

Riforme. Che impatto ha avuto l'armonizzazione dei bilanci sui conti dei comuni?

Ottobre 2017

*Nuovo pareggio di bilancio, fatturazione elettronica, split payment, codice degli appalti: **la contabilità degli enti pubblici italiani è stata rivoluzionata**, negli ultimi anni, **da una serie di profonde riforme**. E una delle più radicali è stata, a partire dal 2011, l'armonizzazione dei bilanci.*

*Non è stata una rivoluzione indolore: per rispettare i nuovi sistemi contabili – molto complessi da mettere in pratica: oltre 800 pagine di regole - **molti sindaci hanno dovuto attuare una vera e propria operazione-verità** sui conti del proprio comune, mettendo **ordine tra entrate e uscite**, cancellando **crediti inesigibili**, velocizzando i pagamenti e **rendendo più efficace la riscossione**. A essere in difficoltà si sono dimostrati soprattutto i comuni più piccoli, quelli con meno risorse umane e strumentali a disposizione: su 150 municipi che nel 2015 non hanno rispettato il patto di stabilità interno ben 103 erano sotto i 5 mila abitanti.*

Come se la sono cavata, in media, tutti gli altri? Quali effetti ha avuto la riforma? Qui la prima valutazione sull'impatto delle nuove regole sui bilanci comunali.

Il punto di partenza

Il decreto legislativo n. 118 del 2011 ha introdotto il principio dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi. Dopo tre anni di sperimentazione in circa 400 municipi, il decreto legislativo n. 126 del 2014 ha integrato e regolamentato la riforma, estendendo dal 2015 la nuova disciplina a tutte le amministrazioni locali italiane.

Punto centrale della riforma è stata l'introduzione del principio della **competenza finanziaria potenziata**: ogni entrata e ogni spesa deve essere registrata dal comune nell'esercizio in cui scade, quando cioè effettivamente l'entrata deve essere riscossa e la spesa pagata.

Per dare meglio evidenza alle spese imputate negli esercizi successivi è stato creato il nuovo **Fondo pluriennale vincolato**.

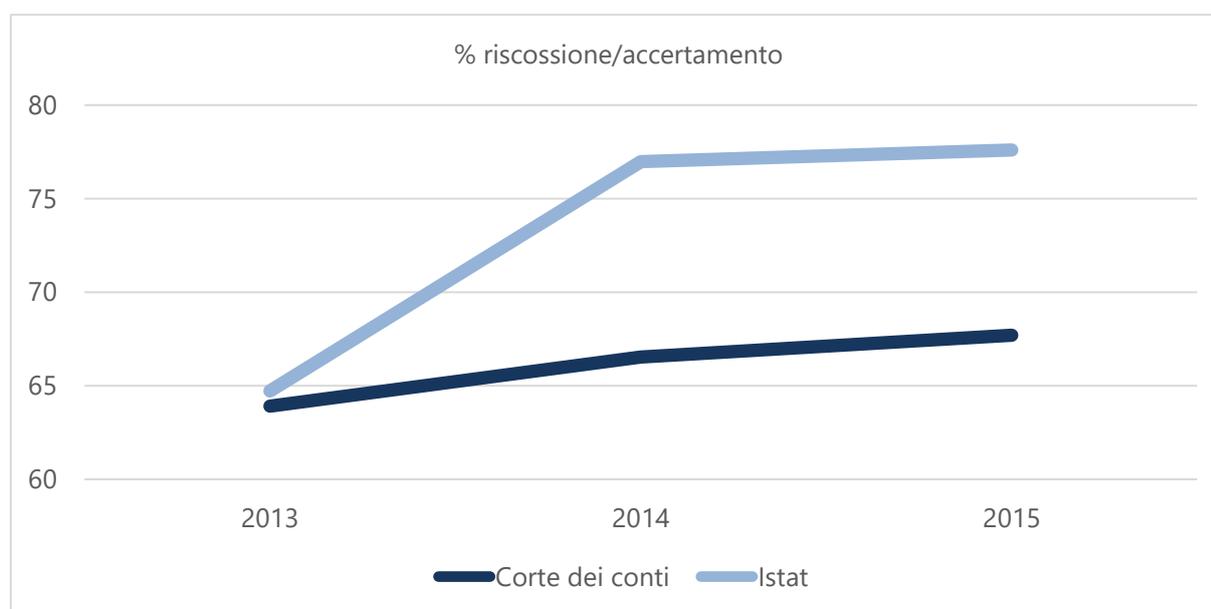
Nel primo anno di applicazione della riforma è stato effettuato un **riaccertamento straordinario dei residui** (entrate non rimosse, debiti ancora da pagare) al 1° gennaio 2015, in modo da poterli cancellare o da reimputarli agli esercizi successivi, accrescendo la trasparenza dei bilanci.

