



La Legge di Bilancio per il 2025 e le implicazioni per regioni ed enti locali

**Obiettivi di finanza pubblica e nuovo patto di stabilità europeo:
i vincoli per gli enti territoriali**

Simona Lodesani

LA GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA



PATTO DI STABILITA' E CRESCITA: LE TAPPE

1997

Per la prima volta un gruppo di paesi sovrani adotta una serie di regole di bilancio comuni e un elaborato meccanismo di sorveglianza multilaterale.

Il Patto di Stabilità e crescita definisce i parametri di riferimento delle regole di bilancio che guidano le politiche degli Stati membri e fornisce i principali strumenti per la sorveglianza delle politiche stesse (c.d. **braccio preventivo**) e per la correzione dei disavanzi eccessivi (c.d. **braccio correttivo**).

Braccio preventivo

sorveglianza delle politiche

Braccio correttivo

correzione dei disavanzi eccessivi

PATTO DI STABILITA' E CRESCITA: LE TAPPE

2005

Prima revisione delle regole a fronte di una crescita economica dell'Eurozona inferiore alle aspettative.



- ✓ **Obiettivo di Medio Termine:** introdotte modifiche e precisazioni in merito all'indicatore, al percorso di raggiungimento ed agli elementi da tenere in considerazione nella valutazione della situazione fiscale dei Paesi membri.
- ✓ **Procedura di disavanzo eccessivo** più flessibile allentando i vincoli, aggiungendo fattispecie specifiche e varie clausole di uscita

PATTO DI STABILITA' E CRESCITA: LE TAPPE

2011-
2013

La crisi del debito sovrano ha reso necessario un adeguamento delle regole alla base del PSC.

Maggior rigore della regola sui disavanzi di bilancio

Definizione di obiettivi di medio periodo differenziati in ragione della situazione degli stati membri

Introduzione di regole quantitative sulla spesa

Attribuzione di una maggiore rilevanza al parametro del debito pubblico

PATTO DI STABILITA' E CRESCITA: LE TAPPE

2011-
2013

SIX-PACK

5 regolamenti + 1 direttiva.
Disciplina del Semestre europeo.
Rafforzate sia la parte preventiva che quella correttiva.
Introdotte nuove disposizioni sui quadri di bilancio nazionali e sulla sorveglianza degli squilibri macroeconomici eccessivi

TWO - PACK

Rafforzamento della sorveglianza paesi area Euro in particolare per gli Stati soggetti alla procedura di deficit eccessivo o con difficoltà nel mantenimento della stabilità finanziaria

FISCAL COMPACT

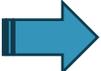
Introduce la regola del pareggio di bilancio



L'allineamento del sistema di regole interne con le nuove disposizioni europee è avvenuto per l'Italia con l'approvazione della legge costituzionale n. 1/2012.

PATTO DI STABILITA' E CRESCITA: LE TAPPE

Legge
costituzionale
1/2012

- ✓ Modificati articoli 81, 97, 117 e 119 Cost.
- ✓ Principio generale  tutte le amministrazioni pubbliche devono assicurare l'equilibrio tra entrate e spese del bilancio e la sostenibilità del debito, nell'osservanza delle regole dell'Unione europea in materia economico-finanziaria

L 243/2012

- Disciplina il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci pubblici e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni

PATTO DI STABILITA' E CRESCITA: LE TAPPE

Febbraio 2020 la Commissione ha pubblicato un riesame volto a valutare l'efficacia dell'attuale quadro per la sorveglianza economica e di bilancio



necessario che la **politica di bilancio agisca in modo anticiclico**, sia per sostenere l'economia durante le crisi che per costituire riserve di bilancio nei periodi di crescita economica

2020-
2023

Sospensione PSC periodo 2020-2023

Aprile 2024 entra in vigore la nuova Governance

ENTI TERRITORIALI E PATTO DI STABILITA' INTERNO

In che modo nel corso degli anni gli enti territoriali hanno concorso alla politica economica nazionale?

nel periodo 1999-2001, il legislatore ha impegnato tutti gli enti territoriali alla riduzione del finanziamento in disavanzo delle spese e alla riduzione dello stock del debito

Nel periodo 2002-2004 la manovra correttiva ha riguardato solo le regioni, le province e i comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti

dal 2005 al 2012 il PSI si è rivolto principalmente alle regioni, alle province e ai comuni con popolazione sopra i 5.000 abitanti

dal 2013 il PSI viene esteso anche ai comuni con popolazione sopra i 1.000 abitanti.

ENTI TERRITORIALI E PATTO DI STABILITA' INTERNO

Estensione delle regole alla quasi totalità degli enti territoriali

condivisione degli obiettivi di finanza pubblica anche da parte degli enti di dimensioni minori, i cui equilibri di bilancio producono comunque, anche se in misura minore, effetti in termini di indebitamento netto

Modificate nel tempo le modalità di calcolo dell'obiettivo programmatico

- saldo tendenziale
- saldo finanziario conseguito nell'anno precedente
- limitazione delle spese correnti e in conto capitale
- saldo di competenza mista

