

Le nuove regole del patto di stabilità e crescita: le ripercussioni sui bilanci degli enti locali

di Mario Collevocchio

Sintesi della relazione introduttiva tenuta per Alumni SPISA Community dell'Università Alma Mater di Bologna nell'incontro di studio del 21 gennaio 2025 sul tema "Bilanci degli enti locali tra stabilità e controllo finanziario".

Dopo oltre un anno di esami, proposte, riunioni della Commissione, di Ecofin e di altri rappresentanti degli Stati dell'UE, il Parlamento e il Consiglio hanno approvato definitivamente, il 23 e il 24 aprile 2024, **tre nuovi Regolamenti** che modificano la disciplina del Piano di stabilità e crescita (PSC). Sono:

- il regolamento UE 2024/1263 sulla disciplina del braccio preventivo
- il regolamento UE 2024/1264 sulla disciplina del braccio correttivo
- il regolamento UE 2024/1265 sulla direttiva sui quadri nazionali di bilancio.

I Regolamenti confermano gli **obiettivi di fondo** del PSC presenti nel trattato di Maastricht:

- crescita sostenibile e inclusiva
- piena occupazione
- capacità di resilienza ai cambiamenti
- controllo del debito

Gli strumenti fondamentali del nuovo modello di governance economica europea sono rappresentati da tre documenti di programmazione:

- **Piano strutturale di bilancio (PSB)** (da presentare alla Commissione entro il 30 aprile di ciascun anno)
- **Relazione annuale sui progressi compiuti** (da presentare entro il 30 aprile con riferimento all'anno precedente)
- **Documento programmatico di bilancio (DPB)** (da presentare entro il 15 ottobre)

Il Piano strutturale di bilancio (PSB):

- è un documento di programmazione di medio periodo (4-5 anni secondo la durata della legislatura, estensibile a 7 anni in alcuni casi prestabiliti (per esempio: per i Paesi come l'Italia che si trovano in procedura di infrazione per disavanzo eccessivo)
- definisce l'andamento della *spesa primaria netta* e della traiettoria verso l'obiettivo di *indebitamento netto* e della *riduzione del debito*

- contiene il Piano delle *riforme strutturali e degli investimenti* rivolti ad assicurare il rispetto delle regole

- può essere riesaminato e modificato in caso di subentro di un nuovo Governo.

Il tasso di crescita della spesa primaria netta previsto nel PSB potrà essere rivisto nel corso del periodo di riferimento solo in presenza di *circostanze eccezionali a livello dei singoli Paesi ammesse dalla Commissione*. Il nuovo Regolamento sul braccio preventivo del PSC prevede tuttavia anche la presenza di eventi eccezionali *a livello europeo*, come nel caso di grave recessione economica nell'area dell'euro o nella UE (*Clausola di salvaguardia generale*).

In sostanza l'introduzione delle nuove regole agisce solo indirettamente sui saldi rappresentati dai rapporti deficit/PIL e debito/PIL, come stabilito nella disciplina originaria del PSC, in quanto mira a tenere sotto stretto controllo la dinamica della spesa primaria netta sulla quale agisce direttamente.

A questo punto occorre fare alcune **precisazioni terminologiche**.

La **spesa primaria** è data dalla spesa corrente + la spesa in conto capitale (spesa finale) al netto della spesa per interessi passivi.

La **spesa primaria netta** (*net expenditure*) è definita come segue dall'art. 2, punto 2, del Regolamento UE 2024/1263. La spesa pubblica al netto:

- della spesa per interessi
- delle misure discrezionali sul lato delle entrate
- della spesa per i programmi dell'UE interamente finanziata dai fondi dell'Unione
- della spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'UE
- della componente ciclica della spesa per i sussidi di disoccupazione
- delle misure una tantum e di altre misure temporanee.

Il **saldo netto da finanziare** è dato dalla differenza tra *spese finali* ed *entrate finali*.

Le **spese finali** sono le spese dei primi due titoli del bilancio dello Stato, Spese correnti + Spese in conto capitale. Le **entrate finali** sono le entrate dei primi tre titoli, entrate tributarie + entrate extra tributarie + entrate per alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti

L'**indebitamento netto** è dato dalla differenza tra le spese finali, al netto di quelle attinenti all'acquisizione di attività finanziarie, e le entrate finali, al netto di quelle derivanti dalla riscossione dei crediti.

