

***Comunicazione della Commissione
europea sugli orientamenti per una
riforma del quadro di governance
economica dell'UE
(COM (2022) 583 definitivo)***

**Memoria della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome per la
Commissione 5^a (Programmazione economica, bilancio) del Senato della Repubblica**

2 marzo 2023

Gli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE sono in FASE NEGOZIALE.

Proposta della Commissione :

- La Commissione presenta delle **linee guida per la riduzione del rapporto debito / PIL** basata su analisi stocastiche, sostenibilità del debito;
- La Commissione propone che i singoli Stati membri presentino un **Piano Pluriennale di rientro dal debito** (4 anni o 7 anni se il Paese si impegna su *riforme e investimenti* che possono aumentare la crescita e quindi la sostenibilità del debito)= **IMPEGNO POLITICO APPROVATO DAL CONSIGLIO**
- La Commissione valuta l'attuazione del Piano usando come indicatore il **rispetto della regola della spesa netta**: ***“Un indicatore operativo unico ancorato alla sostenibilità del debito costituirà la base per definire il percorso di aggiustamento di bilancio e per esercitare la sorveglianza di bilancio annuale; in tal modo si semplificherà notevolmente il quadro di bilancio e si aumenterà la trasparenza. Tale indicatore operativo unico dovrebbe essere definito in modo da garantire la sostenibilità del debito. Il percorso pluriennale di spesa primaria netta concordato dovrebbe garantire che il debito sia avviato o mantenuto su 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»*** COM (2022) 583 definitivo

Proposta Commissione «Gli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE»

→ 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.

Definizione:

Spesa primaria netta finanziata a livello nazionale, ossia la spesa al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate ed escludendo la spesa per interessi e la spesa ciclica derivante dalla disoccupazione, come indicatore operativo unico per la sorveglianza consentirà il funzionamento degli stabilizzatori automatici, tra cui le fluttuazioni delle entrate e delle spese al di fuori del controllo diretto del governo. COM (2022) 583 definitivo

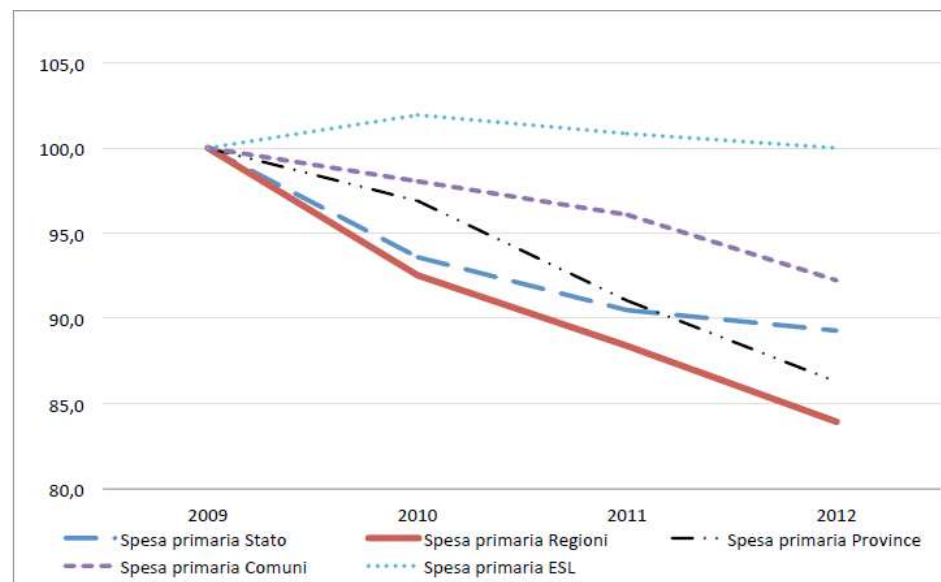
Spesa Primaria delle PA

La spesa primaria regionale è circa il 4,5% della spesa primaria delle PA nel 2012, gli effetti delle manovre di finanza pubblica sui sotto settori delle Amministrazioni pubbliche non hanno fatto che ridurre il peso percentuale della spesa primaria degli enti territoriali