Dal 2015 inoltre i comuni devono accantonare su una specie di fondo rischi, il **Fondo crediti di dubbia esigibilità**, le risorse necessarie a far fronte a entrate che, pur iscritte in bilancio, già in passato si erano dimostrate difficili da riscuotere.

Analisi. E' aumentata la capacità di riscuotere le entrate?

La riforma dell'armonizzazione contabile, obbligando i comuni a creare il Fondo crediti dubbia esigibilità (FCDE) e a rispettare il principio della competenza finanziaria potenziata, li spinge a migliorare l'efficienza della riscossione.

Figura 1 - Andamento della capacità di riscossione dal 2013 al 2015



Fonte: Uvi. Elaborazione su dati Corte dei Conti e ISTAT

Il confronto tra i dati 2015 e 2014, sulla base dei dati della Corte dei Conti, non mostra però incrementi significativi nel rapporto tra le entrate accertate e quelle effettivamente rimosse. L'aumento era stato molto più marcato tra 2013 e 2014.

Tabella 1 - Entrate totali

	2013	2014	2015
Entrate totali accertate	44.348.338	46.172.257	45.926.181
Entrate totali rimosse	28.341.711	30.724.994	31.091.125
% riscossione/accertamento	63,91	66,54	67,7

Fonte: Corte dei Conti

I dati Istat confermano sostanzialmente i numeri forniti dalla Corte dei Conti.

Tabella 2 - Entrate totali

	2013	2014	2015
Entrate totali accertate	64.124.999	66.685.861	66.816.402
Entrate totali riscosse	41.500.520	51.334.837	51.849.951
% riscossione/accertamento	64,72	76,98	77,6

Fonte: ISTAT

In dettaglio. La riscossione delle entrate correnti.

Tra il 2013 e il 2015 la riscossione delle entrate tributarie è passata da 18,44 miliardi a quasi 21 (+13,37%): esse oggi rappresentano il 70% delle entrate totali.

Le extratributarie sono salite da 4,86 miliardi a 5,15 (+6%): rappresentano il 17% del totale.

L'aumento tuttavia è da imputare totalmente ad un incremento complessivo degli accertamenti mentre invece la capacità di riscuoterle è peggiorata.

Tabella 3. Entrate correnti riscosse (importi in migliaia di euro)

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014	Comp. % 2013	Comp. % 2014	Comp. % 2015
Titolo I - Tributarie	18.439.737	21.014.540	20.904.737	13,37	-0,52	60,67	69,27	69,03
Titolo II - Trasferimenti correnti	7.089.025	4.564.340	4.222.538	-40,44	-7,49	23,33	15,05	13,94
Titolo III - Extra-tributarie	4.863.543	4.756.474	5.154.408	5,98	8,37	16,00	15,68	17,02
Totale Entrate Correnti	30.392.305	30.335.354	30.281.683	-0,36	-0,18	100,00	100,00	100,00

Fonte: Corte dei Conti

Analizzando separatamente il **rapporto tra riscossioni ed accertamenti**, si registra che:

- Le entrate **tributarie** accertate nel 2015 sono diminuite rispetto al 2014 (27,8 miliardi rispetto a 28) ma **la percentuale delle risorse riscosse è leggermente aumentata** (dal 74,83% al 75,18%)
- Le entrate **extratributarie** accertate sono aumentate (da 8 miliardi a quasi 9) ma **la riscossione è peggiorata** di due punti percentuali (57,40% nel 2015 contro il 59% del 2014).

