



Presidenza del Consiglio dei ministri

CONFERENZA UNIFICATA

Parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, recante "Legge di contabilità e finanza pubblica", sul Documento di economia e finanza 2024 (DEF) e relativi allegati.

Rep. atti n. 58/CFP del 2 maggio 2024.

**LA CONFERENZA PERMANENTE PER IL COORDINAMENTO
DELLA FINANZA PUBBLICA**

Nella seduta del 2 maggio 2024:

VISTO l'articolo 33 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, a norma del quale, in attuazione dell'articolo 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42, è istituita, nell'ambito della Conferenza unificata e senza ulteriori oneri per la finanza statale, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, quale organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica fra Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, e ne sono disciplinati il funzionamento e la composizione;

VISTO l'articolo 7, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, come modificato dalla legge 4 agosto 2016, n. 163, il quale ha disposto che gli strumenti della programmazione sono:

- a) il Documento di economia e finanza (DEF), da presentare alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari;
- b) la Nota di aggiornamento del DEF, da presentare alle Camere entro il 27 settembre di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari;
- c) il disegno di legge del bilancio dello Stato, da presentare alle Camere entro il 20 ottobre di ogni anno;
- d) il disegno di legge di assestamento, da presentare alle Camere entro il 30 giugno di ogni anno;
- e) gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il mese di gennaio di ogni anno;
- f) gli specifici strumenti di programmazione delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato;

VISTO il successivo comma 3, a norma del quale i documenti di cui al citato comma 2, lettere a), b), d) ed e), sono presentati alle Camere dal Governo su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito, per quanto concerne la terza sezione del DEF, il Ministro per le politiche europee, ed il documento di cui al comma 2, lettera a), è inviato, entro i termini ivi indicati, per il relativo parere a questa Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la quale si esprime in tempo utile per le deliberazioni parlamentari di cui alla medesima lettera a);

VISTA la nota prot. USCM n. 388 del 15 aprile 2024, acquisita, in pari data, al prot. DAR n. 6785, con la quale l'Ufficio di Segreteria del Consiglio dei ministri della Presidenza del Consiglio dei ministri ha trasmesso il Documento di economia e finanza 2024 (DEF) con i relativi allegati, deliberato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 9 aprile 2024, ai fini dell'espressione del parere di questa Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 7, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni;

CONSIDERATO che il Documento di economia e finanza 2024 (DEF), con i relativi allegati, è stato trasmesso, con nota prot. DAR 6867 del 16 aprile 2024, alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, all'ANCI ed all'UPI, nonché alle amministrazioni statali interessate;



Presidenza del Consiglio dei ministri

CONFERENZA UNIFICATA

CONSIDERATO che l'UPI ha trasmesso il proprio contributo sul predetto Documento di economia e finanza 2024 (DEF), acquisito al prot. DAR n. 7620 del 30 aprile 2024 ed inoltrato a tutte le amministrazioni coinvolte, in pari data, con nota prot. DAR n. 7632;

CONSIDERATO che nel corso della seduta del 2 maggio 2024 di questa Conferenza:

