

Seminario Astrid
**Il coordinamento della finanza pubblica tra diversi livelli di governo e
la nuova *governance* europea**

**Le regole di bilancio per gli Enti territoriali nel quadro
della nuova *governance* europea:
prime risposte della LdB 2025 e prospettive di riforma**

Francesco Porcelli

Alberto Zanardi

Roma, 23 gennaio 2025

La nuova *governance* europea

La nuova *governance* europea si basa su due elementi costitutivi fondamentali:

- la **prospettiva pluriennale** della programmazione di finanza pubblica
- il riferimento alla **dinamica della spesa primaria netta** (al netto anche delle misure discrezionali sulle entrate) **per il complesso delle AP**, differenziata per ciascun Paese, come **indicatore unico** per la sorveglianza annuale sull'evoluzione della finanza pubblica, non modificabile a meno di eventi eccezionali

Tasso di crescita della spesa primaria netta

2025	2026	2027	2028	2029
1,3%	1,6%	1,9%	1,7%	1,5%

→ **Piano Strutturale di Bilancio (PSB) 2025-29**

Governance europea e finanza degli Enti territoriali

Questi elementi costitutivi della nuova *governance* europea devono essere **condivisi anche dagli Enti territoriali** (ET) (1/3 della spesa primaria complessiva) con conseguente loro **contributo** alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nazionale (Cost. art. 119)

Le **regole europee non richiedono** che il PSB specifichi l'evoluzione della spesa primaria netta **distinta per livelli di governo** → spazio di decisione autonoma nazionale

Il PSB 2025-29:

- **non riporta** previsioni sulla **finanza pubblica tendenziale e programmatica articolata per livelli di governo**
- prevede, per consentire l'allungamento dell'orizzonte di aggiustamento fiscale a sette anni e più in generale per obiettivi strategici di crescita, un insieme di **riforme e investimenti**, che **coinvolgono anche gli ET** (riqualificazione pubblico impiego, servizi prima infanzia)

Il controllo sulla finanza territoriale

Nel **corso degli anni** il concorso degli ET agli obiettivi di finanza pubblica è stato imposto dal legislatore statale mediante **modalità differenti**:

- Contrazione delle **risorse**
 - Tagli ai trasferimenti erariali
 - Prelievo di risorse proprie degli ET a favore dello Stato
- Vincoli al livello della **spesa corrente**
- Obbligo di **avanzi di bilancio**
- Altri vincoli su **specifiche voci di spesa** (personale, acquisti beni e servizi)

Difficile bilanciamento tra realizzazione degli **obiettivi della finanza pubblica nazionale** e **tutela dell'autonomia** finanziaria degli ET

→ obbligo di conseguire un **saldo non negativo** in termini di competenza tra entrate finali e spese finali, tenendo conto anche del **risultato di amministrazione** e del **Fondo pluriennale vincolato (equilibrio di bilancio – L. 145/2018)**

Le questioni fondamentali

Due **questioni fondamentali**:

- Quale deve essere il **livello del contributo degli ET**? In che modo deve essere determinato?
- Con quali **strumenti e modalità** questo contributo può essere effettivamente realizzato?

LdB 2025: le nuove regole per il contributo degli ET

La LdB 2025 (art. 1, cc. 784-795 + cc. 796-808), prima applicazione della nuova *governance* europea, interviene per assicurare il contributo degli ET agli obiettivi di finanza pubblica fissati nel PSB mediante una **pluralità di misure** che vanno considerate **congiuntamente** per valutare l'impatto sull'insieme degli ET e su ciascun Ente

- 1) Una **definizione più stringente** di **equilibrio di bilancio** da rispettare: saldo non negativo tra entrate finali e spese finali (sempre tenendo conto anche del risultato di amministrazione e del Fondo pluriennale vincolato) ma ora calcolato **al netto delle entrate vincolate e delle risorse accantonate** non utilizzate in corso d'esercizio

Tuttavia non sono previste **sanzioni** per i singoli Enti con saldo a consuntivo negativo, se il risultato viene raggiunto a livello di **comparto** degli ET

LdB 2025: le nuove regole per il contributo degli ET

2) Un **nuovo contributo** alla finanza pubblica per il 2025-29 (7,8 miliardi in totale), **aggiuntivo** alle spending review introdotte negli anni scorsi (LdB 2021 + LdB 2024)

Tuttavia, in questo caso, le risorse non devono essere versate al bilancio dello Stato, ma **accantonate** in un fondo di parte corrente nel bilancio dell'Ente **non spendibile** nell'**esercizio di riferimento**. Questo accantonamento:

- per gli **enti in disavanzo** deve essere destinato al **ripiano anticipato** del saldo negativo
→ minore spesa corrente
- per gli **enti in avanzo** deve essere destinato alla **spesa in investimenti** nell'esercizio successivo (prioritariamente rispetto al finanziamento con debito)
→ **differimento della spesa** e **cambiamento di destinazione** (da spesa corrente a spesa in conto capitale)

LdB 2025: le nuove regole per il contributo degli ET

LdB 2025: Contributo alla finanza pubblica 2025-29

Comparto	2025	2026	2027	2028	2029
Regioni a SO	280 ml	840 ml	840 ml	840 ml	1310 ml
Regioni a SS	150 ml	440 ml	440 ml	440 ml	700 ml
Province e città metropolitane RSO+Sicilia+Sardegna	10 ml	30 ml	30 ml	30 ml	50 ml
Comuni RSO+Sicilia+Sardegna	130 ml	260 ml	260 ml	260 ml	440 ml
TOTALE	570 ml	1570 ml	1570 ml	1570 ml	2.500 ml

