



upB

ufficio
parlamentare
di bilancio

Modalità e forme del contributo delle Autonomie territoriali nella nuova cornice normativa

M. Rosaria Marino

Convegno «Riforma della *governance* economica europea tra sostenibilità del debito e crescita»

Corte dei conti – Aula “Sezioni riunite”

13 marzo 2025

- Il quadro normativo nazionale vigente
- Il concorso degli Enti territoriali (EETT) agli obiettivi di finanza pubblica
- La nuova *governance* europea
 - La sua prima applicazione (il PSB e la LdB per il 2025)
 - L'applicazione a regime
 - Quali modifiche al quadro normativo nazionale?

- La **Costituzione** prevede che:
 - tutte le AAPP, incluse le AALL, devono assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (art. 97)
 - le AALL devono concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento della UE (art. 119)
- La **L. 243/2012** definisce le modalità stabilendo che:
 - l'equilibrio di bilancio è un saldo non negativo, in termini di competenza, tra il totale delle entrate e delle spese finali, escludendo l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del Fondo pluriennale vincolato (art. 9)
 - operazioni di indebitamento e utilizzo degli avanzi di amministrazione possano essere effettuati soltanto a fronte di spese d'investimento, sulla base di apposite intese in ambito regionale e nazionale che garantiscano il rispetto dell'equilibrio di bilancio per il complesso degli EETT conseguito sia a livello di singola Regione sia a livello nazionale (art. 10)
 - prevede il concorso dello Stato al finanziamento dei LEP e delle funzioni fondamentali degli EETT nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali (art. 11)
- La **L. 145/2018** (LdB per il 2019) e una **Circolare del MEF del 2020**, che tengono conto delle **sentenze della Corte costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018** volte a garantire che il rispetto dei vincoli derivanti dagli obiettivi europei avvenga in conformità con i principi costituzionali che governano l'autonomia degli EETT
- I singoli Enti devono conseguire il pareggio di bilancio contabile, mentre **il rispetto del saldo previsto dalla L. 243/2012 – simile all'indebitamento netto – deve essere accertato a livello di intero sottosettore**

- Finora il concorso degli EETT agli obiettivi di finanza pubblica è stato imposto dal legislatore statale con diverse modalità:
 - contrazione delle risorse
 - tagli ai trasferimenti erariali (2011-15)
 - prelievo di risorse proprie degli EETT a favore dello Stato (Province dal 2011 al 2015 e *spending review* dal 2023)
 - obbligo di conseguimento di avanzi di bilancio (Patto di stabilità)
 - vincoli su specifiche voci di spesa (spesa per personale e per acquisti di beni e servizi)
- Difficile bilanciamento tra realizzazione degli obiettivi della finanza pubblica nazionale e tutela dell'autonomia finanziaria degli EETT

- La nuova *governance* europea si basa su due elementi fondamentali:
 - l'**orientamento pluriennale** della programmazione di bilancio (4 o 7 anni)
 - l'utilizzo di un unico indicatore per la sorveglianza di bilancio: la **traiettoria di crescita nominale della spesa primaria netta del complesso delle AP** (1,6 per cento in media nel PSB 2025-29)
- È necessario il coinvolgimento delle AALL, la cui spesa primaria costituisce circa un quarto di quella della PA

	2019	2020	2021	2022	2023
Regioni	19,7%	18,9%	18,1%	17,6%	17,7%
Comuni	7,8%	7,1%	7,0%	7,0%	7,3%
Province e Città metropolitane	1,0%	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%
Enti territoriali	28,5%	26,9%	25,9%	25,4%	25,8%

Fonte: Istat.

- L'applicazione delle nuove regole europee agli EETT è un'operazione complicata
 - è necessario assicurare che i vincoli sulla spesa siano compatibili con il fabbisogno finanziario per lo svolgimento delle funzioni fondamentali e per l'erogazione dei LEP (art. 119 Cost.)
 - sono necessari la completa attuazione del federalismo fiscale (riforma del finanziamento delle RSO) e la razionalizzazione dei trasferimenti che affluiscono agli Enti locali al di fuori dei fondi perequativi
- Due possibili alternative (audizione dell'UPB del 7 maggio 2024):
 - **mantenimento dell'attuale assetto** (limiti all'indebitamento) e **sterilizzazione** dell'impatto sulla spesa della componente ciclica delle entrate attraverso la revisione periodica di partecipazioni e trasferimenti
 - rischio che gli Enti territoriali possano incrementare la spesa utilizzando aumenti delle entrate non riconducibili a misure discrezionali, rischio che dipende dalla loro variabilità
 - **introduzione di un vincolo diretto sul tasso di crescita della loro spesa** (necessità di indicatori affidabili e tempestivi e passaggio a un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale basato sulla competenza economica)