- le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno espresso parere favorevole nei termini di cui al documento trasmesso che, allegato al presente atto (all. 1), ne costituisce parte integrante;
- l'ANCI ha espresso parere favorevole, nei termini indicati nei documenti inviati che, allegati al presente atto (all. 2 e 3), ne costituiscono parte integrante, con senso di responsabilità verso la situazione generale dei conti pubblici, evidenziando, però, che il DEF non ha preso in considerazione le questioni di immediata prospettiva che affliggono Comuni e Città metropolitane, in relazione all'assoluta esigenza di fare un bilancio dell'andamento dell'applicazione della perequazione. Ha riferito che per la sua prosecuzione, proprio a partire dal 2025, esige delle risorse e una completa rivisitazione anche alla luce dei tagli già previsti che accentuano le criticità. Ha chiesto al Governo e al Parlamento una riflessione e un impegno ad evitare automatici riflessi restrittivi sugli enti locali del nuovo patto di stabilità e crescita siglato in sede UE. Ha rappresentato che l'ipotesi di impostazione di tetti di spesa agli enti locali appare inapplicabile, oltre che profondamente non corretta, alla luce dei dati fondamentali dei comparti, quali quota di spesa pubblica gestita, dimensioni del debito e concorso all'indebitamento netto. Ha chiesto, quindi, di rivolgere un'attenzione particolare, oggi più che mai, in quanto i Comuni hanno necessità di avere delle risposte, pur essendo certo che, comunque, nel corso dei prossimi provvedimenti, sia il Governo che il Parlamento prenderanno atto e cercheranno di dare risposte. Ha evidenziato, inoltre, che, anche con riferimento al DEF, ci sono stati importanti ordini del giorno proposti da diversi parlamentari che prospettavano queste indicazioni, auspicando che queste possano essere recepite nei prossimi provvedimenti governativi e parlamentari;
- l'UPI ha espresso parere richiamando il documento trasmesso che, allegato al presente atto (all. 4), ne costituisce parte integrante, e rappresentando, in particolare, di non aver trovato la riforma sulle Province all'interno del DEF, documento che riporta il Programma Nazionale di Riforma, circostanza che desta perplessità, atteso che da essa discendono ulteriori questioni, quali quella legata al rafforzamento della capacità amministrativa delle Province, quella del personale, quella della digitalizzazione delle procedure di gara, quella del supporto ai Comuni di minore dimensione, quella legata alla *spending review* e, quindi, alla situazione di bilancio delle Province. Ha evidenziato che i dati dimostrano quanto il comparto delle Province stia contribuendo allo sviluppo del Paese, anche in questa fase di PNRR, e quanto siano aumentati gli investimenti sia in una comparazione pluriennale sia in una comparazione anche semplicemente trimestrale 2023-2024, sottolineando come stia diminuendo l'indebitamento delle stesse Province, ma anche come la situazione, conformemente a quanto prospettato anche dall'ANCI, stia divenendo insostenibile. Ha quindi concluso auspicando provvedimenti urgenti, perché la mole di lavoro attribuita alle Province in questi anni, e che è stata assunta volentieri, rischia di avere risvolti negativi;



Presidenza del Consiglio dei ministri

CONFERENZA UNIFICATA

CONSIDERATO che il Sottosegretario all'economia e alle finanze:

- ha rappresentato che – unitamente al Sottosegretario all'interno – è stato istituito un tavolo permanente e che si è già svolta una riunione di carattere politico alcune settimane prima;
- ha richiamato l'esistenza di un tavolo permanente con ANCI e UPI con riguardo alle questioni che sono state sollevate, aggiungendo che a breve si dovrà convocare un'ulteriore riunione e manifestando la disponibilità e l'attenzione del Governo e del Ministro dell'economia e delle finanze;
- ha rappresentato, altresì, che sono state rilevate alcune questioni, in particolare quella relativa alle Province, per le quali occorre anche chiarire le risorse da assegnare e i compiti da attribuire;
- ha, quindi, concluso evidenziando che, anche su indicazione del Ministro, la situazione degli enti locali e delle Province è sul tavolo e al primo posto dell'agenda;

CONSIDERATO che il Ministro per gli affari regionali e le autonomie ha rappresentato, come già fatto in sede parlamentare, che i dati ISTAT indicano, a fronte di una spesa di 100 euro nel 2009, che nel 2022 il settore statale ha speso 174 euro, cifra che rappresenta un notevole incremento; gli enti locali 106 euro, con un perfetto allineamento, addirittura sotto l'inflazione, mentre le Regioni 86 euro, caratterizzandosi per una riduzione della spesa. Ha invitato, quindi, quando si deve intervenire con tagli o restrizioni, a fare anche una valutazione su chi ha contribuito in passato al corretto andamento della finanza pubblica;

ESPRIME PARERE

nei termini di cui in premessa, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, recante "Legge di contabilità e finanza pubblica", sul Documento di economia e finanza 2024 (DEF) e relativi allegati.

Il Segretario
Cons. Paola D'Avena

Il Presidente
Ministro Roberto Calderoli

2-5-2024



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME



24/54/CFP01/C2

POSIZIONE SUL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2024 (DEF)

Parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni, sul Documento di Economia e Finanza 2024 (DEF) e relativi allegati

Punto 1) O.d.g. Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica

Come ormai accade da alcuni anni, la Conferenza delle Regioni e Province autonome preliminarmente è chiamata a rendere il parere sul DEF scaduti i termini di legge e a documento già approvato dal Parlamento ¹.