Tabella 4. Entrate correnti: grado di efficacia della riscossione (importi in migliaia di euro)

	2014	2015	Variazioni %
Titolo I - tributarie accertate	28.081.716	27.807.135	
Titolo I - tributarie riscosse	21.014.540	20.904.737	
% riscossione/accertamento	74,83%	75,18%	+0,35
Titolo III - extratributarie accertate	8.054.405	8.979.828	
Titolo III - extratributarie riscosse	4.756.474	5.154.408	
% riscossione/accertamento	59,05%	57,40%	-1,65
Totale	71,32%	70,84%	-0,48

Fonte: Corte dei Conti

L'insieme delle due voci fa registrare una lieve diminuzione rispetto agli anni precedenti. Sembra perciò possibile ipotizzare che **per il momento la riforma non abbia avuto effetti sulla capacità di riscossione.**

I dati Istat confermano le medesime tendenze.

Le entrate in conto capitale. Aumentano quelle del Titolo IV (derivanti da alienazione, trasferimenti di capitali e da riscossioni di crediti) al netto della categoria 6 (riscossioni di crediti), mentre sono in marcata flessione le entrate del Titolo V al netto della categoria 1 (da accensione prestiti al netto delle anticipazioni di cassa).

Le entrate da alienazioni di beni patrimoniali sono in diminuzione tanto negli accertamenti (-7,82%) quanto nelle riscossioni (-10,63%).

Si possono invece notare **decisi miglioramenti nell'efficacia della riscossione delle entrate relative al Titolo IV, con un aumento del 18,85% dal 2014 al 2015**, sia pure controbilanciati dalla **riduzione nelle riscossioni relative al Titolo V: -21,54%.**

Ciò fa pensare che nel sottoscrivere nuovi mutui i comuni abbiano ancora utilizzato la vecchia logica contabile, imputando cioè l'intero ammontare del mutuo al primo esercizio, pur riscuotendone durante l'anno solo una parte.

Tabella 5. Entrate in conto capitale: grado di efficacia della riscossione (importi in migliaia di euro)

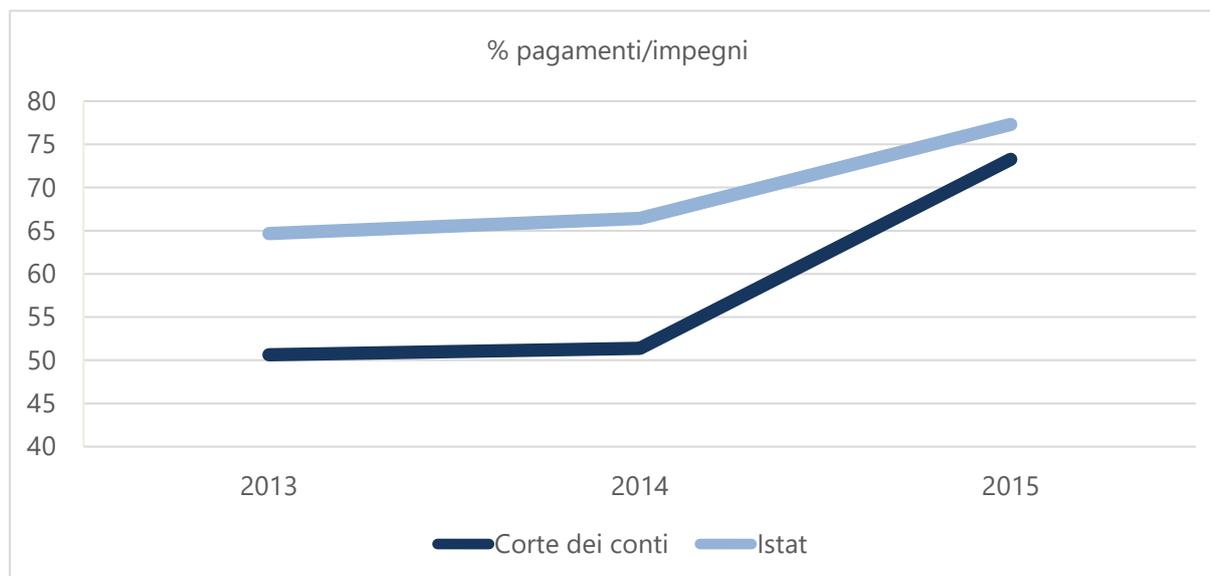
	Accert. 2013	Risc. 2013	Tasso di real. 2013	Accert. 2014	Risc. 2014	Tasso di real. 2014	Accert. 2015	Risc. 2015	Tasso di real. 2015
Totale Titolo IV al netto della cat. 6	7.253.313	2.984.165	41,14	6.900.091	2.465.745	35,73	7.785.287	4.249.452	54,58
Totale Titolo V al netto della cat. 1	2.552.617	2.054.266	80,48	3.136.045	2.488.184	79,34	1.353.930	782.528	57,80
Totale Entrate in conto capitale	9.805.930	5.038.431	51,38	10.036.136	4.953.930	49,36	9.139.218	5.031.980	55,06