PATTO DI STABILITA' INTERNO 1999-2023

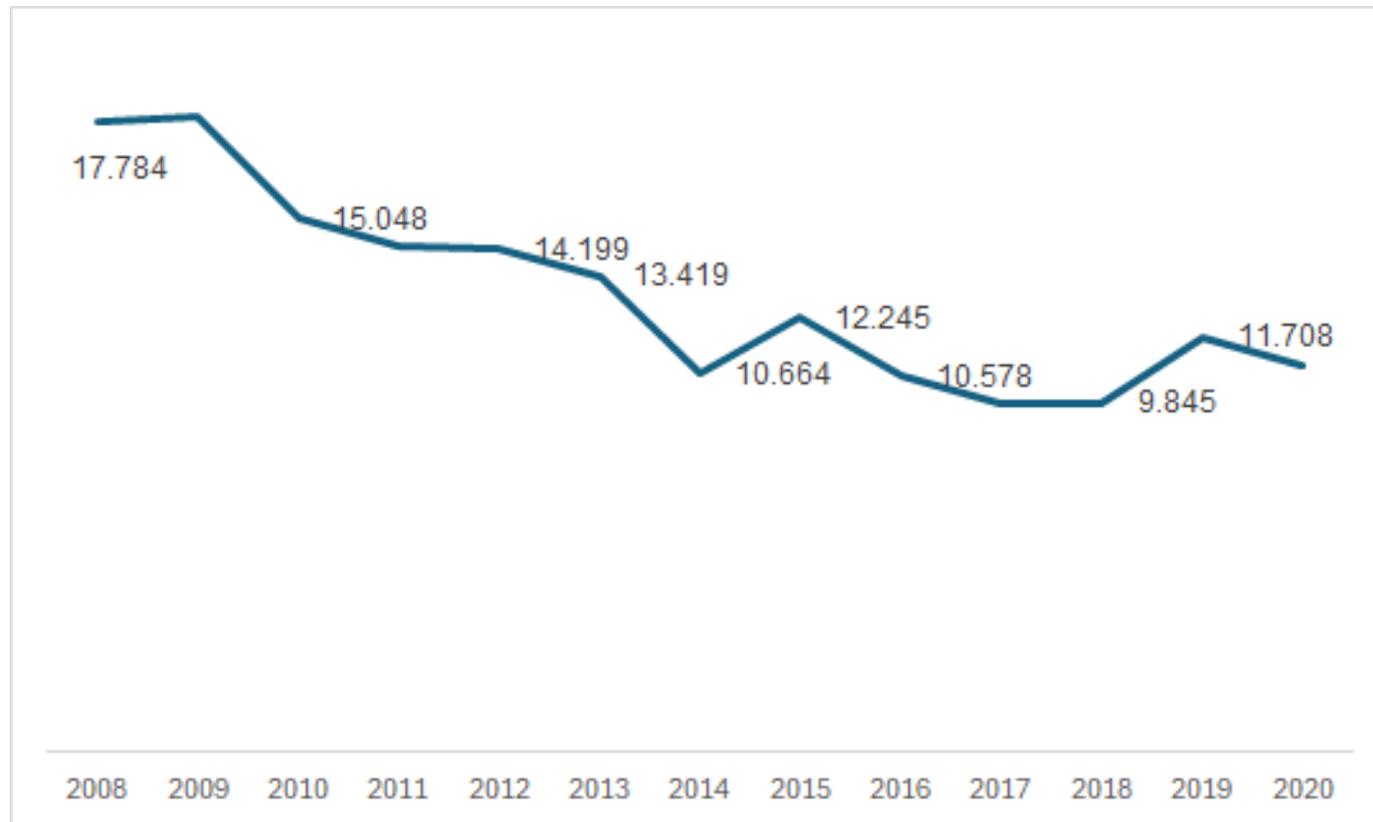
Anno	Rif normativo	Metodo previsto
1999	Art. 28 L.448/1998	SALDO: Entrate finali (cassa) – Spese correnti (cassa) al netto degli interessi
2000	Art. 30 L. 488/1999	SALDO patto 1999 incrementato dello 0,1%
2001	Art. 53 L.388/2000	SALDO patto 1999 incrementato del 3%
		SALDO patto 2000 incrementato del 2,5%
2002	Art. 24 L. 448/2001	VINCOLO SPESE (cassa e competenza): il complesso delle spese correnti, al netto degli interessi passivi e di quelle finanziate da programmi comunitari, non può superare l'ammontare degli impegni a tale titolo assunti nell'anno 2000 aumentato del 6%
2003	Art 29 L. 289/2002	SALDO: di competenza e di cassa tra entrate finali e spese correnti non superiore al 2001
2004	Art 29 L. 289/2002	SALDO: di competenza e di cassa tra entrate finali e spese correnti non superiore al 2003
2005	Art. 1, commi 21-41 L. 311/2004	LIMITAZIONE SPESA (competenza e cassa): spese correnti + conto capitale incrementate al massimo del 11,4% o del 10%, rispetto alla media del triennio 2001/2003.

