2000	-2000	
C: -AVANZO VINCOLATO	-500	-500 +500=0	Cancellazione dell'avanzo
D: -AVANZO DESTINATO INVESTIMENTI	-100	-100	
E: TOTALE RISORSE DISPONIBILI	-1600	-1600	

L'iscrizione dell'AVANZO VINCOLATO a bilancio equivale ad iscrivere nel bilancio corrente una spesa che farò in futuro (Infatti è indisponibile per spese alternative). Poiché ho anticipato ad oggi una spesa futura, l'utilizzo dall'avanzo vincolato è ininfluenza sul valore delle risorse disponibili per l'ente.

La contabilità armonizzata ha voluto separare la gestione dell'anno (A) e dagli eventi che sono gestiti su più anni, nella contabilità armonizzata l'unico vincolo contabilmente sensato è che A debba rimanere positivo, la 243 aggiunge altri vincoli,

Con il sistema di contabilità armonizzata, è un errore contabile ritenere che l'utilizzo di tale avanzo peggiori il saldo negativo dell'ente, ovvero la dinamica di ripiano dello stesso definita per legge.

I colli di bottiglia: (L. 145/2018 art. 1 comma 798)

Un comune in disavanzo ogni anno ripiana di 100 (ceteris

paribus la lettera A incrementa di 100 ogni anno).

Nel 2019 ha una entrata straordinaria di 1000.

Nel 2020 sa che per una causa dovrà pagare 1000 con

una probabilità del 75%.

Inoltre la spesa è difficilmente comprimibile.

Le possibilità di utilizzo dell'entrata straordinaria sono:

a) Costruire una nuova piscina il cui costo è 1000,

b) accantonare per affrontare la spesa del 2020,

c) accelerare il ripiano del disavanzo.

Nel 2020 la sentenza attesa arriva e le spese del 2020 non possono essere ridotte ulteriormente:

	a) 2019	b) 2019	c) 2019	a) 2020	b) 2020	c) 2020
A: FONDO CASSA 1.1 + Incassi + Residui attivi - Pagamenti-Residui Passivi -FPV	1000+ 1000 -1000	1000+ 1000	1000 + 1000	1100 -1000	1100 -1000	1100 -1000
B:- ACCANTONAMENTI FCDE -ALTRI FONDI	-2000	-2000	-2000	-2000	-2000	-2000
C: -AVANZO VINCOLATO	-500	-500 -1000 vincolo ENTE	-500	-500	-1500 +1000 Utilizzo fondo	-500
D: -AVANZO DESTINATO INVESTIMENTI	-100	-100	-100	-100	-100	-100
E: TOTALE RISORSE DISPONIBILI	-1600	-1600	-600	-1500 -1000 Squi. aumenta	-1500	-500 -1000 Nuovo squil. contab

SI GENERA UNO SQUILIBRIO FINANZIARIO DI 1000