Lo scorso 10 febbraio è stato raggiunto l'accordo politico sulla nuova *governance economica europea* tra il Consiglio Ecofin, il Parlamento europeo e la Commissione europea.

Lo scopo principale della riforma è assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche, attraverso una riduzione graduale degli alti livelli di debito pubblico e rafforzare la crescita economica, in particolare promuovendo riforme e investimenti, anche necessari per affrontare le sfide comuni europee.

La riforma prevede la sostituzione del DEF con l'elaborazione di un Piano strutturale di bilancio di medio termine (*Medium-term national fiscal structural plan*) per definire un programma di riforme strutturali e investimenti pubblici e una traiettoria di spesa primaria netta che assicuri un profilo discendente del rapporto debito/PIL e un disavanzo nominale delle Amministrazioni pubbliche al di sotto del 3 per cento del PIL nel medio periodo.

Il Ministro dell'economia e finanze in Audizione alla V Commissione 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* - **ha richiamato la necessità di una revisione della legge rinforzata** (n. 243 del 2012), in particolare nei primi Capi in cui ricalca il dettato dei regolamenti europei in corso di revisione, e della **legge di contabilità e finanza pubblica** (n. 196 del 2009) per potenziare gli strumenti esistenti al fine di migliorare il livello e la tempestività delle informazioni sui conti dei soggetti che fanno parte del perimetro delle amministrazioni pubbliche. **Per questo dovranno essere individuate modalità tali da conciliare la nozione di "equilibrio di bilancio" dello Stato, punto di riferimento di un sistema che allarga il principio all'intera Amministrazione pubblica** (primo comma degli articoli 81, 97 e 119 Cost.), **con il rispetto del nuovo indicatore univoco, espresso in termini di spesa primaria netta. Al contempo, si dovranno trovare le modalità e le procedure in funzione delle quali "coinvolgere" Regioni, Enti locali e degli altri enti e soggetti inclusi nel perimetro delle**

¹ L'articolo 7, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 reca: "3. Il documento di cui al comma 2, lettera a) [DEF], è inviato, entro i termini ivi indicati [10 aprile di ogni anno], per il relativo parere alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la quale si esprime in tempo utile per le deliberazioni parlamentari di cui alla medesima lettera a) [10 aprile di ogni anno]".

Amministrazioni pubbliche, ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, verificando anche gli impatti sulla disciplina vigente del coordinamento della finanza pubblica degli Enti territoriali, attualmente incentrata sul dettato dell'articolo 9 della legge n. 243 del 2012.

Nell'ambito della revisione di queste leggi fondamentali per gli equilibri dei bilanci delle Regioni e delle Province autonome e per la salvaguardia delle risorse per lo svolgimento delle proprie funzioni, risulta ancor più importante il ruolo della **Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, in cui siedono rappresentanti di tutti i livelli di governo, per cui si chiede un ruolo propositivo e di impulso alla revisione della normativa.**

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome chiede che le modalità di partecipazione degli Enti territoriali al conseguimento degli obiettivi stabiliti dalle nuove regole di bilancio europee siano declinate con il pieno coinvolgimento del Sistema delle Conferenze.

La nuova disciplina della *governance* europea di bilancio, che 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.

Alla luce di queste considerazioni, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ritiene necessario un coordinamento della nuova disciplina sulla "traiettoria della spesa netta" con la «Regola dell'equilibrio di bilancio per le amministrazioni territoriali» e le regole sull'indebitamento attualmente in vigore (per gli enti territoriali solo per investimenti) anche per non pregiudicare i livelli attuali dei trasferimenti alle Regioni e alle Province autonome, nonché l'esercizio delle funzioni LEP soprattutto ove riconosciuto un sottofinanziamento anche a seguito dei lavori della Commissione Tecnica fabbisogni standard (es. finanziamento delle borse di studio universitarie) oltreché per l'applicazione delle Sentenze della Corte costituzionale (da ultima 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 (a riguardo 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).