Spesa primaria PA (consolidata per i sotto settori; milioni di euro)

	Spesa primaria PA per sotto settore				Manovre cumulate 2008-2013			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
	Milioni di euro				Milioni di euro			
Spesa primaria AC	191.739	180.353	175.920	172.279	-6.128	-6.233	-16.471	-20.981
<i>Spesa primaria Stato</i>	175.990	164.720	159.253	157.112	-6.128	-6.233	-16.471	-20.981
Spesa primaria EP	291.622	299.638	305.638	312.369	863	460	-421	-5.048
Spesa primaria AC + EP	483.361	479.991	481.558	484.648	-5.265	-5.773	-16.893	-26.029
Spesa primaria AL	244.212	241.740	236.398	230.434	1.213	-4.955	-16.801	-27.695
<i>Spesa primaria Regioni</i>	38.244	35.390	33.807	32.097	-1.516	-2.315	-8.168	-12.342
<i>Spesa primaria Province</i>	11.976	11.604	10.905	10.333	238	-552	-1.279	-2.876
<i>Spesa primaria Comuni</i>	63.700	62.455	61.214	58.752	962	-1.738	-4.672	-8.406
<i>Spesa primaria ESL</i>	110.349	112.478	111.270	110.357	1.423	-332	-2.502	-4.126
	Composizione %				Incidenza % su spesa primaria			
Spesa primaria PA	100	100	100	100				
Spesa primaria AC	26,4	25,0	24,5	24,1	-3,2	-3,5	-9,4	-12,2
<i>Spesa primaria Stato</i>	24,2	22,8	22,2	22,0	-3,5	-3,8	-10,3	-13,4
Spesa primaria EP	40,1	41,5	42,6	43,7	0,3	0,2	-0,1	-1,6
Spesa primaria AC + EP	66,4	66,5	67,1	67,8	-1,1	-1,2	-3,5	-5,4
Spesa primaria AL	33,6	33,5	32,9	32,2	0,5	-2,0	-7,1	-12,0
<i>Spesa primaria Regioni</i>	5,3	4,9	4,7	4,5	-4,0	-6,5	-24,2	-38,5
<i>Spesa primaria Province</i>	1,6	1,6	1,5	1,4	2,0	-4,8	-11,7	-27,8
<i>Spesa primaria Comuni</i>	8,8	8,7	8,5	8,2	1,5	-2,8	-7,6	-14,3
<i>Spesa primaria ESL</i>	15,2	15,6	15,5	15,4	1,3	-0,3	-2,2	-3,7

Fonte: Istat 2013; prospetti riepilogativi effetti finanziari vari provvedimenti legislativi



Estratto: Grafico 4 --- Spesa primaria consolidata della PA per enti dei sotto-settori (n. indice 2009=100)

✓ La spesa primaria regionale è stata ridotta del 38,5% fra il 2009 e 2012 a fronte di un peso percentuale del 4,5% nel 2012 sulla spesa primaria della Pubblica Amministrazione in confronto, ad esempio, la riduzione della spesa primaria delle amministrazioni centrali, che incide sulla spesa primaria per il 24%, è stata del 12,2%.