PATTO DI STABILITA' INTERNO 1999-2023

Anno	Rif normativo	Metodo previsto
2006	Art 1, c. 138-150 L 266/2005	LIMITAZIONE SPESA (competenza e cassa): spese correnti diminuite del 6,5% rispetto al 2004 ; spese in conto capitale, aumentate dell'8,1% rispetto al 2004
2007	Art. 1, c 676-702 L. 296/2006	SALDO: l'entità del miglioramento del proprio saldo-obiettivo è calcolata applicando due diversi coefficienti: al disavanzo medio di cassa riscontrato nel triennio 2003-2005 e alla spesa corrente media del triennio 2003-2005 in termini di cassa
2008 -2015	Art. 1, c 676-702 L. 296/2006 Leggi di Bilancio diverse annualità	<u>Il patto in bilancio di previsione</u> COMPETENZA MISTA: "somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti e impegni, per la parte corrente, e dalla differenza tra incassi e pagamenti per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti"
2016 - 2017	Art 1 comma 707 L 208/2015 Art 1 c 463- 470 L 232/2016	SALDO non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali (titoli 1, 2, 3, 4 e 5) e le spese finali (titoli 1, 2 e 3). Nel saldo si conteggia anche FPV di entrata e di spesa al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento
2017-2019	Art 1 c 463- 470 L 232/2016	SALDO non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali (titoli 1, 2, 3, 4 e 5) e le spese finali (titoli 1, 2 e 3). Nel saldo si conteggia anche FPV di entrata e di spesa al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento
2018	Art 1 c 463- 470 L 232/2016	Corte Costituzionale sentenze nr 247/2017 e 101/2018 Circolare RGS n. 25/2018: gli enti per il 2018 iscrivono tra le entrate finali anche l'avanzo di amministrazione applicato al bilancio di previsione a finanziamento degli investimenti
2019-2024	Art 1 c 819-824 L 145/2018	Risultato di competenza (W1) dell'esercizio non negativo

L'IMPATTO SUGLI INVESTIMENTI

(DATI SIOPE COMUNI E PROVINCE)





**LA NUOVA
GOVERNANCE
ECONOMICA
EUROPEA**

LA NUOVA GOVERNANCE

OBIETTIVO:

ridurre i rapporti debito/PIL e i disavanzi in modo graduale, realistico, duraturo e favorevole alla crescita, garantendo un margine adeguato per le **politiche anticicliche** e per affrontare gli squilibri macroeconomici esistenti

Il 30 aprile 2024 sono entrati in vigore i testi normativi alla base della riforma:

- **il Regolamento (UE) n. 1263 del 2024**, che sostituisce il Regolamento (CE) 1466 del 1997 (il cd. **braccio preventivo** del Patto di Stabilità e Crescita),
- **il Regolamento (UE) n. 1264 del 2024**, che modifica il Regolamento (CE) n. 1467 del 1997 (il cd. **braccio correttivo**)
- la **Direttiva (UE) 1265 del 2024**, che modifica la Direttiva (UE) n. 85 del 2011 sui **requisiti per i quadri di bilancio** degli Stati membri

I regolamenti sono direttamente applicabili agli stati membri. La direttiva necessita di recepimento entro il 31/12/2025

LA NUOVA GOVERNANCE

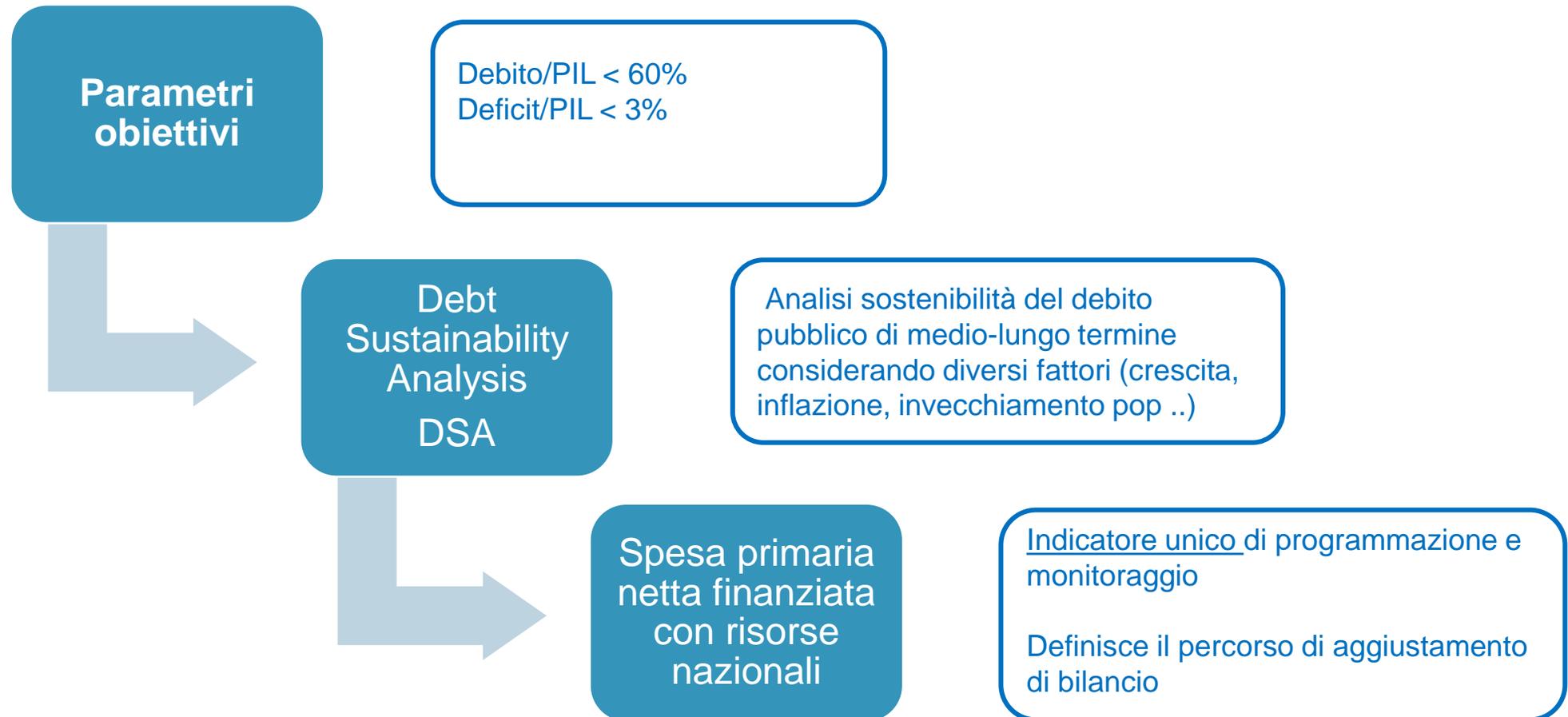
- Adozione di un **approccio differenziato** nei confronti di ciascuno Stato membro per tenere conto dell'eterogeneità delle posizioni di bilancio e del debito pubblico.



