

Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio, in relazione alla riforma della governance economica europea

Antonello Turturiello

Segretario Generale Giunta Regione Lombardia

Coordinatore tecnico commissione Affari finanziari della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

Commissione 5^a (Programmazione economica, bilancio) del Senato della Repubblica congiuntamente alla Commissione V (Bilancio, tesoro, programmazione) della Camera dei Deputati

Roma, 16 maggio 2024

La nuova governance UE

Finalità del Regolamento per rafforzare le posizioni di bilancio, nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche **«Braccio preventivo»**

- **Riduzione e sostenibilità del debito** perseguite su un'analisi di rischio e tradotte in obiettivi di correzione dei saldi di bilancio
- **Attraverso Unico vincolo** funzionale al perseguimento di questi obiettivi è il **«limite alla crescita della spesa netta»**, individuato dalle **«traiettorie di riferimento» (4 anni + 3)** predisposte dalla Commissione e dai **«Piani strutturali nazionali»** che individuano la dinamica di evoluzione della spesa entro l'orizzonte del periodo di aggiustamento **in modo da garantire la sostenibilità del debito e il suo avvio verso** un percorso di riduzione al più tardi entro la fine del periodo di aggiustamento o che rimanga a livelli prudenti, assicurando nel contempo che il disavanzo di bilancio sia mantenuto al di sotto del 3 % del PIL a medio termine.
- I singoli Stati membri presentano un **Piano fiscale strutturale di medio termine** (4 anni o 5 anni durata della legislatura nazionale) = **IMPEGNO POLITICO APPROVATO DAL CONSIGLIO**



«Braccio preventivo»

Art.11 (Presentazione dei piani strutturali di medio termine)

c. 3 «Prima della presentazione del proprio piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine, ciascuno Stato membro, conformemente al proprio quadro giuridico nazionale, procede alla consultazione della società civile, delle parti sociali, delle autorità regionali e di altri portatori di interessi pertinenti.»

Art. 13(Requisiti per i piani strutturali di medio termine)

..g) contiene informazioni riguardanti:

... vi) la consultazione dei parlamenti nazionali e la consultazione di cui all'art.11

La nuova governance UE

Paesi soggetti a Procedura Disavanzo eccessivo (EDP)

«Scambio tecnico»
Commissione /
Stato membro



21 giugno 2024:
Commissione
«**TRAIETTORIA DI
RIFERIMENTO**»



20 settembre 2024:
ITALIA presenta
«**PIANO FISCALE
STRUTTURALE**»

Clausola di salvaguardia per la riduzione del debito

Clausola di salvaguardia riferite al deficit nominale, sotto la soglia del 3% del PIL:

- Entro l'arco di tempo coperto dal periodo di aggiustamento
- Obiettivo da mantenere nel medio periodo in condizioni di politiche invariate o assenza di ulteriori misure volte a migliorare il saldo: anticipare la correzione relativa a dinamiche future (costi invecchiamento popolazione)

Clausola di salvaguardia riferite al deficit strutturale complessivo di bilancio: il raggiungimento del saldo strutturale deve assicurare un «margine di resilienza» di 1,5% del PIL rispetto al saldo strutturale corrispondente al deficit del 3% (nell'ambito della traiettoria di riferimento 4/7 anni). NEL MEDIO PERIODO ASSIMILATO A OBIETTIVO DI DEFICIT NOMINALE E STRUTTURALE DEL 1,5%

Clausola di salvaguardia annuale sul saldo primario strutturale

SOSPESA

**Correzione del
deficit strutturale:
passo minimo 0,5%
del PIL annuo**

**Correzione del
deficit strutturale:
passo minimo 0,5%
del PIL annuo**

**Riduzione annua
minima 0,4% /
0,25% PIL**

La nuova governance UE e l'impatto sulla finanza pubblica

Audizione del Ministro dell'economia e finanze V Commissione Bilancio Camera e Senato - *Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio, in relazione alla riforma della governance economica europea*

- ✓ I principi costituzionali dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio, o della sostenibilità del debito pubblico, **continuano ad essere ancora attuali** nel nuovo quadro di *governance* economica europea.
- ✓ Individuare modalità tali da **conciliare la nozione di "equilibrio di bilancio" dello Stato, punto di riferimento di un sistema che allarga il principio all'intera Amministrazione pubblica (primo comma degli articoli 81, 97 e 119 Cost.), con il rispetto del nuovo indicatore univoco, espresso in termini di spesa primaria netta.**
- ✓ Trovare modalità e procedure con le quali **assicurare il concorso di regioni, enti locali e degli altri enti e soggetti inclusi nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche, al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.**
- ✓ Il **Piano fiscale-strutturale di medio termine** è un nuovo documento di programmazione che sarà incentrato su un percorso prestabilito per l'aggregato di spesa netta. Sebbene i testi normativi euro-unitari prevedano un momento dialogico tra i governi e le autorità europee, l'esecutivo ritiene **fondamentale anche il coinvolgimento del Parlamento.**
- ✓ Le nuove regole di bilancio europee implicano anche un **ripensamento della disciplina vigente sul coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali, la cui disciplina è attualmente incentrata sul dettato dell'articolo 9 della legge n. 243 del 2012.**
- ✓ **Le modalità di partecipazione degli enti territoriali al conseguimento degli obiettivi stabiliti dalle nuove regole di bilancio europee dovranno essere declinate con il pieno coinvolgimento del Sistema delle Conferenze.**
- ✓ Una sfida particolarmente importante è quella della definizione delle entrate discrezionali. In particolare, **per gli enti territoriali occorrerà individuare adeguati strumenti per il loro monitoraggio puntuale.**

La nuova governance UE e l'impatto sulla finanza pubblica



«.....regole di bilancio europee dovranno essere declinate con il pieno coinvolgimento del Sistema delle Conferenze.»

La disciplina di bilancio si basa su **un'analisi di sostenibilità del debito dei singoli Stati membri** e si occupa solo di regole di bilancio non si accompagna a una riforma della governance fiscale dell'Unione anche ai fini del sostegno agli investimenti europei e nazionali e della spesa in beni pubblici comuni (incompletezza della riforma)

La dimensione locale e regionale non è considerata, dato che il rapporto debito / PIL e quello sul calcolo del deficit si basa unicamente su criteri nazionali.



Necessario un coordinamento con la «Regola dell'equilibrio di bilancio per le amministrazioni territoriali»



Non devono essere pregiudicati i livelli attuali dei trasferimenti alle Regioni e alle Province autonome, nonché l'esercizio delle funzioni LEP (come peraltro evidenziato nelle audizioni della Corte dei conti e dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio -UPB) soprattutto ove riconosciuto un sottofinanziamento anche a seguito dei lavori della Commissione Tecnica fabbisogni standard (es. finanziamento delle borse di studio universitarie)

La nuova governance UE e l'impatto sulla finanza pubblica

La regola della «*Spesa netta*» deve essere:

- inserita nel contesto delle regole di finanza pubblica attualmente in vigore per gli enti territoriali
- proporzionata alla percentuale di spesa che rappresentano

Norme in vigore sull'indebitamento solo per investimenti per Regioni ed enti locali

Ancor prima del Patto di stabilità e pareggio di bilancio L. 243/2012

- **art.119 della Costituzione**, novellato nel 2001, al comma 6 ultimi periodi, prevede che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni *“Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.”*
- La disposizione **era già presente nell'ordinamento** previsto per le Regioni a Statuto ordinario nella **legge del 1970, n.281** ove si stabiliva che *“le Regioni possono contrarre mutui ed emettere obbligazioni esclusivamente per provvedere a spese di investimento- (Per le Regioni sono vietate le cosiddette **emissioni bullet**.- art.62, D.L.112/2008.)*

La nuova governance UE e l'impatto sulla finanza pubblica degli enti territoriali

OBIETTIVO DA PERSEGUIRE: SOSTENIBILITA' DEL DEBITO

La regola della «*Spesa netta*» deve essere:

➤ inserita nel contesto delle regole di finanza pubblica attualmente in vigore per gli enti territoriali

ENTI TERRITORIALI

Le nuove regole previste a livello europeo possono coesistere con al Costituzione vigente anche considerando i margini di flessibilità consentiti dall'attuale formulazione degli articoli 81 e 97 Cost.?