La traiettoria di riferimento della spesa primaria netta

E' proposta da ciascun Paese alla Commissione e definita da quest'ultima. I Paesi soggetti alla procedura per disavanzo eccessivo, come l'Italia, devono contenere il tasso di crescita della spesa primaria netta in modo da:

- garantire un aggiustamento minimo annuo strutturale del rapporto deficit/Pil di 0,5 punti percentuali e mantenere il disavanzo, alla fine del periodo di aggiustamento, al di sotto del parametro del 3 per cento del PIL
- operare la riduzione media minima annua del rapporto debito/PIL, calcolata dall'anno in cui si prevede l'uscita dalla procedura per disavanzo eccessivo fino alla fine del periodo di aggiustamento, pari a 1 punto percentuale del PIL per i Paesi con un debito superiore al 90 per cento del PIL e a 0,5 punti percentuali per i Paesi con un debito tra il 60 e il 90 per cento del PIL.

L'Italia si trova in queste condizioni ed è stata sottoposta alla procedura d'infrazione per disavanzo eccessivo nel 2024

(dati 2024: deficit/PIL = 3,8%, debito/PIL = 135,8%).

Il primo Piano strutturale di bilancio 2025 – 2029

E'è stato presentato dal Governo al Parlamento il 27 settembre 2024, approvato con risoluzioni della Camera e del Senato il 9 ottobre e inviato alla Commissione il 15 ottobre. Il 21 gennaio 2025 il Consiglio dell'UE, nel formato ECOFIN, ha approvato il Piano con la Raccomandazione del 14 gennaio proposta dalla Commissione.

E' un documento ampio (oltre 200 pagine) che contiene in appendice il Piano delle *riforme strutturali e degli investimenti* rivolti ad assicurare il rispetto delle regole. In esso è previsto, tra l'altro, che il rapporto deficit/PIL scenda al 2,8% nel 2026, mentre il rapporto debito/PIL aumenterà nel periodo 2025- 2027 per poi diminuire al 134,9% nel 2029.

Sulla base del PSB è stato redatto e inviato alla Commissione UE il **Documento programmatico di bilancio (DPB)** che ha consentito la successiva presentazione al Parlamento del disegno di legge di bilancio 2025 -2027 approvato con la legge 30 dicembre 2024, n.207.

Riflessi sulla vigente normativa di contabilità pubblica

Molti studiosi e costituzionalisti ritengono che l'introduzione delle nuove regole della governance economica europea non comporti modifiche alla Costituzione. In sostanza , il principio dell'equilibrio del bilancio stabilito dall'articolo 81 può essere assicurato anche con l'applicazione delle nuove regole.

Ciò che appare evidente è l'esigenza di intervenire con opportune modifiche sulla normativa della legge di contabilità e finanza pubblica 31 dicembre 2009, n.196, e successive modificazioni e integrazioni (numerose) e sulla legge 24 dicembre 2012, n.243, emanata in attuazione del 6° comma dell'articolo 81 della Costituzione.

Per quanto riguarda la legge 196/2009, andrebbero in particolare riesaminati e adeguati:

- gli strumenti di programmazione e di bilancio (revisione del Documento di economia e finanza, disciplina del Piano strutturale di bilancio, ecc.)
- le procedure di formazione e di approvazione del bilancio (introduzione e disciplina del Documento programmatico di bilancio, revisione dei tempi, adeguamento dei regolamenti parlamentari, ecc.)
- i sistemi di supervisione e di controllo che vanno orientati maggiormente al controllo sui risultati sia nel contesto interno che nei rapporti con l'Europa
- la normativa sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali e degli enti pubblici che partecipano al consolidamento del conto economico nazionale al fine estendere le nuove regole all'intero settore pubblico allargato.