Il livello di questi contributi non sembra riflettere alcun **chiaro criterio** di **riparto tra diversi livelli di governo** del **vincolo esterno** – dinamica della spesa primaria netta per l'intera PA indicata nel PSB – che tenga conto, tra l'altro, della distribuzione tra comparti delle **prestazioni garantite da LEP**

LdB 2025: le nuove regole per il contributo degli ET

Il **riparto** tra Enti del **contributo complessivo** di finanza pubblica viene effettuato sulla base di criteri stabiliti mediante una qualche forma di **concertazione** tra gli Enti interessati (auto-coordinamento per le Regioni, intesa in Conferenza Stato-Città e AL sulla base di un decreto MEF per Comuni, Province e Città metropolitane)

In caso mancato accordo il riparto sarà **proporzionale** alla spesa corrente di ciascun Ente, ma **al netto di tipologie di spesa maggiormente tutelate** (spesa sanitaria per Regioni, spese per servizi sociali ed altro per i Comuni) → differenziazione tra spese

LdB 2025: le nuove regole per il contributo degli ET

- 3) **Tagli di risorse** in una serie di **fondi per gli investimenti** degli ET (rigenerazione urbana, progettazione opere pubbliche, picco e medie opere, ecc.) per il 2025-34 (8,9 miliardi in totale)

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Tagli ai trasferimenti in conto capitale (e)	-370	-304	-776	-998	-1.193	-1.470	-1.068	-983	-944	-765
Utilizzo degli accantonamenti per il contributo alla finanza pubblica (f)	0	30	150	340	600	760	930	760	380	90

I tagli ai trasferimenti per la spesa per investimenti degli ET sono **solo parzialmente compensati** dall'utilizzo, da parte degli Enti in avanzo, degli **accantonamenti per il contributo alla finanza pubblica** (stimati dalla RT in 4 miliardi nel 2026-34)

La **contrazione netta della spesa per investimenti** degli ET che ne risulta contribuisce al **controllo** della dinamica delle spesa primaria netta fissata dal PSB (che non distingue tra spesa corrente e in conto capitale)

Una riforma necessaria

Anche alla luce dell'intervento sulle regole di bilancio per gli ET introdotte con la LdB 2025, sembra urgente **rifondare il coordinamento tra diversi livelli di governo nella decisione di finanza pubblica** su nuove basi

«Appare necessario, a tal fine, assicurare un pieno coinvolgimento delle forze politiche nell'elaborazione dei contenuti delle suddette proposte di legge, anche attraverso la costituzione di un **apposito gruppo di lavoro** che, con il supporto dei competenti uffici del Governo e delle Camere e il contributo delle istituzioni che hanno fornito il loro apporto alla presente indagine (Banca d'Italia, Corte dei conti, ISTAT, Ufficio parlamentare di bilancio), possa procedere a un esame dettagliato delle **implicazioni della nuova disciplina europea sulla normativa interna** e, all'esito della relativa istruttoria, condividere gli indirizzi per la redazione dei testi delle due menzionate proposte di legge»

(da Commissioni 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 – Documento conclusivo)

La determinazione del livello del contributo degli ET

La **decisione politica sul livello del contributo** degli ET dovrebbe essere il più possibile **trasparente, informata e condivisa** tra i diversi livelli di governo coinvolti

Questo richiede che tale decisione:

- sia presa in una sede istituzionale e con modalità, procedure e tempi assegnati che garantiscano il **pieno coinvolgimento** degli ET
 - un'effettiva attivazione della «Conferenza permanente sul coordinamento della finanza pubblica»?
- abbia un effettivo **orizzonte pluriennale**
- sia assunta a partire da un *benchmark* dato dalla **dinamica della spesa primaria netta a politiche invariate** distinta per **livelli di governo**, che tenga conto del peso delle spese più difficilmente comprimibili:
 - **funzioni fondamentali** degli ET
 - prestazioni garantite da **LEP** (sanità, servizi sociali, TPL, funzioni nell'istruzione, ecc.)
- porti ad esplicitare il **percorso programmatico della spesa primaria netta** articolato per **livello di governo** che rifletta le priorità decise nelle **politiche pubbliche nazionali** e sia coerente con il limite massimo riportato nel PSB per il complesso delle AP

Strumenti e modalità per realizzare il contributo degli ET

Una volta deciso il livello del contributo per il comparto, il governo – che è responsabile nei confronti della EU – per garantire che gli ET assumano impegni di spesa effettivamente coerenti con l'obiettivo del PSB, potrebbe:

- 1) **intervenire «indirettamente»**, gestendo le **risorse** attribuite agli ET mediante:
 - revisione dei **trasferimenti erariali**
 - revisione delle **aliquote sui tributi erariali compartecipati**
 - **accantonamenti** nei bilanci degli Enti
- 2) **intervenire «direttamente»**, in modo forse più intrusivo sulla autonomia finanziaria degli ET, fissando un **tetto alla dinamica dello loro spesa primaria**

Strumenti e modalità per realizzare il contributo degli ET

L'opportunità di ricorrere a **strumenti diretti** di controllo della finanza degli ET dipende dalla portata, nei bilanci degli ET, dei **possibili incrementi di entrate** riconducibili a **componenti cicliche o erratiche** che, se rilevanti, possono far crescere la spesa oltre la dinamica consentita

Al contrario, gli incrementi di spesa finanziati con **maggiori entrate** riconducibili a **decisioni discrezionali** – cd *Discretionary Revenue Measure* – sono, secondo la *governance* europea, sono irrilevanti ai fini del vincolo sulla dinamica della spesa (anche se non sarà banale il loro scomputo dal totale della spesa)

La possibilità di finanziare, anche a livello decentrato, aumenti di spesa con **aumenti discrezionali delle entrate proprie** è coerente con il principio di **responsabilità fiscale** sancito dall'art. 119 Cost.

Grazie per l'attenzione!