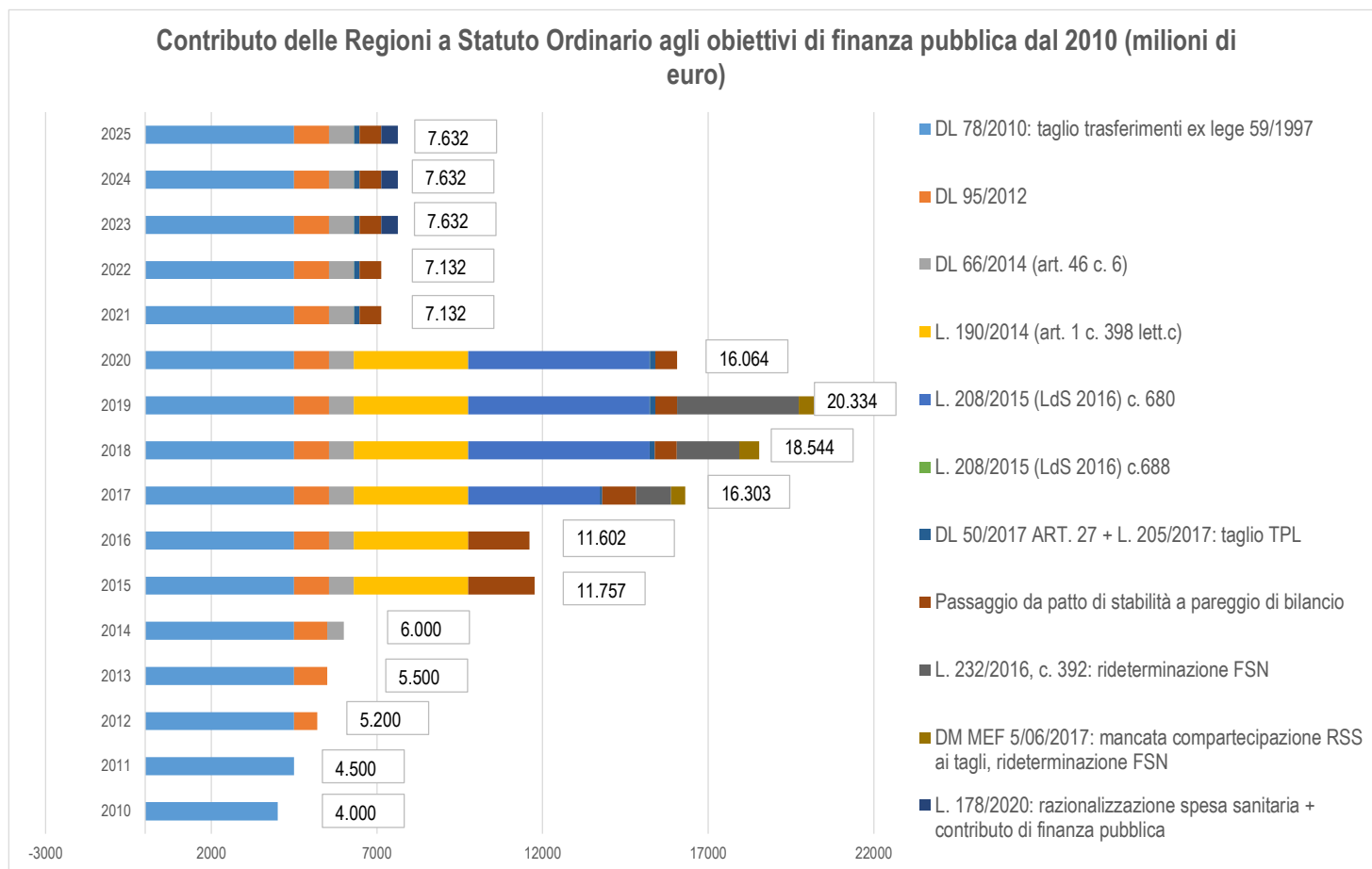
✓ A questi dati vanno aggiunte le manovre dal 2013

Estratto da: «Condivisione tra i livelli di governo dei dati sull'entità e la ripartizione delle misure di consolidamento della finanza pubblica. Primo rapporto (16 gennaio 2014)» Dati resi noti nel rapporto della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) inviata alla Conferenza permanente per la finanza pubblica il 23 gennaio 2014

Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

Il contributo agli obiettivi di finanza pubblica: RSO

- 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.