definizione di traiettorie di bilancio pluriennali specifiche per paese per ciascuno Stato membro

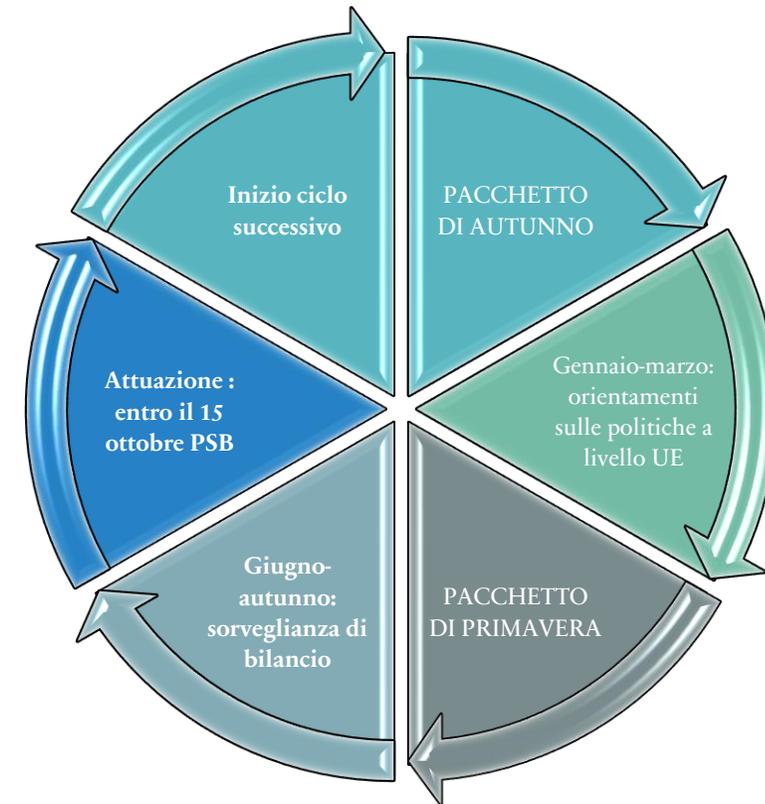
- All'interno del **Semestre Europeo** la programmazione economica e di bilancio sarà incardinata su un orizzonte di medio termine attraverso la predisposizione dei **Piani strutturali di bilancio di medio termine (PSB)**, della durata di quattro o cinque anni (a seconda della durata ordinaria della legislatura nazionale) in sostituzione dei programmi di stabilità e dei programmi nazionali di riforma.

LA NUOVA GOVERNANCE



SEMESTRE EUROPEO

- **PACCHETTO DI AUTUNNO:** novembre-dicembre analisi della situazione e follow-up anno precedente
- **Gennaio-marzo:** orientamenti sulle politiche a livello UE
- **PACCHETTO DI PRIMAVERA:** raccomandazioni, politiche e piani specifici per paese
- **Giugno-autunno:** sorveglianza di bilancio multilaterale e confronto con gli Stati Membri
- **Attuazione :** entro il 15 ottobre gli Stati Membri presentano i Documenti programmatici di Bilancio
- **Inizio ciclo successivo**