Fonte: Corte dei Conti

I dati Istat mostrano tendenze analoghe, con un miglioramento (18,65%) del tasso di realizzazione delle entrate da alienazioni e trasferimenti di capitali tra il 2014 e il 2015, e un peggioramento (20,18%) del tasso di realizzazione delle entrate da accensione prestiti.

Analisi. E' aumentata la velocità di gestione delle spese?

L'obiettivo è un forte incremento della percentuale dei pagamenti rispetto agli impegni, visto che il principio della competenza potenziata richiede l'imputazione delle spese all'esercizio in cui vanno pagate.

Figura 2 - Andamento della velocità di gestione dal 2013 al 2015

Fonte: Uvi. Elaborazione su dati Corte dei Conti e Istat

I dati della Corte dei Conti evidenziano innanzitutto una **contrazione degli impegni di spesa** nel 2015 sia rispetto all'anno precedente (-11,15%) che rispetto a due anni prima (-14,82%).

Al contrario, **i pagamenti mostrano un cospicuo aumento** nel 2015, pari a +26,65% sul 2014 e +23,22% sul 2013.

C'è stato quindi un avvicinamento tra il volume degli impegni e quello dei pagamenti, il che era proprio quello che ci si attendeva dall'introduzione della competenza potenziata.

L'analisi della **velocità di gestione** – che è proprio la capacità degli enti di pagare nell'esercizio considerato gli impegni assunti - **evidenzia un aumento del 21,87%**: il volume dei pagamenti rispetto agli impegni nel 2014 era pari al 51,39% mentre nel 2015 si è attestato al 73,26%.

In termini assoluti, il **divario tra impegni e pagamenti** nel 2014 era pari a 53 miliardi di euro mentre nel 2015 si è attestato a circa 26 miliardi. Si è avuto quindi un **dimezzamento** della distanza tra le due voci.

Tabella 6. Spese totali: velocità di gestione (importi in migliaia di euro)

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2014
Impegni	113.861.674	109.154.452	96.981.900	-11,15
Pagamenti	57.658.060	56.096.326	71.044.515	+26,65
% pagamenti/impegni	50,64	51,39	73,26	+21,87

Fonte: Corte dei Conti

Secondo l'Istat l'incremento della velocità di gestione si attesta invece al 10,86% sull'esercizio precedente. In termini assoluti, il divario tra impegni E pagamenti per l'Istat è passato dai 28,8 miliardi del 2014 ai 23,9 miliardi del 2015.