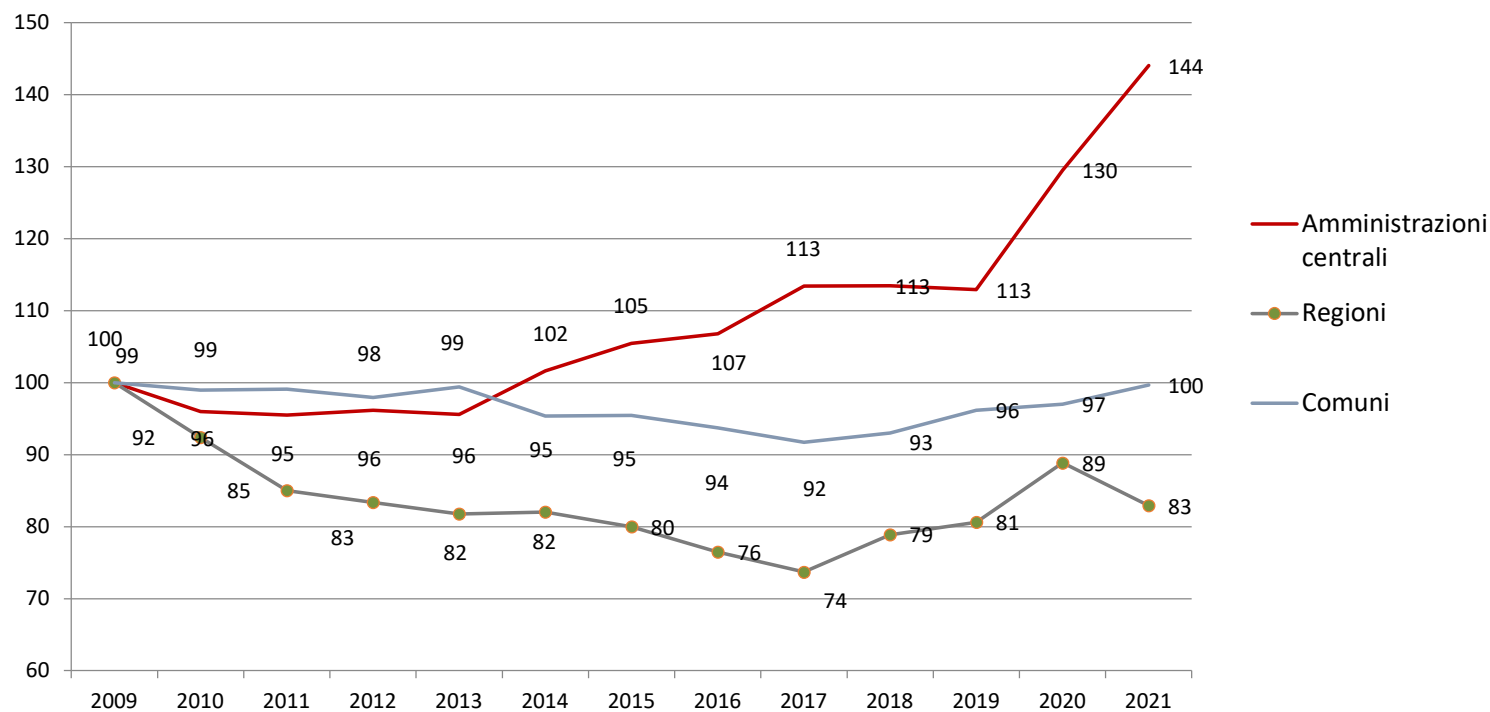
Il contributo agli obiettivi di finanza pubblica

- 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.**
- 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.**