Poiché «*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.*» *Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE COM (2022) 583 definitivo*, **le Regioni e le Province autonome ritengono che l'adozione anche a livello territoriale di un sistema fondato sul tetto di spesa sia impraticabile ma soprattutto inutile, alla luce dei risultati raggiunti e delle previsioni costituzionali nonché della giurisprudenza costituzionale:**

- Le nuove regole non devono pregiudicare gli attuali principi di equilibrio di bilancio rispettati dagli enti territoriali secondo quanto previsto dal D.lgs.118/2011 e dalla legge



243/2012 (responsabilità della propria spesa). Il pareggio è declinato con riferimento alla sola competenza potenziata molto vicino alla competenza economica richiesta dalle regole europee. A riguardo si ricordano:

- 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;
- Le Circolari RGS n. 5/2020; n. 15/2022; n. 5/2023 e n.5/2024 tutte riguardanti le «*Regole di finanza pubblica per gli enti territoriali: verifiche del rispetto degli equilibri di bilancio ex ante ed ex post ai sensi degli articoli 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n.243*» ciascuna circolare per il biennio di riferimento.
- 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 sia la più «semplice variabile osservabile»** *Deliberazione n. 19/Sezaut/2019/INPR della Corte dei conti – Sezione autonomie.*

Inoltre, si richiama la necessità di inserire nelle nuove regole **il tema della proporzionalità dei contributi alla finanza pubblica sulla base della percentuale di spesa primaria che rappresentano come comparto.**

A riguardo si richiamano alcuni temi presenti nel DEF 2024 e strettamente inerenti alla nuova *Governance* di bilancio europea:

✓ **Debito amministrazioni territoriali (locali)**

Il DEF 2024 (come già nel DEF 2023 e 2022 e nelle relative note di aggiornamento) **certifica che il debito delle Amministrazioni territoriali è in riduzione in termini percentuali ma soprattutto in valore assoluto.** Questo dato è importante in vista dell'entrata in vigore della nuova *Governance* europea con l'introduzione di una "traiettoria di spesa primaria" (un limite di spesa) con lo scopo, proprio, di ridurre il debito.

Le Regioni e le Province autonome chiedono che, alla luce dei risultati raggiunti sulla riduzione del debito e delle previsioni costituzionali nonché della giurisprudenza costituzionale, si continui ad applicare la legislazione vigente sull'equilibrio di bilancio (dlgs.118/2011 e L.243/2012).

Dal DEF emerge che il debito è:

- in continua riduzione in termini percentuali e in valore assoluto rispetto al PIL;
- in riduzione rispetto allo stock del debito: dal 4,2% sul totale nel 2022 al 3,1% nel 2027 (secondo le attuali stime);
- di valore contenuto rispetto al PIL;
- in miglioramento anche fra il 2023 e 2024;
- in miglioramento significativo anche nel 2025 e 2026 a confronto con le amministrazioni centrali.



TAVOLA III.11: DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORE (milioni e % del PIL) (1)

	2023	2024	2025	2026	2027
Livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro (2)					
Amministrazioni pubbliche	2.863.438	2.980.947	3.109.779	3.224.405	3.305.546
in % del PIL	137,3	137,8	138,9	139,8	139,6
Amministrazioni centrali (3)	2.797.759	2.917.213	3.047.918	3.164.397	3.247.841
Amministrazioni locali (3)	111.895	109.950	108.077	106.224	103.921
Enti di previdenza e assistenza (3)	134	134	134	134	134
Livello al netto dei sostegni finanziari Area Euro (2)					
Amministrazioni pubbliche	2.808.493	2.926.337	3.055.738	3.171.355	3.253.526
in % del PIL	134,7	135,3	136,5	137,5	137,4
Amministrazioni centrali (3)	2.742.814	2.862.603	2.993.877	3.111.347	3.195.821
Amministrazioni locali (3)	111.895	109.950	108.077	106.224	103.921
Enti di previdenza e assistenza (3)	134	134	134	134	134

(1) Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(2) Cfr. Nota 2 Tavola III.10.

(3) Al lordo delle passività nei confronti degli altri sottosectori.