- ✓ Le forme di «*flessibilità*» previste negli articoli 81 e 97 Cost. valgono solo per lo Stato.
- ✓ Gli enti territoriali applicano l' art.119 della Costituzione, novellato nel 2001, al comma 6 ultimi periodi, prevede che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni **“Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento.**
- ✓ Gli EETT sono tenuti al rispetto degli equilibri: di cui all'articolo 9 della legge n. 243/2012 (saldo tra il complesso delle entrate e delle spese finali) a livello di comparto;
- ✓ degli equilibri di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (saldo tra il complesso delle entrate e il complesso delle spese, ivi inclusi avanzi di amministrazione, debito e Fondo pluriennale vincolato) a livello di singolo ente.
- ✓ Gli EETT non possono essere in disavanzo.
- ✓ A differenza dello Stato per gli EETT è stata data piena attuazione alla legge 243/2012

La nuova governance UE e l'impatto sulla finanza pubblica degli enti territoriali

OBIETTIVO DA PERSEGUIRE: SOSTENIBILITA' DEL DEBITO

La regola della «*Spesa netta*» deve essere:

➤ inserita nel contesto delle regole di finanza pubblica attualmente in vigore per gli enti territoriali

Le nuove regole previste a livello europeo possono coesistere con al Costituzione vigente anche considerando i margini di flessibilità consentiti dall'attuale formulazione degli articoli 81 e 97 Cost.?

ENTI TERRITORIALI

- ✓ Tre saldi:
 1. Risultato di competenza
 2. Equilibrio di bilancio
 3. Equilibrio complessivo
- ✓ La Commissione ARCONET, nella riunione dell'11 dicembre 2019, ha precisato che il **Risultato di competenza e l'Equilibrio di bilancio sono indicatori che rappresentano gli equilibri che dipendono dalla gestione del bilancio**, mentre l'Equilibrio complessivo svolge la funzione di rappresentare gli effetti della gestione complessiva dell'esercizio e la relazione con il risultato di amministrazione.
- ✓ Pertanto, fermo restando **l'obbligo di conseguire un Risultato di competenza non negativo, ai fini della verifica del rispetto degli equilibri di cui al comma 821 dell'articolo 1 della legge n. 145 del 2018, gli enti devono tendere al rispetto dell'Equilibrio di bilancio**, che rappresenta l'effettiva capacità dell'ente di garantire, a consuntivo, la copertura integrale degli impegni, del ripiano del disavanzo, dei vincoli di destinazione e degli accantonamenti di bilancio. Il rispetto dell'equilibrio complessivo rappresenta la capacità dell'ente di garantire anche la copertura integrale di tutti gli accantonamenti, compresi quelli effettuati in sede di rendiconto.

La nuova governance UE e l'impatto sulla finanza pubblica

La regola della «Spesa netta» deve essere:

➤ **inserita nel contesto delle regole di finanza pubblica attualmente in vigore per gli enti territoriali?**

➤ **Le spese di investimento regionali sono finanziate da avanzo corrente, entrate in capitale ed eventualmente debito (Il «debito» è solo per investimenti, a differenza dello Stato che se il Parlamento autorizza può far debito indipendentemente dalla tipologia di spesa).**

➤ **A tal proposito la Corte Cost.** (non ultima Sent. 235/2021) ha più volte enunciato il principio che **la contrazione del debito è condizionato dalla sostenibilità economica del suo rientro** e dalla trasparenza dei meccanismi di risanamento in termini di responsabilità di mandato e di **equilibrio intergenerazionale** (ex multis, sentenza n. 18 del 2019). *“Il rispetto del principio di equità intergenerazionale comporta la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo.”*

L'avanzo corrente o risparmio pubblico sconta le rate di ammortamento e la quota di interessi passivi sull'indebitamento contratto, **a differenza della tecnica che assume a valore di riferimento l'Avanzo primario ossia al netto degli interessi passivi.**

Per le Regioni l'avanzo corrente è la quota di entrate correnti e continuative a cui non corrisponde spesa corrente continuativa e che è utilizzabile per l'autofinanziamento degli investimenti.

Regola dell'equilibrio di bilancio per le amministrazioni territoriali

OBIETTIVO DA PERSEGUIRE: SOSTENIBILITA' DEL DEBITO

La regola della «*Spesa netta*» deve essere:

- proporzionata alla percentuale di spesa che rappresentano

DEF 2024

Le considerazioni evidenziate nel DEF 2023 sono ancora valide:

« La normativa vigente, assicurando la piena attuazione degli articoli 81 e 97 della Costituzione e in conformità con l'interpretazione della Corte costituzionale, stabilisce l'obbligo del rispetto dei seguenti equilibri di bilancio per tutti gli enti territoriali....»

Debito amministrazioni locali:

- in riduzione in termini percentuali e in valore assoluto rispetto al PIL;
- in riduzione rispetto allo stock del debito: dal 4,2% sul totale nel 2022 al 3,1% nel 2027 (secondo le attuali stime)

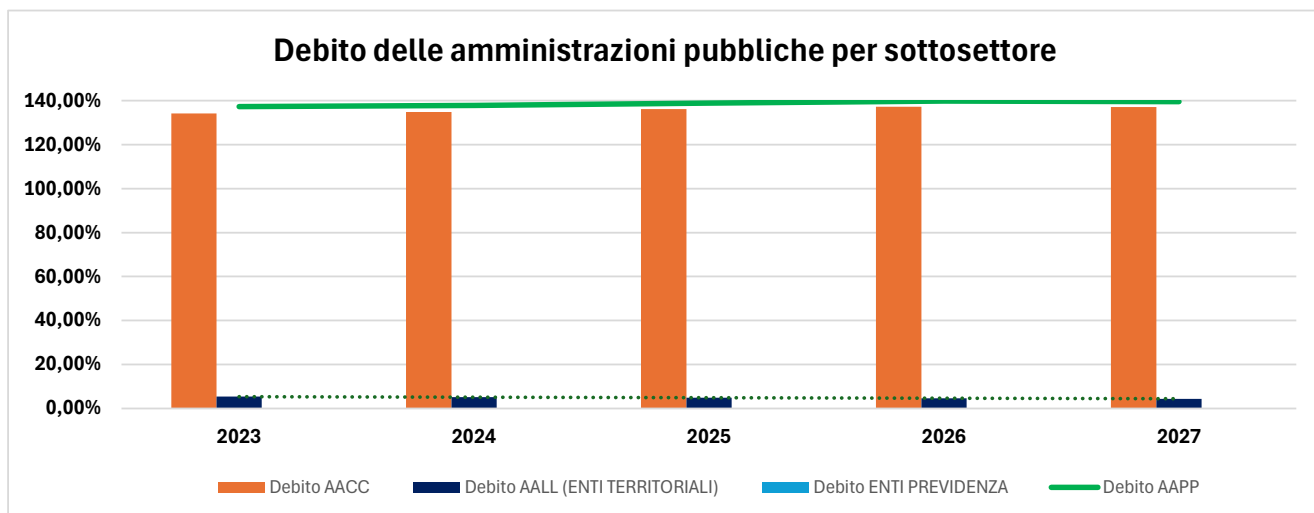


TAVOLA III.11: DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORE (milioni e % del PIL) (1)

	2023	2024	2025	2026	2027
Livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro (2)					
Amministrazioni pubbliche	2.863.438	2.980.947	3.109.779	3.224.405	3.305.546
in % del PIL	137,3	137,6	138,9	139,8	139,6
Amministrazioni centrali (3)	2.797.759	2.917.213	3.047.918	3.164.397	3.247.841
Amministrazioni locali (3)	111.895	109.950	108.077	106.224	103.921
Enti di previdenza e assistenza (3)	134	134	134	134	134
Livello al netto dei sostegni finanziari Area Euro (2)					
Amministrazioni pubbliche	2.808.493	2.926.337	3.055.738	3.171.355	3.253.526
in % del PIL	134,7	135,3	136,5	137,5	137,4
Amministrazioni centrali (3)	2.742.814	2.862.603	2.993.877	3.111.347	3.195.821
Amministrazioni locali (3)	111.895	109.950	108.077	106.224	103.921
Enti di previdenza e assistenza (3)	134	134	134	134	134

(1) Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(2) Cfr. Nota 2 Tavola III.10.