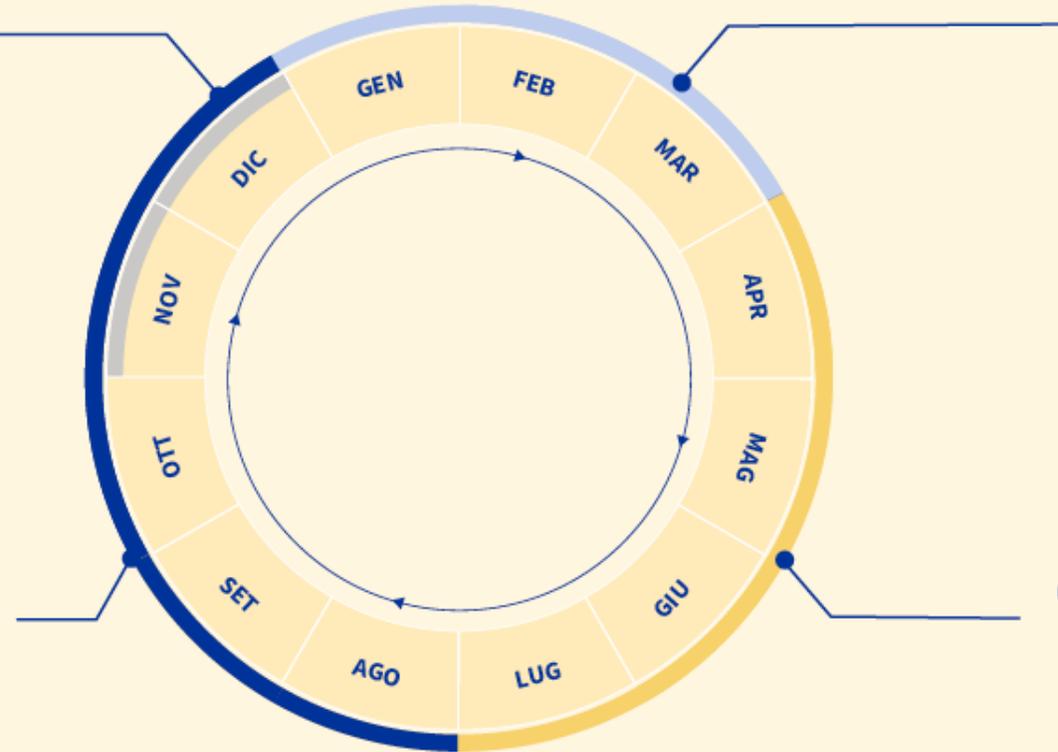


Calendario

Fase preparatoria

Analisi della situazione
e follow-up dell'anno precedente

Prima fase
Orientamenti politici
a livello dell'UE



Terza fase

Attuazione

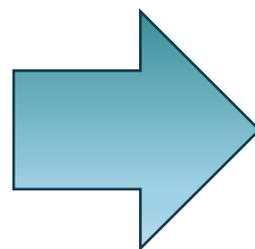
Un nuovo ciclo comincia verso la fine dell'anno, quando la Commissione fornisce una panoramica della situazione economica per l'anno successivo

Seconda fase
Orientamenti specifici per paese

Calendario
Semestre
Europeo

NUOVI DOCUMENTI PROGRAMMATICI

- **Piano Strutturale di Bilancio a medio termine (PSB):** da presentare ogni 5 anni entro il 30 aprile. Stabilisce il quadro di riferimento programmatico per la gestione della finanza pubblica e la realizzazione di investimenti e riforme, valido per un periodo pari alla durata della legislatura nazionale.
- **Relazione annuale sullo stato di attuazione del Piano (RA):** da presentare ogni anno entro il 30 aprile
- **Documento Programmatico di Bilancio (DPB):** da presentare ogni anno entro il 15 ottobre



DOCUMENTI PROGRAMMATICI L. 196/09

Documento di economia e finanza (DEF): da presentarsi entro il 10 aprile e inviare alla UE entro il 30 aprile. Illustra il Programma di stabilità e il Programma nazionale di riforma

Nota di aggiornamento del Documento: da presentarsi entro il 20 settembre.

Disegno di legge di bilancio: entro il 15 ottobre

Necessaria modifica L. 196/09 entro il
31/12/2025

IL PIANO STRUTTURALE DI MEDIO PERIODO (PSB)

Principale strumento di programmazione pluriennale da presentare alla UE

Sostituisce il programma di stabilità e i Programmi nazionali di riforma
(attualmente parti integranti del DEF)

Arco temporale di quattro o cinque anni a seconda della durata naturale della legislatura nazionale

Da presentare alla UE entro il 30 aprile dell'anno precedente alla scadenza
(non più a cadenza annuale). Una volta approvato dalla Commissione europea e dal Consiglio, il Piano diviene vincolante

In corso di elaborazione da parte della UE codice di condotta per definire struttura e contenuti documento

Deve contenere il percorso pluriennale programmatico di spesa primaria netta

L'INDICATORE DI SPESA PRIMARIA NETTA FINANZIATA CON RISORSE NAZIONALI

SPESA PUBBLICA NOMINALE

-	Interessi
=	SPESA PUBBLICA PRIMARIA
-	Spesa finanziata da trasferimenti Ue per programmi europei
-	Spese di co-finanziamento nazionale sostenute per i progetti finanziati dalla UE
-	Spese legate alla componente ciclica dei sussidi di disoccupazione
-	Spese una tantum e legate a misure temporanee
-	Spese finanziate da misure di entrata discrezionali
=	SPESA PRIMARIA NETTA FINANZIATA CON RISORSE NAZIONALI

- Indicatore unico di programmazione e di monitoraggio
- L'aggiustamento di bilancio definito per un periodo minimo di quattro anni e può essere esteso fino a sette (in caso di presentazione di un programma vincolante di riforme e investimenti)
- Aggiustamento di bilancio lineare
- Monitoraggi annuali deviazioni percorsi di spesa netta concordati

PSB 2025-2029

- Presentato il 27 settembre 2024
- Aggiustamento della finanza pubblica distribuito su **sette anni** a fronte di un impegno a proseguire il percorso di riforme e investimenti iniziato con il PNRR
- Tasso di crescita della spesa primaria netta = **1,5%**