Andamento della spesa primaria Amministrazioni pubbliche

SPESA PRIMARIA AL NETTO DEI TRASFERIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

valori correnti
numeri indice 2009=100

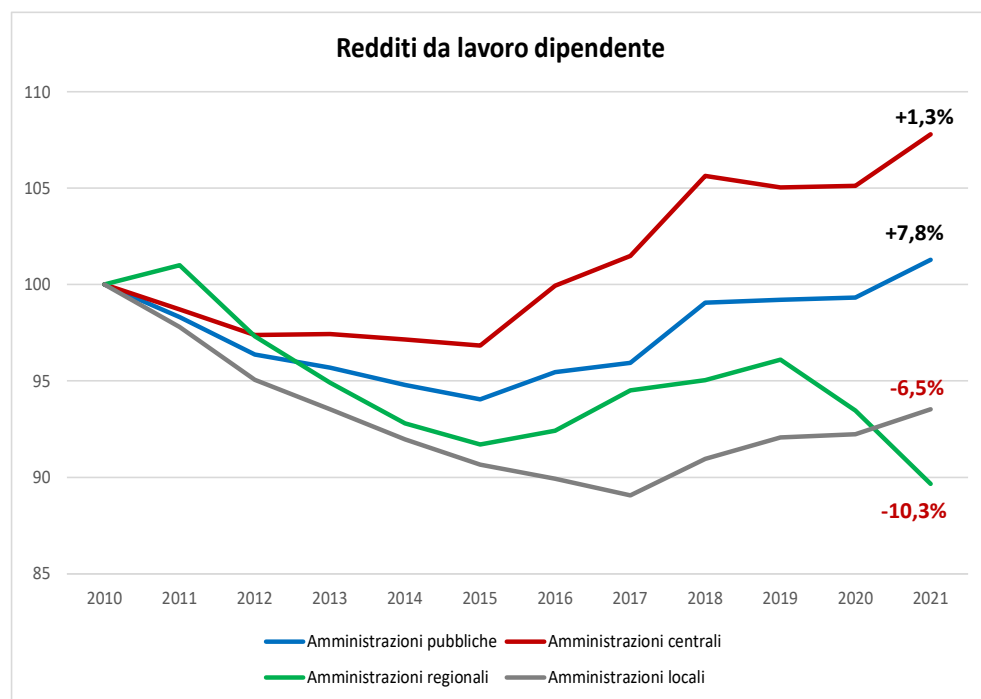


Fonte: elaborazioni su dati Istat, ottobre 2022

Spesa Primaria delle PA

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

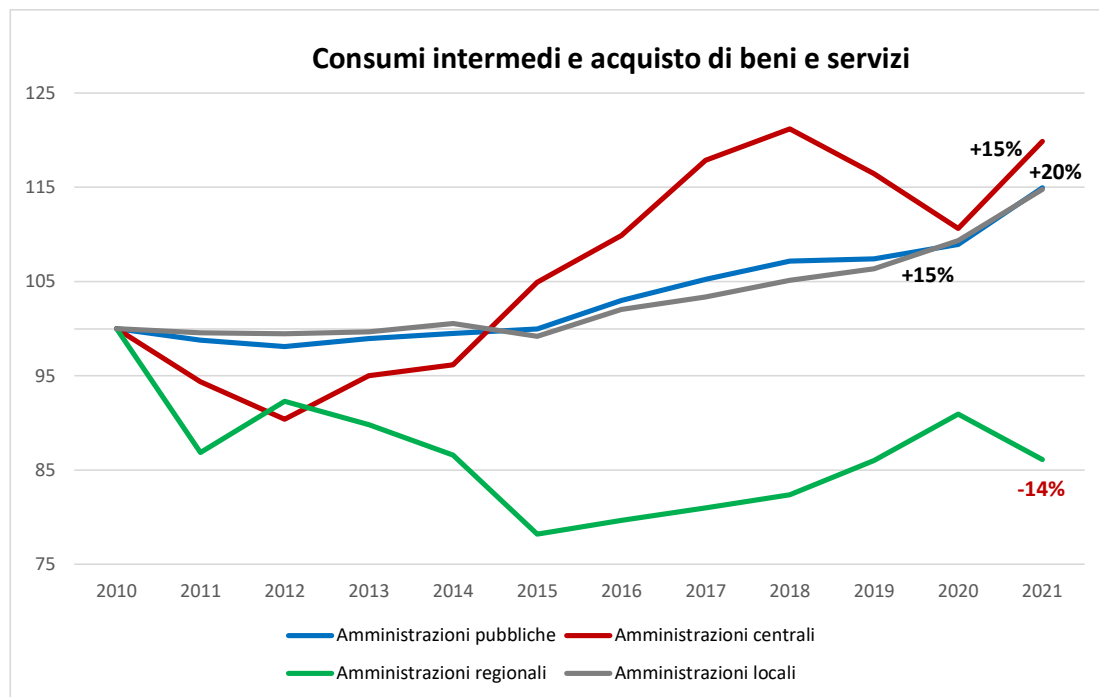


Redditi da lavoro dipendente	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Amministrazioni pubbliche	174.301	171.347	167.978	166.780	165.228	163.919	166.387	167.221	172.642	172.921	173.126	176.548
Amministrazioni centrali	98.022	96.757	95.447	95.510	95.227	94.916	97.953	99.468	103.534	102.962	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).

Spesa Primaria delle PA

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

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

Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

Proposta Commissione «Gli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE»

La riduzione del debito (a tassazione invariata) è trasformato in un percorso di limitazione alla crescita della spesa. La regola non vincola la dimensione complessiva del bilancio pubblico (incremento tasse: più spesa)

La Commissione valuta l'attuazione del Piano usando come indicatore il **rispetto della regola della spesa netta**: *“La spesa finanziata a livello nazionale dovrà rimanere all'interno del percorso pluriennale di spesa primaria netta concordato. Poiché l'utilizzo della spesa primaria netta come indicatore operativo unico per la sorveglianza consentirà il funzionamento degli stabilizzatori automatici, **non sarà giustificata alcuna deviazione dal percorso a causa delle condizioni cicliche** (in quanto ciò comporterebbe il rischio di un'applicazione asimmetrica nei periodi di congiuntura sfavorevole, minando così l'aggiustamento e la sostenibilità del debito). Allo stesso modo, mentre gli Stati membri rimarranno liberi di intraprendere ulteriori riforme o investimenti, le nuove iniziative politiche non implicheranno una riapertura del percorso pluriennale di spesa primaria netta concordato.”* (eccezione gravi shock)