(3) Al lordo delle passività nei confronti degli altri sottosectori.

Regola dell'equilibrio di bilancio per le amministrazioni territoriali

OBIETTIVO DA PERSEGUIRE: SOSTENIBILITA' DEL DEBITO

La regola della «*Spesa netta*» deve essere:

➤ proporzionata alla percentuale di spesa che rappresentano



valore contenuto del debito rispetto al PIL;



continua riduzione in termini percentuali e in valori assoluti;



in miglioramento anche fra il 2023 e 2024;



miglioramento significativo anche nel 2025 e 2026 a confronto con AACC

(valori assoluti in milioni euro) dati estratti da:	DEF 2021	DEF 2022	NADEF 2023	DEF 2024				
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Debito AAPP	2.573.386	2.677.910	2.757.547	2.863.438	2.980.947	3.109.779	3.224.405	3.305.546
Debito AACC	2.499.515	2.601.834	2.683.932	2.797.759	2.917.213	3.047.918	3.164.397	3.247.841
Debito AALL (ENTI TERRITORIALI)	122.345	119.241	116.552	111.895	109.950	108.077	106.224	103.921
Debito ENTI PREVIDENZA	144	95	101,9	134,0	134,0	134,0	134,0	134,0

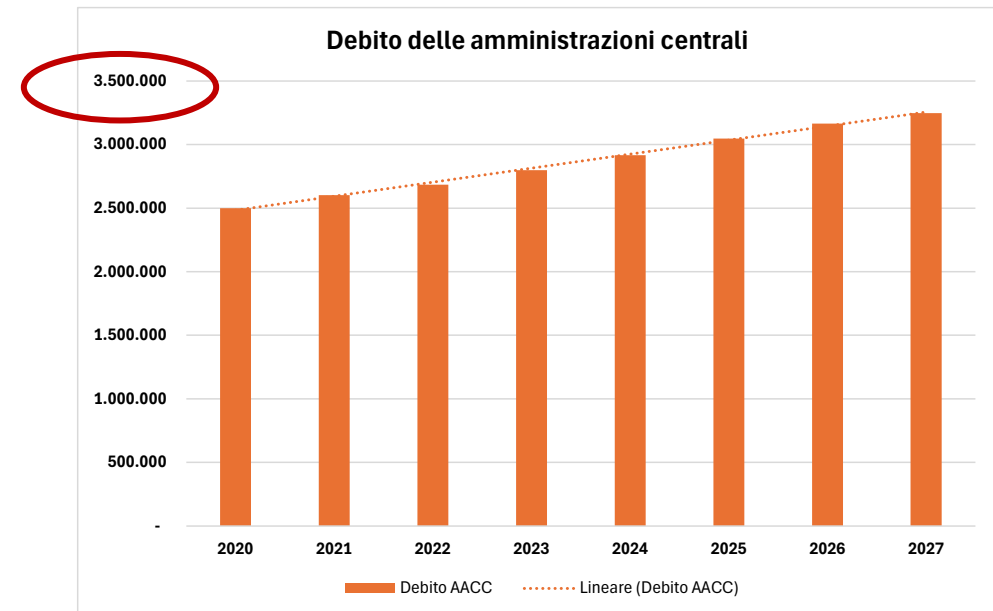
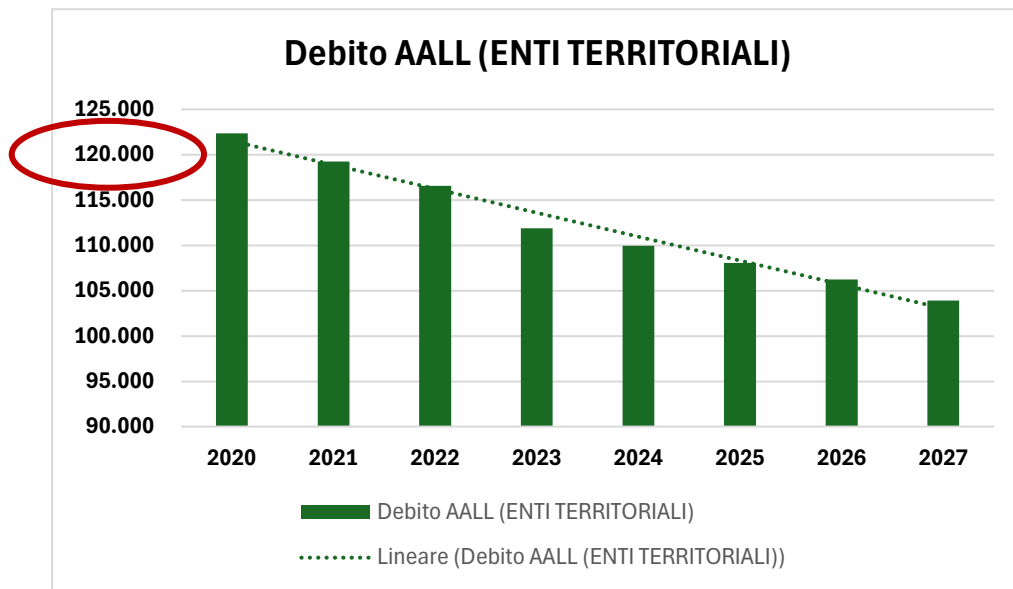
Regola dell'equilibrio di bilancio per le amministrazioni territoriali

OBIETTIVO DA PERSEGUIRE: SOSTENIBILITA' DEL DEBITO

La regola della «*Spesa netta*» deve essere:

- inserita nel contesto delle regole di finanza pubblica attualmente in vigore per gli enti territoriali
- proporzionata alla percentuale di spesa che rappresentano

1. Le spese di investimento regionali sono finanziate da avanzo corrente, entrate in capitale ed eventualmente debito
2. *Debito solo per spese di investimento*
3. la contrazione del debito è condizionato dalla sostenibilità economica del suo rientro: equilibrio intergenerazionale



OBIETTIVO DA PERSEGUIRE: SOSTENIBILITA' DEL DEBITO

Impatto delle nuove regole previste a livello europeo sulla disciplina del **coordinamento della finanza pubblica al fine di contemperare la salvaguardia della loro autonomia finanziaria, costituzionalmente garantita**, con il perseguimento di risultati **misurati in termini di spesa primaria netta delle pubbliche amministrazioni**.
Approfondire le modalità di **definizione** della nuova disciplina volta al contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni tenendo conto dei **principi stabiliti dalle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018**, che precludono allo Stato la possibilità di limitare l'utilizzo degli avanzi di amministrazione da parte degli enti territoriali.