(Valori assai in milioni euro)	2022	2023			2024			2025			2026			2027	
		NADEF 2023	DEF 2024	diff. DEF 2024 /NADEF 2023	NADEF 2023	DEF 2024	diff. DEF 2024 /NADEF 2023	NADEF 2023	DEF 2024	diff. DEF 2024 /NADEF 2023	NADEF 2023	DEF 2024	diff. DEF 2024 /NADEF 2023	DEF 2024	diff. anno 2027/2026 DEF 2024
Debito AAPP	2.757.547	2.874.475	2.863.438	-11.037	2.991.842	2.980.947	-10.895	3.094.262	3.109.779	15.527	3.184.470	3.224.405	39.935	3.305.546	81.141
% PIL			137,31%			137,83%			138,94%			139,83%		139,61%	
diff. anno precedente						0,52%			1,10%			0,89%		-0,22%	
di cui															
Debito AACC	2.683.932	2.801.597	2.797.759	-3.838	2.919.833	2.917.213	-2.620	3.023.141	3.047.918	24.777	3.114.402	3.164.397	49.995	3.247.841	83.446
% PIL			134,16%			134,89%			136,18%			137,23%		137,16%	
diff. anno precedente						0,73%			1,29%			1,05%		-0,05%	
Debito AAL (ENTI TERRITORIALI)	116.552	115.815	111.895	-3.920	114.946	109.950	-4.996	114.048	108.077	-5.971	113.005	106.224	-6.781	103.921	-2.333
% PIL			5,37%			5,08%			4,83%			4,61%		4,39%	
diff. anno precedente						-0,26%			-0,26%			-0,22%		-0,22%	
Debito ENTI PREVIDENZA	101,9	101,9	134,0	32,1	101,9	134,0	32,1	101,9	134,0	32,1	101,9	134,0	32	134,0	
% PIL			0,0064%			0,0062%			0,0060%			0,0058%		0,0057%	
diff. anno precedente						-0,0002%			-0,0002%			-0,0002%		-0,0002%	

✓ **Monitoraggio e contributo alla finanza pubblica**

«Con il pieno coinvolgimento del Parlamento, il Governo effettuerà sin da ora un'attenta azione di monitoraggio dei conti pubblici, proprio in vista della stesura del futuro Piano strutturale di bilancio di medio termine.» DEF 2024

Si evidenzia il contributo alla finanza pubblica delle RSO, determinato dall'accumularsi anno dopo anno delle manovre che ha raggiunto il picco nel 2019, con un concorso cumulato delle Regioni a statuto ordinario (RSO) di 20,3 miliardi di euro, con la sovrapposizione di tagli e riduzione ai livelli tendenziali di spesa in materia sanitaria ed extra-sanitaria.