I tassi di crescita della spesa non potranno essere modificati con i successivi documenti di programmazione

Eventuali scostamenti rilevati a consuntivo potranno comportare aggiustamenti negli esercizi successivi nel rispetto delle soglie consentite

TAVOLA II.1.1: TRAIETTORIA DI RIFERIMENTO PER LA SPESA NETTA TRASMESSA DALLA COMMISSIONE EUROPEA IL 21 GIUGNO E PRINCIPALI VARIABILI DI FINANZA PUBBLICA (% sul PIL ove non espressamente specificato)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Media 2025-2031
Tasso di crescita annuo della spesa netta (var. % a/a)		1,6	1,6	1,5	1,4	1,3	1,3	1,4	1,5
Saldo primario strutturale	-1,1	-0,5	0,1	0,7	1,4	2,1	2,7	3,3	
Variazione annua del saldo primario strutturale (p.p del PIL)		0,60	0,60	0,60	0,67	0,66	0,64	0,60	0,62
Saldo primario	-0,5	-0,1	0,1	0,5	1,0	1,5	2,1	2,7	
Variazione annua del saldo primario (p.p del PIL)		0,3	0,2	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	
Indebitamento netto	-4,4	-4,3	-4,4	-4,2	-3,9	-3,5	-3,0	-2,6	
Debito/PIL	138,6	142,0	143,2	144,1	144,4	144,4	143,8	142,7	
Variazione annua debito/PIL (p.p del PIL)		3,4	1,2	0,8	0,4	-0,1	-0,6	-1,1	

Fonte: Commissione europea ed elaborazioni MEF.

Nota: Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

ADEGUAMENTI NORMATIVI

Il nuovo quadro di *governance*:

- rafforza il riferimento alla sostenibilità del debito, richiedendo la predisposizione di Piani strutturali di bilancio su base pluriennale che garantiscano una discesa plausibile e continua del rapporto tra debito pubblico e PIL;
- Consente la crescita strutturale della spesa se finanziata corrispondenti entrate discrezionali
- Sostituisce all'Obiettivo di Medio Termine l'Indicatore di Spesa Primaria Netta



In linea con i principi costituzionali

- Necessaria la modifica alla L 243/2012

ADEGUAMENTI NORMATIVI

LEGGE 243/2012 E ENTI TERRITORIALI

Art 9

Bilanci degli enti territoriali in equilibrio con un saldo finale di competenza non negativo

Corte costituzionale
sentenze 247/2017 e
101/2018:

Tra le entrate finali viene considerato anche l'avanzo ed il fondo pluriennale vincolato

Art 10

Ricorso all'indebitamento previsto solo per spese di investimento con piani di ammortamento non superiori alla vita utile dell'investimento

Operazioni di indebitamento sono effettuate previa verifica ex ante ed ex post a livello di comparto da parte di RGS

ADEGUAMENTI NORMATIVI

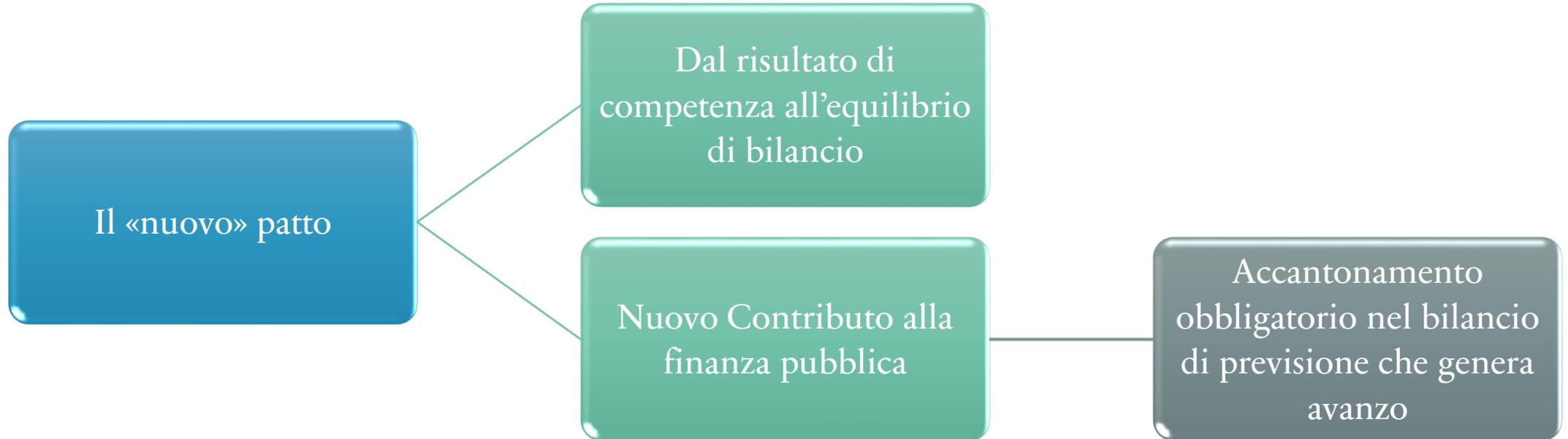
LEGGE 243/2012 E ENTI TERRITORIALI

- Garantire la riduzione del debito;
- Garantire lo sviluppo degli investimenti pubblici (la traiettoria di spesa in 7 anni comporta la necessità di garantire gli investimenti);
- Assicurare a consuntivo il rispetto della traiettoria di spesa primaria netta per ciascun comparto, in presenza di regole semplificate diverse dalle regole europee;
- Rispettare dei principi sanciti dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 247/2017 e n. 101/2018.