ENTI TERRITORIALI

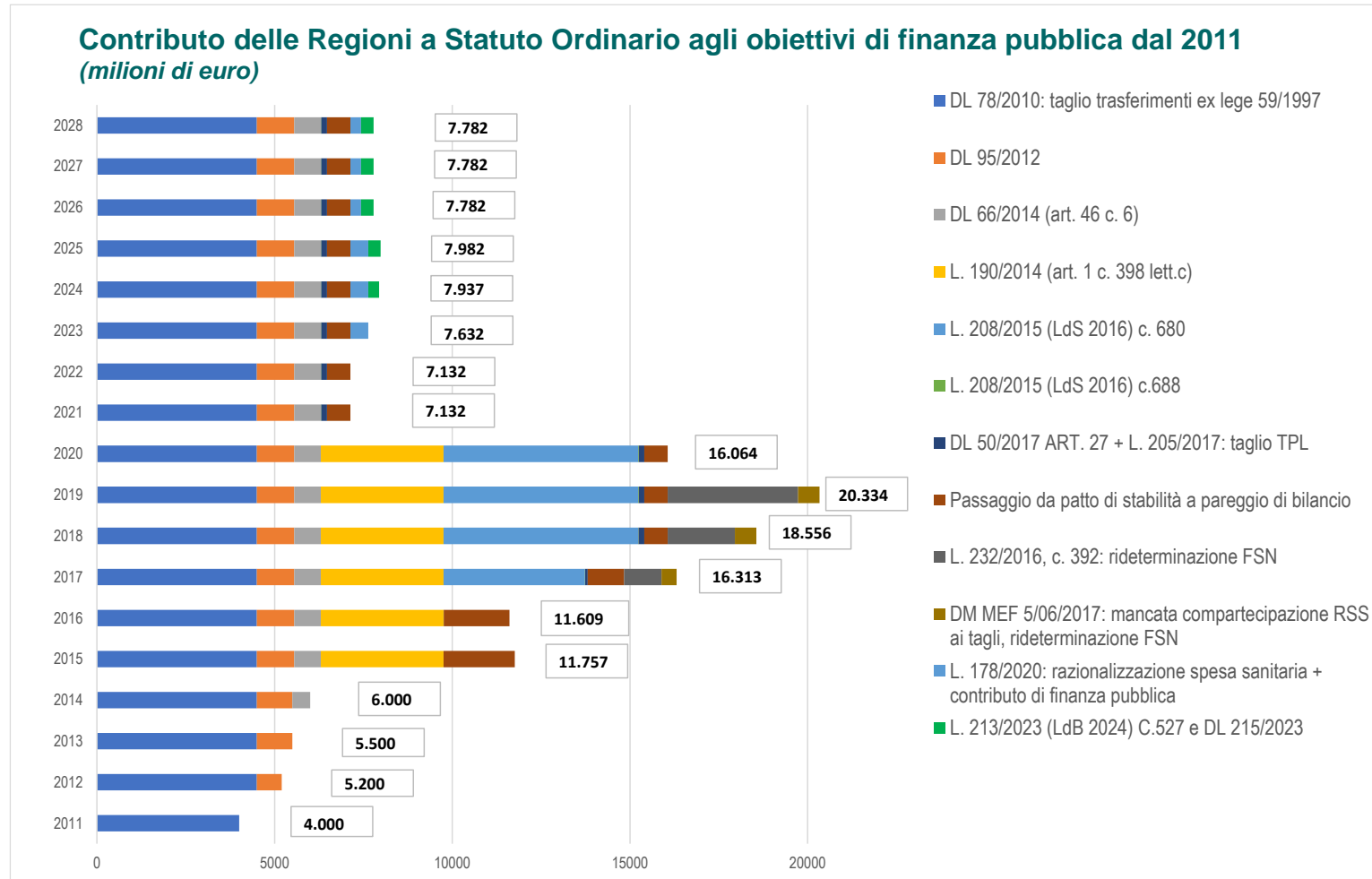
- ✓ **Non ha senso misurare la spesa primaria degli EETT perché, si ribadisce, sono già sono tenuti a livello di comparto regionale e nazionale, a conseguire il saldo non negativo di cui all'articolo 9 della legge n. 243 del 2012 anche ai fini della legittima contrazione del debito, mentre, a livello di singoli enti, devono essere rispettati esclusivamente gli equilibri di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.**
- ✓ **Proprio per il fatto che gli EETT rispettano gli equilibri previsti, la Corte Costituzionale ha affermato che gli avanzi di amministrazione restano nelle disponibilità degli enti territoriali: non è corretto parlare di «preclusione da parte dello Stato al loro utilizzo».**

Legge di bilancio 2024 – 2026 prevede un contributo alla finanza pubblica alle Regioni a statuto ordinario di 305 milioni per l'anno 2024 e di 350 milioni di euro annui dal 2025 al 2028 (L.213/2023, c.527) , contributo aggiuntivo a quello già previsto a legislazione vigente di 200 milioni di euro (di cui circa 175 milioni per le Regioni a statuto ordinario) annui dal 2023 al 2025:
Audizione del 13/11/2023 della Corte dei conti sul disegno di legge recante "Bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026" (A.S. 926): **"Si tratta, di fatto, di un contributo aggiuntivo rispetto alla modalità ordinaria che, ai sensi dell'art. 1, c. 819 e ss. della legge n. 145/2018 prevede il concorso alla finanza pubblica da parte di tutti gli enti territoriali attraverso il conseguimento di un risultato di competenza non negativo, come desunto dal prospetto degli equilibri di bilancio di cui all'allegato 10 del d.lgs. 118/2011."**
Contributo oltre gli equilibri imposti dalle leggi vigenti

Il contributo agli obiettivi di finanza pubblica

- Il **rispetto annuale degli obiettivi di pareggio** è ancor più apprezzabile alla luce del notevole contributo delle Regioni in termini di miglioramento dei saldi di finanza pubblica negli anni dal 2010 ad oggi.
- L'accumularsi anno dopo anno delle manovre ha condotto a raggiungere il picco nel 2019, con un **concorso cumulato delle regioni a statuto ordinario (RSO) di 20,3 miliardi**, con la sovrapposizione di tagli e riduzione ai livelli tendenziali di spesa in materia sanitaria ed extrasanitaria.
- Il **D.Lgs. 68/2011 prevede la riassegnazione dei tagli operati con il DL 78/2010 (tagli trasferimenti ex lege 59/1997) per 4,5 miliardi per l'esercizio delle funzioni **che ancora permangono in capo alle regioni.****
- Si evidenzia che, nel triennio 2023 – 2025, le Regioni contribuiscono al miglioramento della finanza pubblica anche con un contributo per 200 milioni annui (L.178/2020, c.850 - 851) (ex risparmi per la «riorganizzazione dei servizi anche attraverso la digitalizzazione e il potenziamento del lavoro agile»)
- La legge di bilancio 2024 (L.213/2023) prevede un ulteriore contributo alla finanza pubblica per le Regioni a Statuto ordinario di 305 mil per il 2024 e 350 mil annui dal 2025 al 2028 aggiuntivo a quello previsto dalla L.178/2020.

RSO



RSS

Concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome nel 2020 pari a 3,17 miliardi, ridotto di circa il 20% dal 2022

Il contributo agli obiettivi di finanza pubblica

A fronte di questo notevole contributo delle Regioni in termini di miglioramento dei saldi di finanza pubblica negli anni dal 2011 ad oggi, **si segnala il rispetto annuale degli obiettivi di pareggio.**

- Il contributo agli obiettivi di finanza pubblica negli anni è ancora più rilevante alla luce delle sentenze della Corte Costituzionale (da ultimo la sentenza n.103/2018) che hanno chiarito che i **tagli agli enti territoriali devono avvenire sulla base del principio di temporaneità e transitorietà delle misure di contenimento della spesa pubblica** (*al contrario i tagli operati con il DL 78/2010 - tagli trasferimenti ex lege 59/1997- per 4,5 miliardi per l'esercizio delle funzioni **che ancora permangono in capo alle regioni***).
- Le singole misure di contenimento della spesa pubblica devono presentare il carattere della temporaneità e **richiedono che lo Stato definisca di volta in volta, secondo le ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio, il quadro organico delle relazioni finanziarie con le Regioni e gli enti locali, per non sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici delle singole manovre di finanza pubblica.**

La nuova governance UE e l'impatto sulla finanza pubblica degli enti territoriali

OBIETTIVO DA PERSEGUIRE: SOSTENIBILITA' DEL DEBITO

approfondire implicazioni connesse all'esclusione dall'aggregato della spesa primaria netta, soggetta a sorveglianza in sede europea, delle spese finanziate con misure discrezionali dal lato delle entrate. In particolare, sembra opportuno individuare in modo dettagliato quali voci possano rientrare tra tali entrate, anche con riferimento agli enti territoriali ..., e definire le loro modalità di misurazione, tanto ai fini della costruzione delle manovre di finanza pubblica quanto ai fini dell'applicazione delle regole relative alla copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi.