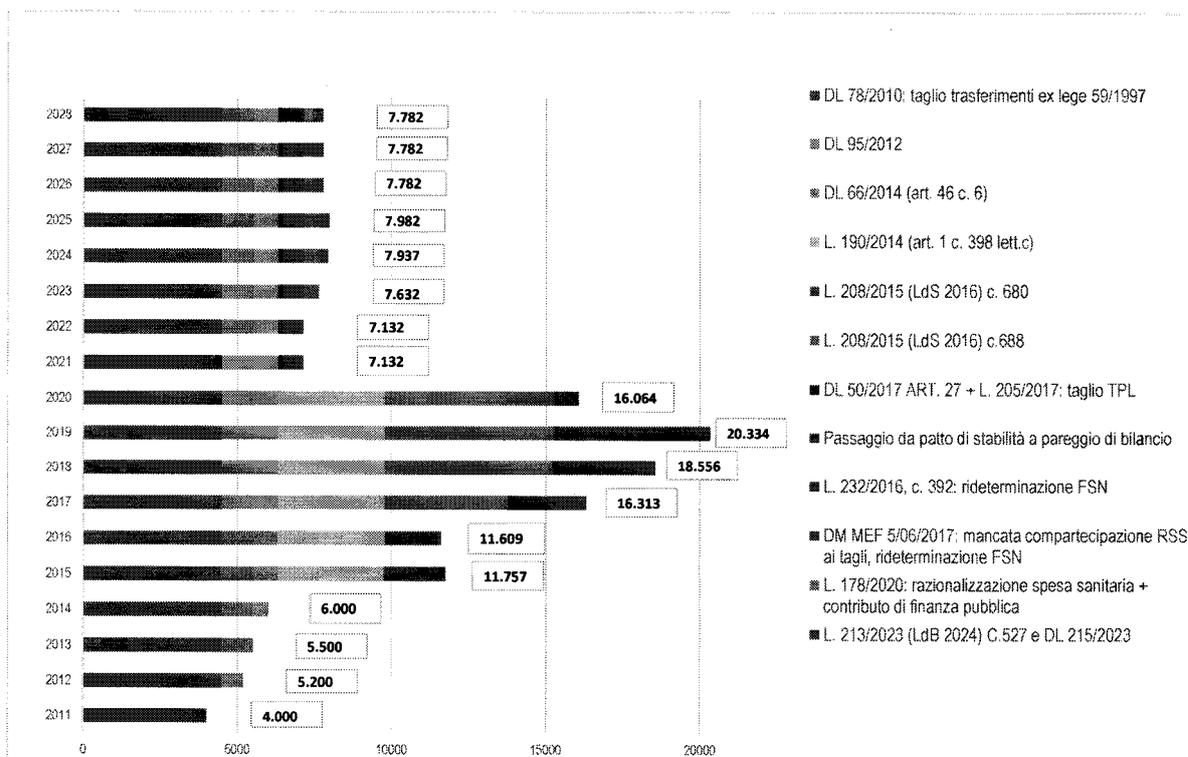




A tutt'oggi permangono in capo alle Regioni ancora i tagli operati con il DL 78/2010 (tagli trasferimenti ex lege 59/1997) per 4,5 miliardi per l'esercizio delle funzioni in contrasto con quanto prevede il D.lgs. 68/2011.

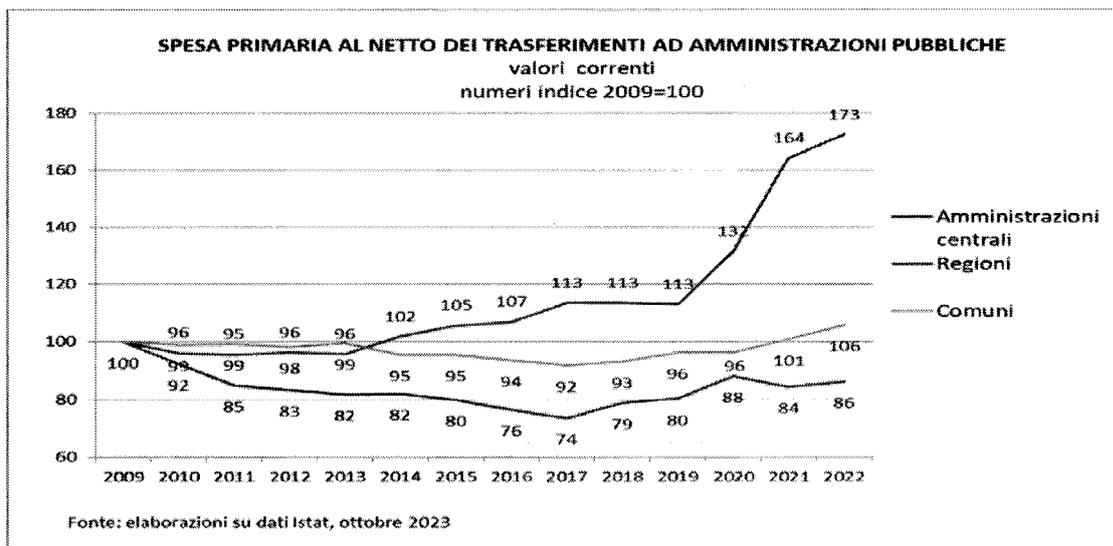
Al predetto concorso si aggiunge quello delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome pari nel 2020 a 3,17 miliardi, ridotto di circa il 20% dal 2022.

A fronte di questo notevole contributo delle Regioni in termini di miglioramento dei saldi di finanza pubblica negli anni dal 2011 ad oggi, si segnala il rispetto annuale degli obiettivi di pareggio.



Dalle tendenze della **spesa primaria** delle Amministrazioni centrali e delle Amministrazioni regionali, emerge come il contributo alla razionalizzazione delle spese delle Regioni è significativamente superiore rispetto a quello delle Amministrazioni centrali: fatto 100 il valore della spesa primaria nel 2009, la **spesa delle Regioni si è ridotta del 14% mentre quella delle Amministrazioni centrali è aumentata del 73%.**

Questo in un contesto dove **la spesa primaria delle Regioni ha un peso sull'intero complesso della spesa delle Pubbliche Amministrazioni pari a circa il 5,3% nel 2009, in riduzione al 4,5% nel 2012 e fino al 2,9% nel 2022** a fronte di oltre il 26% della spesa primaria delle amministrazioni centrali nel 2009 incrementata fino al 33,5% nel 2022 (dati 2009 e 2012 *Rapporto COPAFF 23/01/2014*; dati 2022 - ISTAT).