- Il **Piano strutturale di bilancio** (PSB) 2025-29 ha indicato gli obiettivi (traiettoria di crescita della spesa primaria netta) per la PA ma non per i sottosettori
- L'estensione a sette anni dell'aggiustamento implica l'impegno a conseguire investimenti e riforme che coinvolgono gli EETT
- Manca il dettaglio per sottosettori delle previsioni tendenziali (legislazione vigente e politiche invariate) e programmatiche
- Con la **LdB per il 2025** è stato delineato un approccio in linea con la prima alternativa
 - è stata **modificata in senso restrittivo la definizione di equilibrio di bilancio** (risultato di competenza non negativo al netto delle entrate vincolate e accantonate non utilizzate nel corso dell'esercizio)
 - è stata **stabilita la dimensione del contributo alla finanza pubblica 2025-29** e le modalità di attuazione
 - è stata prevista **la verifica** sia della partecipazione al contributo alla finanza pubblica, sia del rispetto del nuovo saldo

Il contributo consiste in un **accantonamento** di quanto richiesto in termini di concorso alla finanza pubblica **in un fondo di parte corrente non spendibile**, da destinare, nel caso di Enti in disavanzo, al ripiano anticipato e, nel caso di Enti in avanzo, al finanziamento degli investimenti negli esercizi successivi (7,8 mld)



La LdB ha stabilito contestualmente il **definanziamento di una serie di programmi di investimento** previsti per gli anni 2025-2034, per un ammontare che supera la stima dell'aumento degli investimenti locali derivanti dall'applicazione del contributo (8,9 mld a fronte di 4 mld)

Contributo alla finanza pubblica degli EETT (LdB 2025)

	2025	2026	2027	2028	2029	Totale
RSS	-150	-440	-440	-440	-700	-2.170
RSO	-280	-840	-840	-840	-1.310	-4.110
Comuni	-130	-260	-260	-260	-440	-1.350
Province e Città metropolitane	-10	-30	-30	-30	-50	-150
Totale contributo	-570	-1.570	-1.570	-1.570	-2.500	-7.780

Definanziamenti di spese in conto capitale e utilizzo del contributo alla finanza pubblica (LdB 2025)

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Totale
Enti territoriali	-20	-30	-23	-49	-51	-67	-72	-87	-6	0	-404
RSO	0	0	-305	-305	-305	-305	-305	-305	-350	-200	-2.377
Enti locali	-30	-30	-30	0	0	0	0	0	0	0	-90
Comuni	-321	-245	-419	-645	-838	-1.099	-692	-592	-588	-565	-6.001
Totale definanziamenti	-370	-304	-776	-998	-1.193	-1.470	-1.068	-983	-944	-765	-8.872
Utilizzo contributo FP		30	150	340	600	760	930	760	380	90	4.040



Il contributo si aggiunge a quanto richiesto negli anni scorsi nell'ambito della *spending review*

La *spending review* per gli anni 2025-28 (1)

(milioni di euro)

	2025	2026	2027	2028
RSO (LB 2024)	305	305	305	305
RSO, Valle d'Aosta, Regione siciliana e Sardegna (LB 2021)	196			
Province delle RSO (LB 2024)	50	50	50	50
Province delle RSO, Regione siciliana e Sardegna (LB 2021)	50			
Comuni delle RSO (LB 2024)	200	200	200	200
Comuni delle RSO, Valle d'Aosta, Regione siciliana e Sardegna (LB 2021)	100			
Totale	946	600	600	600

Fonte: ricostruzione sulla base degli atti normativi.

(1) I tagli a carico delle Regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige sono oggetto di regolazione finanziaria tra lo Stato e le Regioni.



- L'entità del contributo non riflette un chiaro criterio di ripartizione tra diversi livelli di governo del vincolo esterno (dinamica della spesa primaria netta per la PA) che tenga conto, tra le altre cose, della distribuzione tra comparti delle prestazioni garantite da LEP
- Il contributo è ripartito all'interno del comparto sulla base di criteri e modalità da definire attraverso la concertazione con gli Enti territoriali (autocoordinamento per le RSO e intesa in sede di Conferenza Stato-città e Autonomie locali per gli EELL)
- Intesa raggiunta per Comuni, Province e Città metropolitane per il periodo 2025-29 e per le Regioni per il 2025 (Decreto 4 marzo 2025)
 - per gli EELL è proporzionale alla spesa corrente al netto degli impegni per la spesa per interessi, per la gestione ordinaria del servizio di raccolta e smaltimento di rifiuti, per i servizi sociali e per i trasferimenti allo Stato a titolo di concorso alla finanza pubblica
 - per le RSO il riparto segue le stesse percentuali applicate negli anni scorsi per distribuire il contributo alla finanza pubblica a loro carico e non appaiono oggi rispettare in pieno il criterio generale indicato dalla legge di bilancio per il 2025 (ossia in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto della spesa per interessi e della spesa sanitaria)