Regola della «Spesa netta»

Spesa primaria netta finanziata a livello nazionale, ossia la spesa al netto delle spese per:

- ✓ **interessi;**
- ✓ **misure discrezionali sul lato delle entrate;**
- ✓ **programmi dell'UE completamente finanziati da entrate dell'Unione;**
- ✓ **cofinanziamento nazionale di programmi finanziati dall'Unione;**
- ✓ **elementi ciclici delle spese per sussidi di disoccupazione;**
- ✓ **misure una tantum e misure temporanee.**



ENTI TERRITORIALI

- **PRINCIPIO EQUILIBRIO DI BILANCIO – Art. 9 - LEGGE 243/2012**
- **norme entrate in vigore nel 2015**
- **nessuna esclusione di spesa nell'applicazione del principio**

La nuova governance UE e l'impatto sulla finanza pubblica degli enti territoriali

OBIETTIVO DA PERSEGUIRE: SOSTENIBILITA' DEL DEBITO

Il tasso di crescita della «*Spesa netta*» ricavato in funzione della sostenibilità del debito e del conseguimento del «*margin*e di resilienza del deficit»

ENTI TERRITORIALI

Spesa netta: Non superiore a quanto previsto nel Piano strutturale anche in presenza di una crescita /diminuzione delle entrate

È particolarmente rilevante per la spesa in conto capitale, che in passato è stata frequentemente penalizzata per ragioni inerenti al raggiungimento di obiettivi di finanza pubblica in presenza di andamenti macroeconomici meno favorevoli rispetto alle previsioni.

È opportuno ricordare che le più rilevanti esclusioni previste nella definizione dell'aggregato di spesa netta - quali quella della spesa per interessi, ..., e quella della spesa per il cofinanziamento dei programmi comunitari, di nuova introduzione - sono suscettibili di comportare, in una logica esclusivamente ex ante, una corrispondente maggiore compressione di altre voci di spesa, rientranti nell'aggregato di riferimento.

- ✓ Il patto di stabilità per gli EETT (dal 1999 al 2014) declinato come tetto di spesa non consentiva **nemmeno di spendere tutte le risorse per la programmazione UE e le cosiddette “spese obbligatorie”** - *Relazione per Commissione «Cottarelli» – anno 2014*
- ✓ **Conseguenze riduzione degli investimenti (in quanto spesa discrezionale)**
- ✓ **Ritardo dei pagamenti alle imprese: aumento dello stock dei debiti commerciali delle PA**
- ✓ Tutte le spese sono comprese negli Equilibri

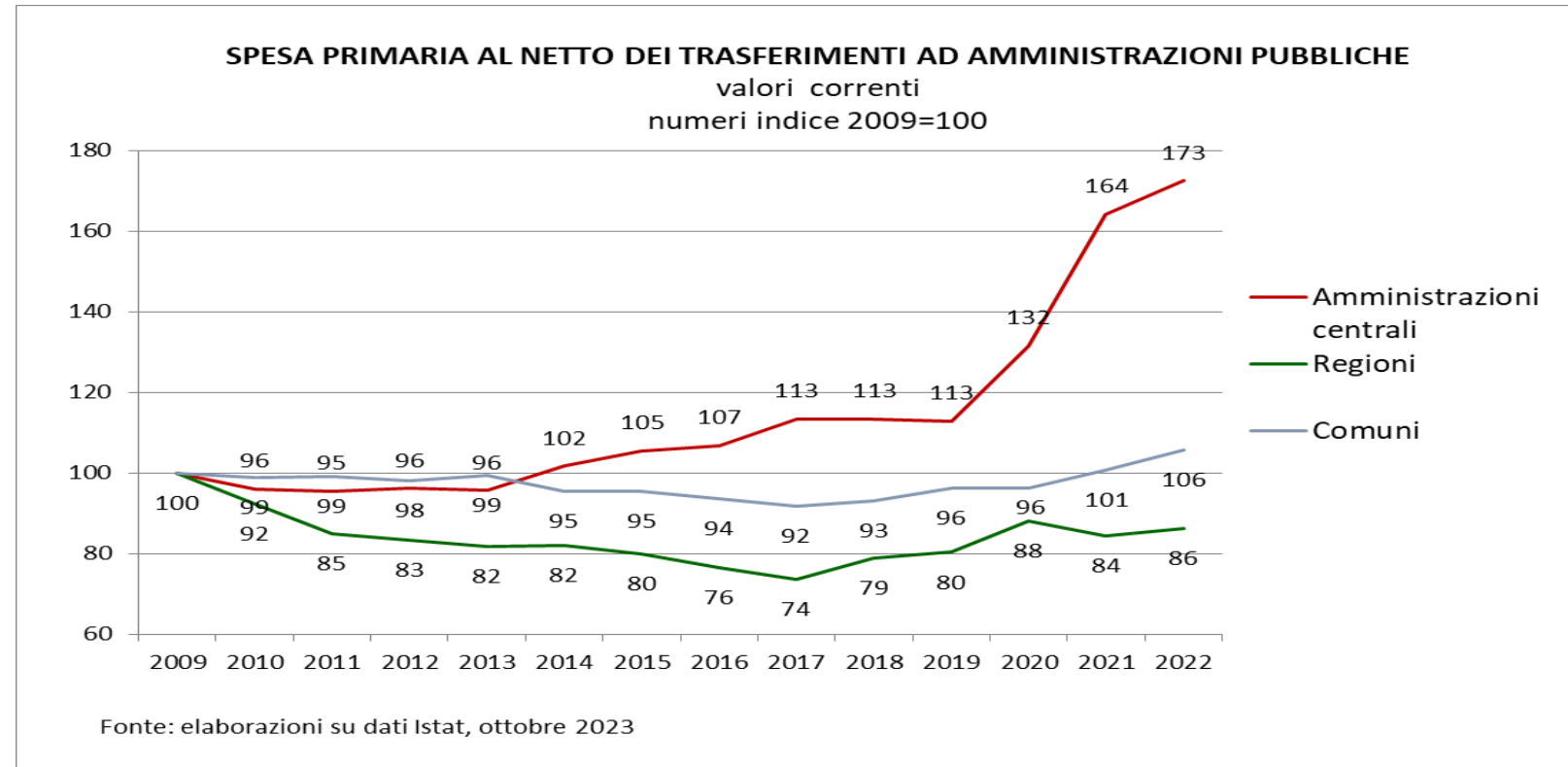
Andamento della spesa primaria Amministrazioni pubbliche

OBIETTIVO DA PERSEGUIRE: SOSTENIBILITA' DEL DEBITO

➤ Dalle tendenze della **spesa primaria** delle Amministrazioni centrali e delle Amministrazioni regionali, emerge come il contributo alla razionalizzazione delle spese delle regioni è significativamente superiore rispetto a quello delle Amministrazioni centrali: fatto 100 il valore della spesa primaria nel 2009, **la spesa delle Regioni si è ridotta del 14%** mentre quella delle Amministrazioni Centrali è aumentata del 73%.