Tabella 7. Spese totali: velocità di gestione (importi in migliaia di euro)

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2014
Impegni	88.162.640	85.810.725	105.386.039	+18,57
Pagamenti	57.016.129	57.016.066	81.466.504	+30,01
% pagamenti/impegni	64,67	66,44	77,30	+10,86

Fonte: Istat

Le **spese in conto capitale** sono quelle, secondo la Corte dei Conti, che più evidenziano l'impatto della riforma: l'analisi della velocità di gestione mostra infatti un aumento dal 14,76% nel 2014 al 47,24% nel 2015 e **un incremento nel biennio del 32,48%**, con un'inversione di tendenza rispetto alla diminuzione registrata tra 2013 e 2014.

Tabella 8. Spese in conto capitale: velocità di gestione (importi in migliaia di euro)

	Impegni 2013	Pagamenti 2013	Velocità di gestione 2013	Impegni 2014	Pagamenti 2014	Velocità di gestione 2014	Impegni 2015	Pagamenti 2015	Velocità di gestione 2015
Fascia 1	1.438.246	188.128	13,08	1.417.270	188.419	13,29	1.513.034	775.855,88	51,28
Fascia 2	1.278.059	187.895	14,70	1.600.542	370.359	23,14	1.465.385	737.975,01	50,36
Fascia 3	1.086.502	165.331	15,22	1.040.690	150.778	14,49	1.182.394	588.141,80	49,74
Fascia 4	1.017.992	147.520	14,49	1.003.667	136.704	13,62	1.119.967	588.882,48	52,58
Fascia 5	1.144.512	159.812	13,96	1.059.682	140.917	13,30	1.563.307	674.212,91	43,13
Fascia 6	1.112.677	141.310	12,70	1.024.279	170.644	16,66	1.381.684	665.396,69	48,16
Fascia 7	1.243.807	392.726	31,57	1.222.746	77.659	6,35	1.057.752	355.281,82	33,59
Totale	8.321.797	1.382.722	16,62	8.368.876	1.235.481	14,76	9.283.523	4.385.747	47,24

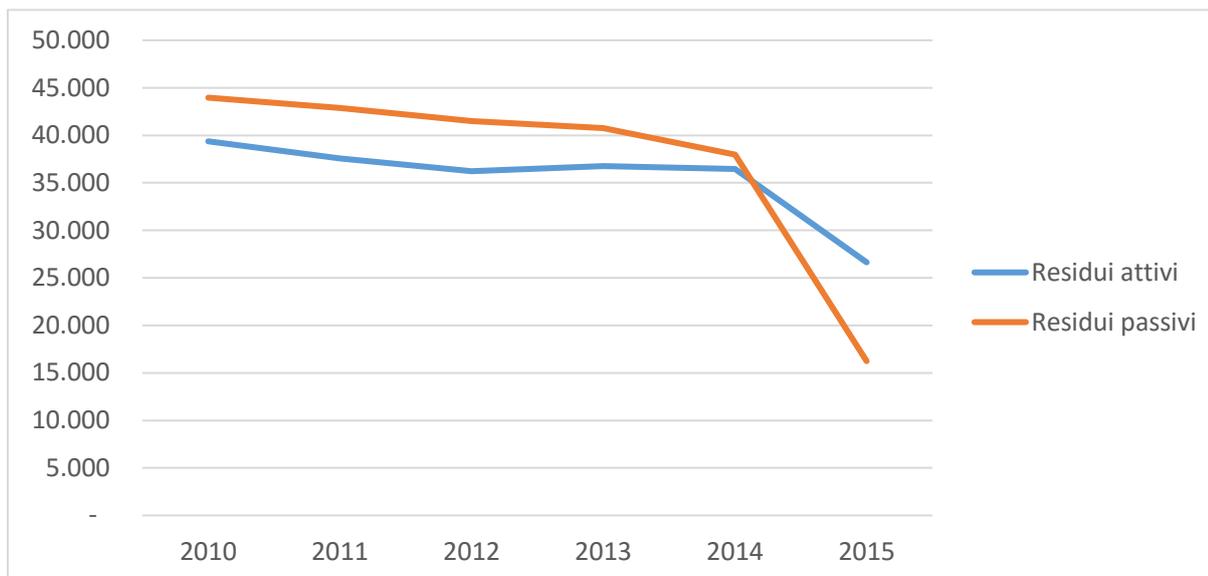
I Comuni sono stati suddivisi per fasce demografiche in base alla popolazione nel modo seguente: fascia 1: abitanti da 1 a 1999; fascia 2: abitanti da 2.000 a 4.999; fascia 3: abitanti da 5.000-9.999; fascia 4: abitanti da 10.000-19.999; fascia 5: abitanti 20000-59.999; fascia 6 abitanti da 60.000 a 249.999; fascia 7: abitanti oltre i 249.999.
La popolazione indicata è calcolata su quella Istat (2015).