Principali voci del bilancio regionale

➔ **80% circa spesa sanitaria: definita negli obiettivi di finanza pubblica del DEF – NADEF 2022 in riduzione con importanti benefici sui conti pubblici e altrettante «limitazioni» sul versante delle erogazioni dei servizi**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
PIL nominale I.Stat e programmatico NADEF 2022	1.736.593	1.771.391	1.796.649	1.660.621	1.782.050	1.903.300	1.994.500	2.088.500	2.048.300
% Totale FSN VS PIL	6,48%	6,40%	6,37%	7,32%	6,97%	6,63%	6,45%	6,27%	6,52%

➔ **Fondo Nazionale Trasporti: spesa definita dallo Stato con legge di bilancio**

➔ **Entrate regionali:** la maggior parte delle entrate regionali sono trasferimenti o entrate vincolate alla Sanità:

- circa 80% di tributi erariali o compartecipazioni erariali destinati al finanziamento della gestione sanitaria per la quale è prevista, a livello di sistema, il pareggio economico-finanziario;
- circa 11% - 14% risorse vincolate;
- circa 10% - 7% risorse autonome liberamente destinabili.

Proposta Commissione «Gli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE»

La regola della «*Spesa primaria netta finanziata a livello nazionale*» deve essere inserita nel contesto delle regole di finanza pubblica attualmente in vigore per gli enti territoriale oltre che essere 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.)*”

Le spese di investimento regionali sono finanziate da avanzo corrente, entrate in capitale ed eventualmente debito.

- ❑ 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.

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**

Valutazioni

«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.» COM (2022) 583 definitivo

Le Regioni ritengono che l'adozione anche a livello territoriale di un sistema fondato sul tetto di spesa sia impraticabile.

- 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 siano la più **«semplice variabile osservabile»**