Il PSB prevede che il concorso degli enti territoriali ai nuovi vincoli di finanza pubblica debba coordinarsi con il percorso di attuazione del federalismo fiscale (rientrante tra le riforme abilitanti del PNRR) e dell'autonomia differenziata fondato:

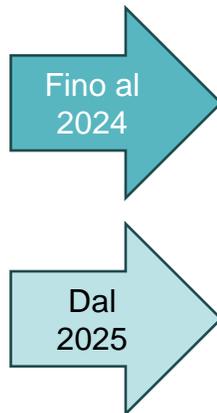
- sui livelli essenziali delle prestazioni;
- sull'applicazione di criteri di riparto di tipo perequativo nella distribuzione delle risorse, basati sulla differenza tra capacità fiscali e fabbisogni *standard*;
- sul recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale.

I NUOVI EQUILIBRI



I NUOVI VINCOLI PER GLI ENTI TERRITORIALI

Dal risultato
di competenza
all'equilibrio
di bilancio



RISULTATO DI COMPETENZA	W1 (D1)
Entrate accertate – spese impegnate (comprende avanzo/disavanzo applicato a FPV)	
Risorse accantonate stanziare nel bilancio di esercizio	-
Risorse vincolate nel bilancio	-
EQUILIBIO DI BILANCIO	W2 (D2)
Variatione accantonamenti in sede di rendiconto	-
EQUILIBRIO COMPLESSIVO	W3 (D3)

IL CONTRIBUTO ALLA FINANZA PUBBLICA

Non comporta obbligo di versare le somme allo Stato.

Necessario **accantonare** le risorse in bilancio stanziandole alla missione 20.

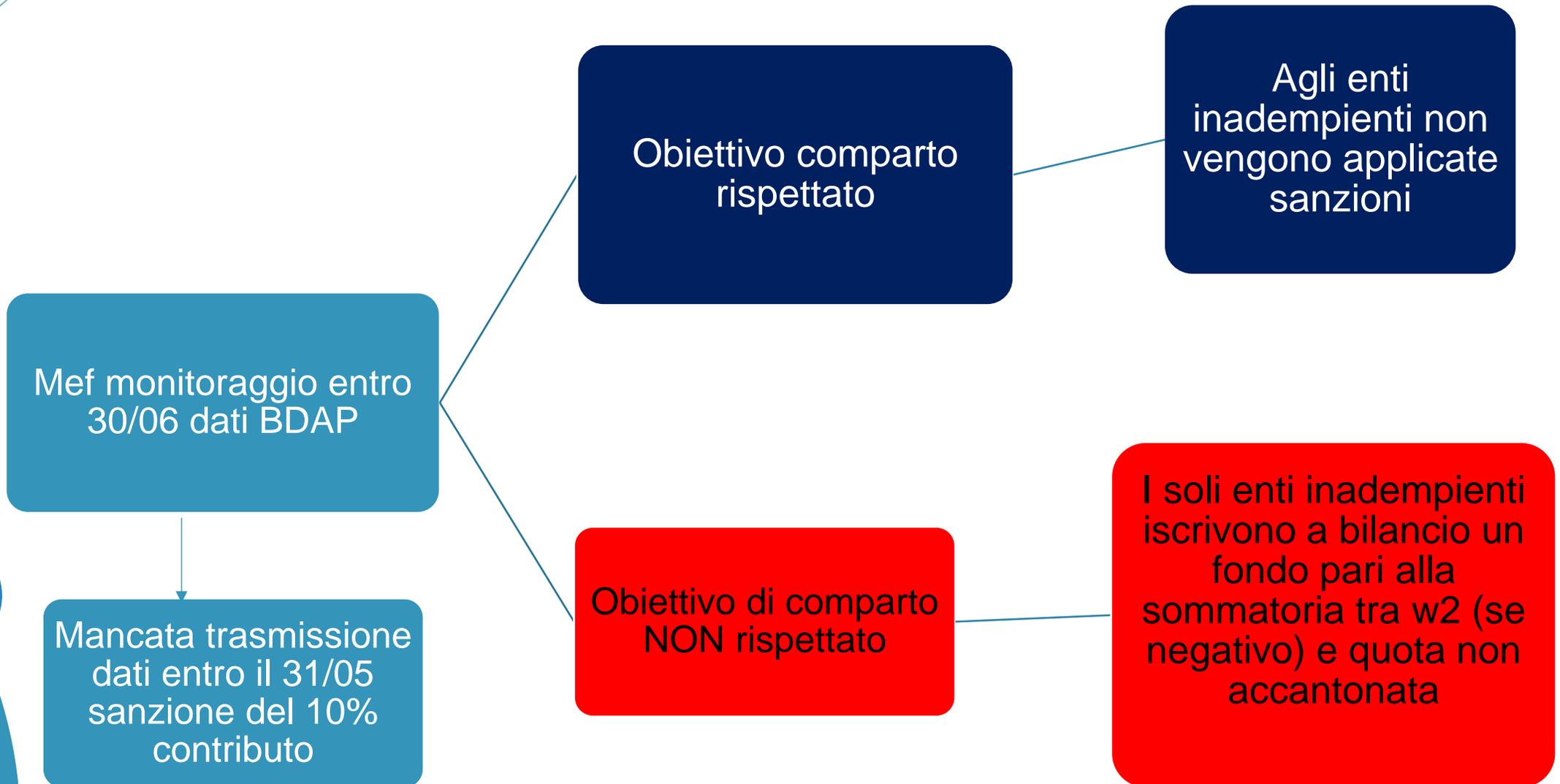
A fine esercizio confluiranno in avanzo.