➤ Questo in un contesto dove **la spesa primaria delle Regioni ha un peso sull'intero complesso della spesa delle Pubbliche Amministrazioni pari a circa il 5,3% nel 2009, in riduzione al 4,5% nel 2012 e fino al 2,9% nel 2022** a fronte di oltre il 26% della spesa primaria delle amministrazioni centrali nel 2009 incrementata fino al 33,5% nel 2022 (*dati 2009 e 2012 Rapporto COPAFF 23/01/2014; dati 2022 - ISTAT*).

Il contributo agli obiettivi di finanza pubblica



Questi dati testimoniano ancor di più l'impatto delle manovre e il concorso del comparto Regioni al miglioramento delle grandezze di finanza pubblica.

Oltre 20 anni di patto di stabilità e pareggio di bilancio per gli enti territoriali

1999: patto di stabilità interno: 1. Nel quadro del federalismo fiscale, le regioni, le province autonome, le province, i comuni e le comunità montane concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il Paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita, **impegnandosi a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo.**



Finalità distorta da anni di modifiche normative (continue esclusioni di spese dal patto) è stato applicato sostanzialmente sempre sulla base della spesa storica ridotta di percentuali uguali fra tutti gli enti del medesimo comparto indipendentemente da un livello omogeneo di partenza.



La legge di Stabilità 2013, n.228/12, all'art. 1, comma 449 e seguenti, sostituisce l'obiettivo programmatico di cassa con il nuovo obiettivo di **"competenza finanziaria eurocompatibile"**



L'obiettivo programmatico del Patto di stabilità non consente nemmeno di spendere tutte le risorse per la programmazione UE e le cosiddette "spese obbligatorie" - Relazione per Commissione «Cottarelli» – anno 2014



- **Riduzione degli investimenti**
- **Ritardo dei pagamenti alle imprese: aumento dello stock dei debiti commerciali delle PA**



Finalizzazione dei maggiori spazi assegnati:

- Patto orizzontale nazionale
- Patti verticali regionali



PRINCIPIO EQUILIBRIO DI BILANCIO – Art. 9 - LEGGE 243/2012



La Legge 190/2014 (art. 1, comma 463 e seguenti): ha **stabilito il superamento delle disposizioni in materia di Patto di Stabilità Interno applicato alle Regioni introducendo i principi del pareggio di bilancio** che sono stati anticipati rispetto l'entrata in vigore della legge 243/2012



Il pareggio declinato con riferimento alla sola competenza potenziata in quanto vicino alla competenza economica richiesta dalle regole europee

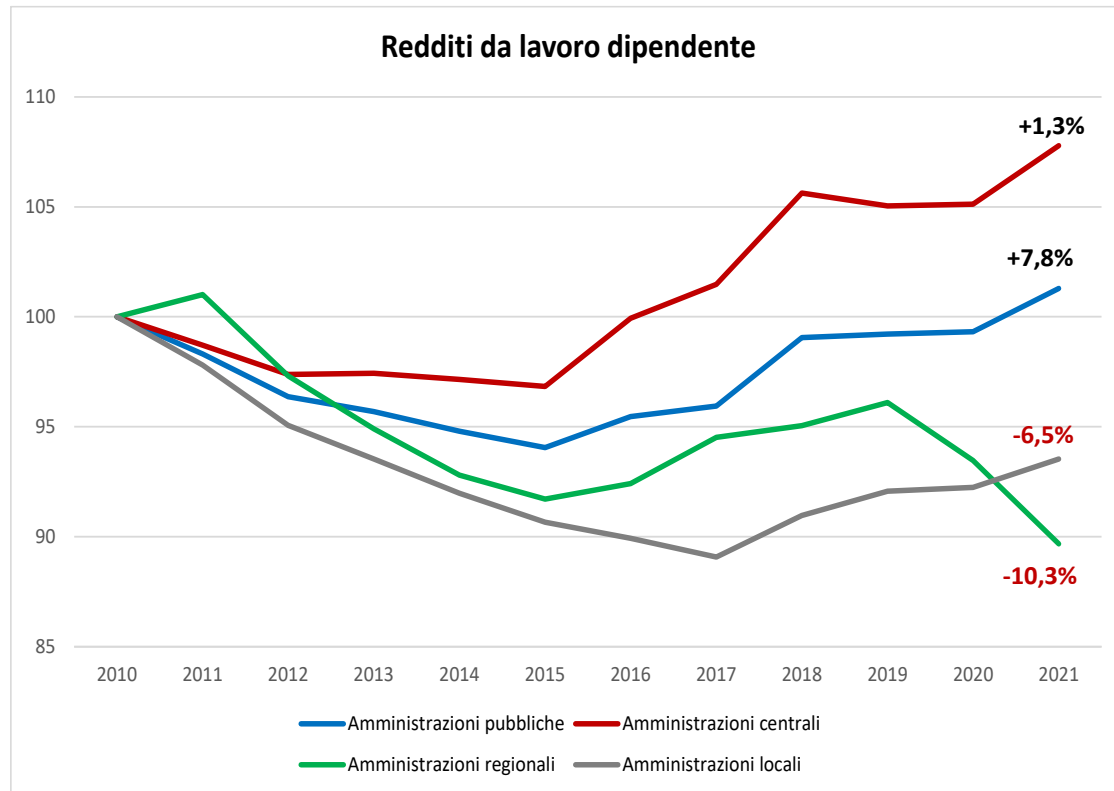


- **Sentenze della Corte Costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018: interpretazione art. 9, della legge n. 243 del 2012, attuativo del principio costituzionale del pareggio di bilancio**
- **Deliberazione n. 19/Sezaut/2019/INPR della Corte dei conti – Sezione autonomie**
- **Circolare RGS n. 5/2020**
- **Circolare RGS n. 15/2022**
- **Circolare RGS 5/2023**
- **Circolare RGS 5/2024 «Regole di finanza pubblica per gli enti territoriali: verifiche del rispetto degli equilibri di bilancio ex ante ed ex post ai sensi degli articoli 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n.243, biennio 2024-2025».**

Andamento della spesa primaria Amministrazioni pubbliche

Per quanto non sia stata ancora data attuazione alla norma che dovrebbe **dar conto «della effettiva entità e della ripartizione delle misure di consolidamento disposte dalle manovre di finanza pubblica fra i diversi livelli di governo» (DL 24 aprile 2017, n. 50 - Art. 24)** , è possibile stimare che la percentuale di spesa primaria degli enti territoriali rispetto al totale della PA sia in riduzione rispetto a quella del 2012 stante le innumerevoli manovre di finanza pubblica succedutesi e i dati delle principali voci di spesa di cui si compone quella di funzionamento.