Andrebbero distinti due momenti:

- Il **PSB dovrebbe definire**, oltre al tasso di crescita della spesa netta del complesso delle AAPP, **gli obiettivi per comparto** garantendo un'evoluzione programmatica della capacità fiscale e dei trasferimenti perequativi coerente con il fabbisogno relativo alle funzioni fondamentali degli Enti locali e ai LEP
- I **documenti programmatici annuali**, sulla base della revisione delle previsioni macroeconomiche e di un opportuno monitoraggio delle spese e delle entrate, **dovrebbero stabilire l'eventuale contributo alla finanza pubblica degli EETT** al fine di evitare lo sfioramento del limite di crescita della spesa netta nelle fasi favorevoli del ciclo **e definire il concorso dello Stato nelle fasi avverse del ciclo**

- La **decisione sull'entità del contributo** dovrebbe essere il più possibile trasparente, informata e condivisa tra i diversi livelli di governo coinvolti
 - presa in una sede istituzionale con il pieno coinvolgimento degli Enti
 - effettivo orizzonte pluriennale
 - a partire da una previsione della dinamica della spesa primaria netta a politiche invariate distinta per livelli di governo che tenga conto del peso delle spese per le funzioni fondamentali degli EETT e delle prestazioni garantite da LEP (sanità, servizi sociali, TPL, funzioni nell'istruzione, ecc.)
- esplicitazione della manovra di bilancio e del percorso programmatico della spesa primaria netta articolati per livello di governo che rifletta le priorità nazionali e sia coerente con la traiettoria della spesa fissata nel PSB per il complesso della PA

- Tenuto conto che il vincolo è sulla spesa primaria netta della PA e che maggiori spese sono consentite solo se finanziate con maggiori entrate discrezionali o minori spese...
- ... il meccanismo introdotto con la LdB potrà essere efficace nell'assicurare il rispetto del percorso di crescita della spesa netta soltanto se il **contributo alla finanza pubblica degli EETT sarà commisurato** alle revisioni annuali della previsione della **componente ciclica delle loro entrate**
- Sarà fondamentale:
 - **aggiornare periodicamente le previsioni macroeconomiche**
 - **prevedere meccanismi di monitoraggio** in corso d'anno per valutare l'effettiva evoluzione della spesa netta
 - procedure per la raccolta tempestiva di informazioni da parte del MEF e una chiara definizione delle entrate locali da considerare discrezionali

- Particolare attenzione andrà posta allo *stock* di risorse accantonate nel Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)
 - un recupero permanente di evasione fiscale o un miglioramento della capacità di riscossione degli EETT renderebbero utilizzabili risorse per assumere nuovi impegni di spesa → solo se derivano da misure discrezionali non verrebbe compromesso il rispetto del vincolo sulla crescita della spesa primaria netta
- È necessario garantire l'applicazione di meccanismi di monitoraggio e di controllo alle RSS e, in prospettiva, alle Regioni che eventualmente potrebbero richiedere maggiore autonomia (revisione periodica delle partecipazioni per renderle coerenti con il rispetto dei limiti alla crescita della spesa netta)

- L'applicazione a regime delle nuove regole europee richiede modifiche alla:
 - L. 243/2012
 - **Art. 9** (comma 1: definizione di equilibrio di bilancio; comma 5: contributo alla finanza pubblica)
 - **Art. 11** (comma 1: per simmetria, estensione del concorso dello Stato anche alle entrate che non finanziano funzioni fondamentali e LEP per evitare un impatto prociclico sulla spesa degli EETT)
 - **Art. 12** (comma 2: concorso alla riduzione del debito con versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato commisurati alle maggiori entrate non discrezionali in eccesso rispetto a quelle attese considerate ai fini del calcolo del contributo alla finanza pubblica)
 - L. 196/2009
 - **Art. 8** (comma 1: dato saldo non negativo, non più necessario fare riferimento a obiettivi programmatici; comma 2: quadro di riferimento per il concorso alla finanza pubblica fissato nel PSB e non annualmente nella NADEF per dare stabilità)
 - **Artt. 7, 9 e 10** (è opportuno che nei documenti ufficiali – PSB, documenti programmatici annuali e APR – rimanga la stessa ricchezza informativa presente nel DEF e nella NADEF, compendiata dalle ulteriori informazioni relative alla spesa primaria netta – ad es. DRM e *una tantum* delle AALL – e che l'orizzonte temporale sia esteso a cinque anni, in linea con il PSB)
- Sarà inoltre necessario completare l'attuazione del federalismo fiscale con la riforma del finanziamento delle RSO (riforma abilitante nel PNRR da realizzare entro il 1° trimestre del 2026) e razionalizzare i trasferimenti che ancora affluiscono agli EELL al di fuori dei fondi perequativi
- Va assicurato il pieno coinvolgimento degli Enti territoriali, recuperando il ruolo della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica

Grazie!