Fonte: Corte dei Conti

Analisi. Che fine hanno fatto i residui?

Negli ultimi anni si è notata una **tendenza generale alla diminuzione**, lievemente più marcata per i residui passivi (impegni non pagati), che nel

2014 si sono ridotti di circa 2,8 miliardi di euro rispetto al 2013. La riduzione dei residui attivi (entrate non riscosse) è stata di circa 0,3 miliardi.

Figura 3 - Andamento dei residui nel periodo 2010-2015 (importi in milioni di euro)

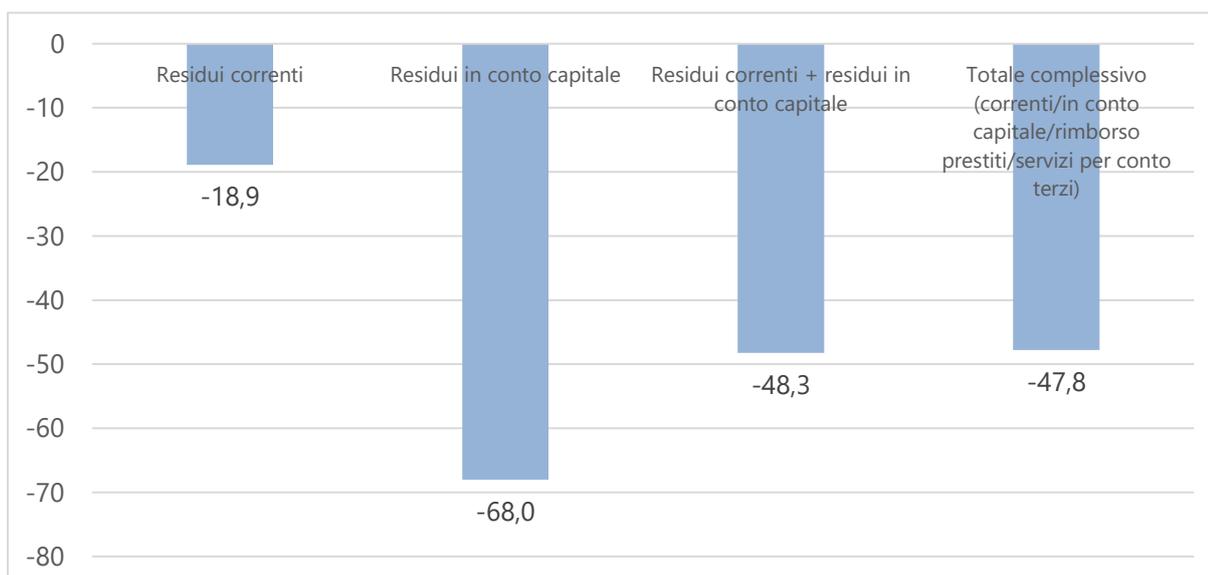
Fonte: Uvi. Elaborazione su dati Corte dei Conti

Per i residui passivi il riaccertamento ha determinato la cancellazione per quasi 8,26 miliardi di euro (21,75% del totale) e la reimputazione a esercizi successivi per 13,1 miliardi di euro (34,5%). Complessivamente **i residui passivi sono passati da quasi 38 miliardi a 16,2 miliardi.**

Per i residui attivi, il riaccertamento straordinario ha prodotto la cancellazione di 2,8 miliardi di euro circa (7,7%) e la reimputazione a esercizi successivi di 7 miliardi circa (19,3%). **Complessivamente i residui attivi sono passati da 36,5**

miliardi circa a 26,6 miliardi circa.