Dati in milioni

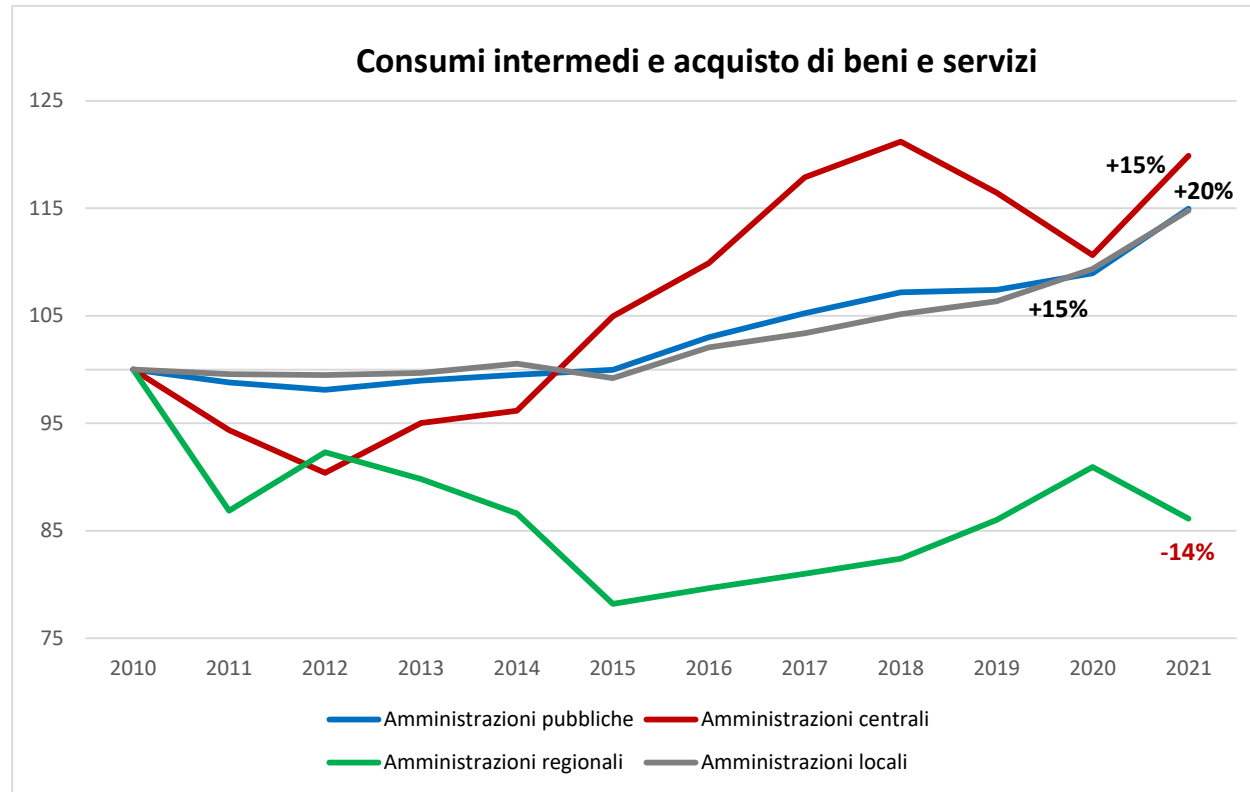


Redditi da lavoro dipendente	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Amministrazioni pubbliche	174.301	171.347	167.978	166.780	165.228	163.919	166.387	167.221	172.642	172.921	173.126	176.548
Amministrazioni centrali	98.022	96.757	95.447	95.510	95.227	94.916	97.953	99.468	103.534	102.962	103.040	105.657
Amministrazioni regionali	6.074	6.135	5.911	5.764	5.637	5.570	5.613	5.741	5.773	5.837	5.677	5.447
Amministrazioni locali	72.837	71.240	69.242	68.125	66.987	66.028	65.496	64.878	66.257	67.058	67.184	68.129

I. STAT. Data pubblicazione dati: ottobre 2022- Conto economico annuale -per AP, AC, A.R; A.L. dati (milioni di euro correnti).

Andamento della spesa primaria Amministrazioni pubbliche

Dati in milioni



DECRETO-LEGGE 24 aprile 2017, n. 50 Art. 24 (Fabbisogni standard e capacità fiscali per Regioni)

1. All'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, dopo il comma 534, sono inseriti i seguenti:

"534-bis. **Previo aggiornamento da parte della Conferenza Unificata, segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, del rapporto sulla determinazione della effettiva entità e della ripartizione delle misure di consolidamento disposte dalle manovre di finanza pubblica fra i diversi livelli di governo fino all'annualità 2016 e con la proiezione dell'entità a legislazione vigente per il 2017 - 2019, a decorrere dall'anno 2017, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard di cui all'articolo 1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, - sulla base delle elaborazioni e ricognizioni effettuate dalla Società Soluzioni per il sistema economico - Sose S.p.A, attraverso l'eventuale predisposizione di appositi questionari, in collaborazione con l'ISTAT e avvalendosi della Struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso il Centro interregionale di Studi e Documentazione (CINSEDO) delle regioni - **provvede all'approvazione di metodologie per la determinazioni di fabbisogni standard e capacità fiscali standard delle Regioni a statuto ordinario, sulla base dei criteri stabiliti dall'articolo 13 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, nelle materie diverse dalla sanità.****

Consumi intermedi e Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Amministrazioni pubbliche	136.765	135.122	134.199	135.368	136.120	136.742	140.871	143.923	146.580	146.899	149.008	157.228
Amministrazioni centrali	22.927	21.637	20.725	21.785	22.048	24.060	25.196	27.026	27.787	26.699	25.370	27.488
Amministrazioni regionali	6.460	5.611	5.963	5.803	5.595	5.052	5.146	5.233	5.323	5.557	5.874	5.564
Amministrazioni locali	111.154	110.681	110.572	110.800	111.762	110.271	113.441	114.899	116.873	118.212	121.560	127.607

La nuova governance UE e l'impatto sulla finanza pubblica degli enti territoriali

OBIETTIVO DA PERSEGUIRE: SOSTENIBILITA' DEL DEBITO

ENTI TERRITORIALI

Sono tenuti alla trasmissione a BDAP-Bilanci Armonizzati dei bilanci di previsione e dei rendiconti

RGS verifica annualmente i VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA- Circolare n.5/2024

«...al fine di verificare **ex ante**, a livello di comparto, quale presupposto **per la legittima contrazione di debito** ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 243 del 2012, il rispetto degli equilibri di cui all'articolo 9 della medesima legge, così come declinato al primo periodo del comma 1-bis (saldo tra il complesso delle entrate e delle spese finali) **e, di conseguenza, il rispetto della sostenibilità del debito** (in caso di accensione prestiti da parte del singolo ente) a livello regionale e nazionale – **ha provveduto a consolidare i dati di previsione riferiti agli anni 2023-2025 degli enti territoriali per regione e a livello nazionale trasmessi alla BDAP (Banca dati amministrazioni pubbliche), riscontrando, negli anni 2024-2025, il rispetto, a livello di comparto, dell'articolo 9 della legge n. 243 del 2012, così come declinato al primo periodo del comma 1-bis (saldo tra il complesso delle entrate e delle spese finali).** Inoltre, al fine di verificare **ex post**, a livello di comparto, il rispetto dei richiamati equilibri, la Ragioneria Generale dello Stato ha esaminato i dati dei rendiconti 2022 degli enti territoriali trasmessi alla BDAP (Banca dati amministrazioni pubbliche) riscontrando il rispetto, a livello di comparto, del saldo di cui al citato articolo 9. Pertanto, tenendo conto del rispetto per gli anni 2024 e 2025, in base ai dati dei bilanci di previsione 2023-2025, a livello di comparto, dell'equilibrio di cui al richiamato articolo 9, comma 1-bis, della legge n. 243 del 2012 (saldo tra il complesso delle entrate e delle spese finali, senza utilizzo avanzi, senza Fondo pluriennale vincolato e senza debito), **si ritiene che gli enti territoriali osservino il presupposto richiesto dall'articolo 10 della richiamata legge n. 243 del 2012, per la legittima contrazione di operazioni di indebitamento nel richiamato biennio 2024-2025.**

Restano, comunque, **ferme, per ciascun ente, le disposizioni specifiche che pongono limiti qualitativi o quantitativi all'accensione di mutui o al ricorso ad altre forme di indebitamento, nonché l'obbligo del rispetto degli equilibri di cui ai decreti legislativi n. 118 del 2011 e n. 267 del 2000 (anche a consuntivo, come prescritto dall'articolo 1, comma 821, della legge n. 145 del 2018).**»

tematiche
connesse al
controllo in
corso di
esercizio e
alla verifica
a consuntivo
degli
andamenti
di finanza
pubblica

La nuova governance UE e l'impatto sulla finanza pubblica degli enti territoriali

OBIETTIVO DA PERSEGUIRE: SOSTENIBILITA' DEL DEBITO

ENTI TERRITORIALI

I Prospetti degli equilibri di bilancio degli EETT sono reperibili in tempo reale

Gli Enti territoriali sono stati protagonisti attivi del processo di riforma degli ordinamenti contabili pubblici diretto a rendere i bilanci delle amministrazioni pubbliche omogenei, confrontabili e aggregabili al fine di:

- consentire il controllo dei conti pubblici nazionali (tutela della finanza pubblica nazionale);
- verificare la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell'articolo 104 del Trattato istitutivo UE);
- favorire l'attuazione del **federalismo fiscale** - applicazione della legge 42/2009.