Per quanto riguarda la legge 243/2012, occorre considerare che l'intervento legislativo di revisione richiede il voto favorevole a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Alcuni aspetti più rilevanti potrebbero riguardare:

- la riformulazione del principio dell'equilibrio di bilancio delle amministrazioni pubbliche in modo coerente con le nuove regole europee basate sulla disciplina della traiettoria della spesa primaria netta e non più sull'obiettivo di medio termine
- il riesame delle disposizioni attinenti alle circostanze eccezionali sulle quali ora interviene l'assenso del Consiglio dell'UE, su parere della Commissione
- la disciplina del monitoraggio dell'andamento della spesa pubblica e dei saldi con la correzione delle procedure degli *scostamenti di bilancio*, tenendo anche conto che è stato introdotto lo strumento della Relazione annua sui risultati che registra, tra l'altro, le deviazioni intervenute rispetto al percorso di spesa stabilito dal PSB
- il concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito.

Ripercussioni sui bilanci degli enti locali

Si ricorda al riguardo il dettato della Costituzione.

Art.97, comma1 (aggiunto dall'art.2 della legge cost.2.4.2012,n.4):

“Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”.

Art.119, comma 1 (modificato dall’art. 5 della legge cost. n.3/ 2001 e dall’art.4 della legge cost. n.1/2012):

“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa,, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”.

Ciò premesso, nel Piano strutturale di bilancio 2025-2029 si legge:

*“In primis, tenendo conto del grado di autonomia finanziaria, amministrativa, regolamentare e statutaria degli enti territoriali, sancito a livello costituzionale, e della necessità di assicurare, in ogni caso, gli equilibri di bilancio, resta imprescindibile il **rispetto delle seguenti condizioni** che sono già previste dall’ordinamento vigente:*

- *saldo non negativo tra le entrate finali e le spese finali a livello di comparto*
- *saldo non negativo tra le entrate complessive e le spese complessive, ivi inclusi gli avanzi di amministrazione, le accensioni e i rimborsi di debito e il Fondo pluriennale vincolato, al netto delle entrate accantonate e vincolate, a livello di singolo ente”.*

Istituzione in bilancio di un Fondo specifico

Le misure vigenti sul rispetto degli equilibri di bilancio non si reputano da sole sufficienti ad assicurare il concorso degli enti territoriali all’obiettivo del contenimento della crescita della spesa primaria netta. A questo fine sono indicate nel PSB due possibilità:

- contributo al bilancio dello Stato da parte dei singoli enti territoriali con trattenuta sui trasferimenti erariali
- obbligo per gli enti di accantonare in bilancio un **fondo di parte corrente** in misura pari al concorso annuo alla finanza pubblica, Per gli enti in disavanzo, il fondo costituisce a fine esercizio un’economia da destinare al ripiano anticipato del disavanzo. Per gli enti in avanzo, il fondo è destinato negli esercizi successivi al finanziamento degli investimenti e all’estinzione anticipata del debito.

Soluzione adottata dalla legge di bilancio 2025

La seconda soluzione è stata adottata dalla legge di bilancio 30 dicembre 2024, n.207, articolo 1, commi 786 e seguenti che fissa l’ammontare complessivo degli accantonamenti distintamente per i singoli comparti e per ciascun anno nel periodo 2025 - 2029.

Per i **Comuni** l’ammontare degli accantonamenti è il seguente:

- 130 milioni nel 2025

- 260 milioni nel 2026
- 260 milioni nel 2027
- 260 milioni nel 2028
- 440 milioni nel 2029.

La ripartizione del **contributo a carico di ciascun ente** è disposta con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato - città e autonomie locali.

La legge di bilancio 2025 ritocca altresì in maniera restrittiva le modalità di determinazione del saldo non negativo tra entrate i e spese finali (art.1,comma 785).

Conclusionione

I vincoli complessivi che gravano sulla finanza locale sono eccessivi e rendono difficile e a volte impossibile un'efficace azione di governo, specie nel campo degli investimenti. La prospettiva è quella indicata dal PSB 2025-2029 in cui si afferma:

“Il concorso degli enti territoriali ai nuovi vincoli di finanza pubblica deve coordinarsi con il percorso di attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata fondato sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali garantiti dall'art. 117 della Costituzione su tutto il territorio nazionale, sull'applicazione di criteri di riparto di tipo perequativo nella distribuzione delle risorse, basati sulla differenza tra capacità fiscali e fabbisogni *standard*, e sul recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale”.

=====