Anche il Ministero dell'Interno ha studiato l'evoluzione dei residui passivi dei comuni dal 2011 al 2015. Il rapporto del Viminale prende in considerazione i 6.607 comuni che hanno inviato i certificati di conto consuntivo al Ministero dell'interno. Ebbene, i dati mostrano **nel 2015 una riduzione dei residui passivi pari a -47,81%** che arriva a **-68% per i residui passivi concernenti le spese in conto capitale.**

Figura 4 - Comuni. Variazione percentuale residui passivi - Anni 2015/2014 (valori percentuali)

Fonte: Ministero dell'interno

Conclusioni

Il principio della **competenza finanziaria potenziata pare abbia avuto alcuni effetti significativi** - ma forse non quanto ci si aspettava - sulla capacità di riscossione così come sulla velocità di gestione della spesa.

La **capacità di riscossione è sostanzialmente rimasta stazionaria**, al contrario di quello che ci si poteva attendere visto l'obbligo di accantonare risorse proprio per neutralizzare le entrate a rischio.

Sul fronte delle spese uno degli obiettivi della riforma è l'incremento della velocità di gestione, cioè dell'ammontare dei pagamenti in rapporto agli impegni, e dunque la conseguente riduzione dei residui. I dati mostrano effettivamente un **aumento consistente della velocità di gestione**, anche se in parte dovuto all'incremento delle partite di giro per effetto di altre innovazioni (split payment dell'IVA).

I dati sulla spesa in conto capitale, quella che normalmente più evidenzia un forte divario tra impegni e pagamenti e che non sono influenzati dalle partite di giro, manifestano un impatto ancora più marcato.

L'utilizzo del nuovo **fondo pluriennale vincolato** mostra rilevanti incrementi delle spese in conto capitale in corso d'anno che fanno ipotizzare la persistenza di **difficoltà di previsione nell'imputazione all'esercizio corretto**.

L'impatto della nuova contabilità è stato molto più ampio sui residui passivi (più che dimezzati) che sui residui attivi (ridotti di un quarto). Ciò porta a domandarsi se non vi siano stati anche **comportamenti opportunistici degli enti nel mantenere un numero maggiore di residui attivi** evitandone la cancellazione o la reimputazione **in modo da poter migliorare i propri valori di bilancio**.

Osservazioni

La riforma contabile ha costituito un'innovazione molto forte per i suoi **principi innovativi**

ma anche per la **mole di regole introdotte**: più di 800 pagine di principi, schemi e modelli.

La riforma è intervenuta in un periodo in cui i comuni hanno dovuto adempiere a molte altre novità legislative: dal nuovo pareggio di bilancio, alla fatturazione elettronica, allo *split payment*, al nuovo codice degli appalti.

Potrebbe aver pesato il blocco del ricambio del personale imposto dall'obbligo di contenimento della finanza pubblica.

Infine, come ha notato la Corte dei Conti, "sembra che il processo di armonizzazione, nella prima fase di applicazione generalizzata, abbia fatto registrare un forte attrito nell'operare lo "scorrimento" tra due sistemi di contabilità marcatamente diversi. Un attrito che, al di là della complessità tecnica, è stato determinato dalla situazione dei conti pregressi sui quali **in non pochi casi l'impatto dell'operazione "verità" è risultato insostenibile**".

Il dossier

Verifica gli effetti dell'attuazione della riforma contabile analizzando i consuntivi dei bilanci dei comuni nel 2015 sulla base dei dati della Corte dei Conti, dell'Istat e del Ministero dell'Interno.

Crediti

Lo studio è stato realizzato da

DANIELE BASSETTI

Senato della Repubblica

Focus a cura di

UVI - UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO

Senato della Repubblica

uvi@senato.it



Quest'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)