N.B. non ancora approvato il decreto per la fiscalizzazione dei trasferimenti e la determinazione dell'aliquota di add. IRPEF

*tematiche
connesse al
controllo in
corso di
esercizio e
alla verifica
a consuntivo
degli
andamenti
di finanza
pubblica*

La nuova governance UE e l'impatto sulla finanza pubblica degli enti territoriali

OBIETTIVO DA PERSEGUIRE: SOSTENIBILITA' DEL DEBITO

ENTI TERRITORIALI

Realizzazione di un sistema di contabilità unico per il settore pubblico basato sul principio accrual

- ✓ La Commissione ARCONET, di cui fanno parte anche rappresentanti degli enti territoriali, sta lavorando con lo **STANDARD SETTER BOARD (SSD) per la definizione dei nuovi principi contabili**. Il sistema di contabilità unico basato sul «principio *accrual*» è una *Riforma abilitante* prevista dal PNRR “Dotare le Pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale - *accrual*”.
- ✓ Il decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42” che ha portato all’armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali, ha previsto una sperimentazione innovativa triennale guidata da RGS e da ARCONET e ha comportato enormi sforzi. **A distanza di oltre 10 anni pur considerandosi conclusa, è ancora in progress per l’evolversi della normativa e delle funzioni degli enti territoriali in risposta alle esigenze della società civile.** Il lavoro decennale ha comportato uno sforzo organizzativo, di aggiornamento delle competenze e di modifica dei sistemi informativi a carico degli enti territoriali.
- ✓ Attualmente, gli enti in contabilità finanziaria, devono adottare la contabilità economico-patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali **solo** ai fini conoscitivi. Il “*valore*” della registrazione contabile secondo principi unitari è indubbiamente punto di svolta per la governance della Amministrazione pubblica, non da meno sorgono alcune necessità con riferimento ai punti di attenzione occorrenti sul versante soprattutto attuativo: il PNRR individua la conclusione della riforma al 30 giugno 2026. Il programma risulta molto ambizioso soprattutto **considerando che gli enti territoriali non sono stati ancora coinvolti nella fase di sperimentazione**, che dovrebbe coinvolgere progressivamente gli Enti che verranno selezionati e dovrebbe essere avviata tra il 2024 e l’inizio del 2025.
- ✓ L’introduzione della rilevazione contabile in partita doppia con la “tenuta” della contabilità economico-patrimoniale (nella scelta e con la metodologia che sarà definita a livello europeo) rappresenterà un **cambiamento organizzativo di rilevante dimensione per gli enti territoriali sia nell’aggiornamento professionale, accompagnato da adeguate e affidabili soluzioni software integrate** che avranno un ruolo decisivo nel passaggio al nuovo sistema contabile. Si ricorda che negli enti territoriali il personale dei servizi di Ragioneria e Bilancio è chiamato a rispondere anche a tutta una serie richiesta di dati da Amministrazioni centrali, dalla Corte dei Conti, da altri soggetti e solitamente il personale che svolge tali funzioni è sempre lo stesso.

La nuova governance UE e l'impatto sulla finanza pubblica degli enti territoriali

OBIETTIVO DA PERSEGUIRE: SOSTENIBILITA' DEL DEBITO

ENTI TERRITORIALI

Realizzazione di un sistema di contabilità unico per il settore pubblico basato sul principio accrual

DIRETTIVA DEL CONSIGLIO recante modifica della direttiva 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri

2) l'articolo 3 è sostituito dal seguente:

"1. Per quanto riguarda i sistemi nazionali di contabilità pubblica, **gli Stati membri si dotano di sistemi di contabilità pubblica che coprono in modo completo e uniforme tutti i sottosectori dell'amministrazione pubblica** e contengono le informazioni necessarie per generare **dati fondati sul principio di competenza** al fine di predisporre i dati basati sul sistema europeo dei conti nazionali e regionali. Detti sistemi di contabilità pubblica dell'amministrazione pubblica sono soggetti a controllo interno e audit indipendente.

2. Gli Stati membri assicurano che i dati di bilancio di tutti i sottosectori dell'amministrazione pubblica siano disponibili al pubblico tempestivamente e regolarmente come stabilito dal regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio. In particolare, **gli Stati membri pubblicano, per l'amministrazione centrale, le amministrazioni di Stati federati, le amministrazioni locali e gli enti di previdenza e assistenza sociale, i dati trimestrali relativi al debito e — a meno che non dispongano di sistemi di contabilità finanziaria fondati sul principio di competenza, integrati, completi e armonizzati a livello nazionale — i dati relativi al disavanzo separatamente, prima della fine del trimestre successivo oppure dopo la pubblicazione dei dati pertinenti da parte della Commissione (Eurostat).**

16) è aggiunto il seguente articolo 16 bis:

"Articolo 16 bis

1. Entro il 31 dicembre 2025, e successivamente ogni cinque anni, la Commissione presenta una relazione in merito alla **situazione:**

a) **della contabilità pubblica dell'amministrazione pubblica nell'Unione**, tenendo conto dei progressi compiuti dopo la sua valutazione **nel 2013** dell'adeguatezza per gli **Stati membri dei principi contabili internazionali applicabili al settore pubblico**; *(A riguardo si vedano i dati precedentemente illustrati nella tabella «Confronto andamento spesa primaria PA al netto trasferimenti)*

b)

➤ **L'armonizzazione dei bilanci per gli enti territoriali è pienamente operativa**

➤ **Accordo Stato – Regioni 16 ottobre 2023: Le Regioni si impegnano :**

8) per gli ambiti di propria competenza, a dare attuazione alla Riforma 1.15 del PNRR "Dotare le pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale accrual", nel rispetto dei criteri definiti dalla Struttura di governance

La nuova governance UE e l'impatto sulla finanza pubblica

«Gli Stati membri potrebbero utilizzare indicatori alternativi ai fini del bilancio nazionale (ad esempio, il saldo strutturale), ma la sorveglianza di bilancio annuale a livello dell'UE verrebbe condotta esclusivamente utilizzando questo indicatore operativo unico e quindi il percorso di spesa.» *Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE COM (2022) 583 definitivo*

Le Regioni ritengono che l'adozione anche a livello territoriale di un sistema fondato sul tetto di spesa sia impraticabile e soprattutto inutile alla luce dei risultati raggiunti e delle previsioni costituzionali nonché della giurisprudenza costituzionale.

- Le nuove regole **non devono pregiudicare gli attuali principi di equilibrio di bilancio rispettati dagli enti territoriali** secondo quanto previsto dal D.lgs118/2011 e dalla legge 243/2012 = **RESPONSABILITA' DELLA PROPRIA SPESA**
- I tetti di spesa primaria sarebbero anacronistici se applicati a **enti che già rispettano gli equilibri di bilancio e la regola dell'indebitamento solo per spese di investimento.**
- Si auspica che **non vengano create nuove regole di spesa che non farebbero che complicare e rendere poco trasparente la situazione contabile degli enti territoriali e il loro effettivo apporto agli equilibri di finanza pubblica.**
- Si ritiene che il rispetto degli equilibri di bilancio sia la più «*semplice variabile osservabile*» *Deliberazione n. 19/Sezaut/2019/INPR della Corte dei conti – Sezione autonomie*