Se ente in avanzo alimenta quota **avanzo destinato agli investimenti**.

Se ente in disavanzo concorre a **ridurre il disavanzo** stesso.

ENTE	2025	2026	2027	2028	2029
REGIONI RSO	280	840	840	840	1310
REGIONI RSS	150	440	440	440	700
PROVINCE E CITTA' METROPOLITANE	10	30	30	30	50
COMUNI	130	260	260	260	440
TOTALE ENTI TERRITORIALI	570	1570	1570	1570	2500

LA VERIFICA DEL RISPETTO DEI NUOVI VINCOLI



GLI EQUILIBRI DEGLI ENTI TERRITORIALI

Tab. 4.25 – Saldo di equilibrio di bilancio degli Enti territoriali – Anno 2023
(numero di Enti e milioni di euro)

	Risultato di competenza				Equilibrio di bilancio			
	N. Enti saldo positivo	N. Enti saldo negativo	Saldo positivo	Saldo negativo	N. Enti saldo positivo	N. Enti saldo negativo	Saldo positivo	Saldo negativo
Nord	4.362	21	12.414,7	-3,5	4.246	137	7.146,9	-470,3
Comuni	4.312	21	6.864,9	-3,5	4.199	134	3.994,0	-25,5
Province e Città metropolitane	40	0	1.032,6	0,0	38	2	431,8	-2,4
Regioni e Province autonome	10	0	4.517,2	0,0	9	1	2.721,0	-442,5
Centro	978	9	6.369,7	-2,2	902	85	2.331,9	-34,9
Comuni	952	9	3.748,6	-2,2	879	82	1.319,8	-25,8
Province e Città metropolitane	22	0	326,7	0,0	19	3	122,1	-9,1
Regioni	4	0	2.294,5	0,0	4	0	890,0	0,0
Sud	1.714	41	12.425,4	-16,9	1.529	226	6.537,2	-86,8
Comuni	1.684	41	3.786,4	-16,9	1.500	225	1.608,5	-84,9
Province e Città metropolitane	23	0	504,3	0,0	22	1	217,5	-1,9
Regioni	7	0	8.134,7	0,0	7	0	4.711,2	0,0
Totale	7.054	71	31.209,9	-22,5	6.677	448	16.016,0	-592,0

Fonte: rendiconti di bilancio degli Enti territoriali BDAP, aggiornati a ottobre 2024.

QUALI I POSSIBILI EFFETTI?

- Probabile rispetto obiettivo equilibrio di bilancio > 0
- Contrazione della spesa corrente (problematiche per enti con spesa rigida)
- Contrazione degli investimenti: gli enti in disavanzo non potranno destinare la quota del contributo alla finanza pubblica agli investimenti e la LB 2025 prevede tagli molto importanti sui contributi agli investimenti.

Tab. 4.28 – Il definanziamento di fondi per gli investimenti
(milioni di euro)

Descrizione del finanziamento	Vincoli di assegnazione	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Enti territoriali											
Totale		-370	-304	-776	-998	-1.193	-1.470	-1.068	-983	-944	-765

Fonte: Relazione tecnica del DDLB per il 2025.

QUALI I POSSIBILI EFFETTI?

Corte dei Conti Sezioni Riunite (61/2024)

Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2025

«Gli interventi di riduzione dei finanziamenti e l'introduzione del contributo di finanza pubblica destinabile a spesa di investimenti, finisce per affidare prioritariamente agli Enti locali in avanzo il compito di assicurare, anche nel periodo post PNRR, la tenuta del livello di investimenti sul territorio, come noto, parte non trascurabile degli investimenti pubblici. Ciò con il rischio di acuire le divaricazioni nella dotazione di capitale tra aree territoriali, vista la maggiore concentrazione delle situazioni di criticità finanziaria nelle aree del Centro, Sud e Isole e tra le Aree metropolitane maggiori.»

PARTE DISPONIBILE RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE ANNO 2023					
	nr enti saldo	nr enti saldo	saldo		saldo
	positivo	negativo	positivo		negativo
Nord	4318	83	4.486,6	-	731,7
Comuni	4280	81	4.069,2	-	716,1
Province e città metropolitane	38	2	417,4	-	15,6
Centro	778	208	723,7	-	1.235,4
Comuni	757	207	625,6	-	1.221,9
Province e città metropolitane	21	1	98,1	-	13,5
Sud	1730	711	1.994,0	-	5.238,0
Comuni	1699	705	1.491,03	-	5.118
Province e città metropolitane	31	6	502,96	-	120
TOTALE	6826	1002	7.204,3	-	7.205,1

Fonte: rendiconti di bilancio Enti locali BDAP

**GRAZIE PER
L'ATTENZIONE**