Questi dati testimoniano ancor di più l'impatto delle manovre e il concorso del comparto Regioni al miglioramento delle grandezze di finanza pubblica.

✓ Sanità

Si prende atto che il DEF 2024 prende in considerazione solo i dati tendenziali di finanza pubblica: nel 2024 la spesa sanitaria cresce al 6,4% sul Pil, nel 2027 cala al 6,2%.

Per il triennio 2025-2027 la spesa sanitaria (a legislazione vigente) è prevista «crescere a un tasso medio annuo del 2 per cento; nel medesimo arco temporale il Pil nominale crescerebbe in media del 3,1 per cento». Da qui il rapporto spesa Pil «pari al 6,3 per cento nel 2025 e nel 2026» che «si assesta al 6,2 per cento nel 2027».

La previsione, oltre a una parziale contabilizzazione degli oneri per i miglioramenti economici per il triennio 2025-2027, sconta una dinamica incrementale dei costi. La previsione riflette anche:

- la dinamica dei diversi aggregati di spesa coerente con gli andamenti medi registrati negli ultimi anni;
- gli interventi di razionalizzazione dei costi già programmati a legislazione vigente;
- la spesa sanitaria corrente per l'attuazione del PNRR.

TABELLA III.3-2 PREVISIONE DELLA SPESA SANITARIA 2024 - 2027

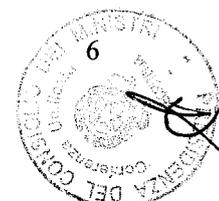
	2024	2025	2026	2027
Spesa sanitaria	138.776	141.814	144.760	147.420
In % di PIL	6,4%	6,3%	6,3%	6,2%
Tasso di variazione in %	5,8%	2,2%	2,1%	1,8%

Valori assoluti in milioni di euro

TABELLA III.3-1 SPESA SANITARIA 2020 - 2023

	2020	2021	2022	2023
Spesa Sanitaria	122.679	127.627	131.674	131.119
In % di PIL	7,4%	7,0%	6,7%	6,3%
Tasso di variazione in %		4,0%	3,2%	-0,4%

Valori assoluti in milioni di euro



La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome auspica che il dato programmatico che si svilupperà nella manovra 2025 – 2026 possa mantenere almeno costante nel pluriennale il rapporto spesa sanitaria/ PIL del 2024. Considerando anche l'intento del Governo per cui *«I valori a politiche invariate presentati in questo Documento sono stati elaborati partendo dai dati a legislazione vigente e tenendo conto di alcuni rifinanziamenti cui si potrebbe dar corso nei prossimi mesi. Infatti, gli interventi che il Governo riterrà opportuno attuare, sia nella dimensione sia nell'individuazione dei settori economico-sociali saranno oggetto di una specifica valutazione in sede di definizione del quadro programmatico di finanza pubblica di prossima definizione.»*

Obiettivi prioritari delle Regioni e delle Province autonome Nuovo Piano fiscale – strutturale di medio termine

- 1) Sanità: incremento del finanziamento in rapporto al PIL sul pluriennale**
- 2) Trasporto pubblico Locale**
- 3) Salvaguardia degli equilibri di bilancio e Contributo alle Regioni e alle Province autonome per l'esercizio delle proprie funzioni**
- 4) Salvaguardia della flessibilità e dell'invarianza di gettito a seguito della Riforma fiscale con la piena applicazione della legge 42/2009 e del D.lgs 68/2011**
- 5) Rispetto 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 (attuazione art.39, c.3, D.lgs 68/2011)**
- 6) Risorse per gli investimenti anche in Sanità, da destinare al territorio per sostenere la crescita e non interromperne l'impatto a seguito dell'aumento delle materie prime**

In particolare, si richiama il coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica nell'attuazione della riforma "1.14 Riforma del quadro fiscale subnazionale" (M1C1-119 e 120) per la piena applicazione della legge 42/2009 e del D.lgs. 68/2011 che deve coordinarsi con l'applicazione della legge di Riforma fiscale n.111/2023.

La riforma fiscale deve:

- **salvaguardare i gettiti tributari attuali, nella misura delle aliquote di base, delle aliquote maggiorate vigenti e delle aliquote massime potenziali e del gettito derivante dall'attività di recupero dei crediti fiscali in essere al momento dell'entrata in vigore della riforma per tutti i vigenti tributi /compartecipazioni.** La neutralità finanziaria della riforma ribadita più volte nel testo per il bilancio dello Stato deve valere anche per le Regioni e le Province autonome.
- **assicurare principi di manovrabilità e flessibilità massima dei tributi in termini di gettito attualmente ritraibile a legislazione vigente;** devono essere assicurati a tutte le Regioni, nel caso di sostituzione degli attuali tributi con sovrapposte /compartecipazioni ai sensi dell'art.119 Cost.
- **salvaguardare l'attuale livello di autonomia finanziaria regionale, potenzialmente comprimibile quando si sostituiscono tributi e addizionali con sovrapposte e compartecipazioni: in tal senso vale il principio "non si torna indietro" sancito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2004, la quale afferma che, in attesa della piena attuazione dell'art. 119 della Costituzione, se da un lato non è ammissibile l'esercizio di facoltà regionali in**

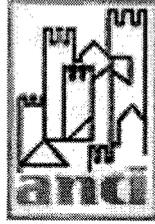
assenza della normativa di coordinamento nazionale, dall'altro vale il divieto di procedere in senso inverso da quanto previsto dall'art. 119 della Costituzione, riducendo spazi di autonomia regionale già riconosciuti dalla legge statale vigente. Si riporta di seguito la parte della sentenza di interesse per la questione in esame. ("*...*). *In proposito vale ovviamente il limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119*") (Sent. Corte Cost 37/2004).

- **applicare le 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 (recupero dei tagli dei trasferimenti ex lege 59/1997 per 4,5 miliardi per l'esercizio delle funzioni che ancora permangono in capo alle Regioni - DL 78/2010, previsto anche nel D.lgs. 68/2011.**

Roma, 2 maggio 2024



2-5-2024



CONFERENZA PERMANENTE PER IL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

2 maggio 2024

Punto 1) all'odg:

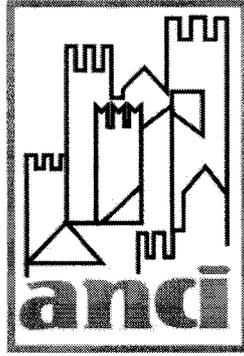
PARERE, AI SENSI DELL'ARTICOLO 7, COMMA 3, DELLA LEGGE 31 DICEMBRE 2009, N. 196, E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI, RECANTE "LEGGE DI CONTABILITÀ E FINANZA PUBBLICA", SUL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2024 (DEF) E RELATIVI ALLEGATI

Si esprime parere favorevole con senso di responsabilità in riferimento alla situazione dei conti pubblici.

Evidenziamo però che il DEF non prende in considerazione le questioni di immediata prospettiva che affliggono Comuni e Città metropolitane, in relazione alla assoluta esigenza di fare un bilancio dell'andamento dell'applicazione della perequazione, unico comparto della P.A. soggetto a tale processo e che a partire dal 2025 per la sua prosecuzione esige o risorse o una completa rivisitazione anche alla luce dei tagli già previsti che accentuano la criticità.

L'ANCI richiede al **Governmento e al Parlamento una riflessione e un impegno ad evitare automatici riflessi restrittivi sugli enti locali del nuovo Patto di stabilità e crescita siglato in sede UE**. L'ipotesi di imposizione di tetti di spesa agli enti locali appare inapplicabile, oltre che profondamente ingiustificata alla luce dei dati fondamentali dei comparti (quota di spesa pubblica gestita, dimensioni del debito e concorso all'indebitamento netto).

2-5-2024

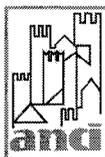


**Audizione sul Documento di economia e finanza
per il 2024 - (DEF, Doc. LVII, n. 2)**

presso le

**Commissioni riunite Bilancio, tesoro e
programmazione economica
della Camera dei Deputati
e del Senato della Repubblica**

Roma, 22 aprile 2024



Premessa e sintesi

1. Il DEF 2024 si limita, come è noto, a descrivere l'assetto e l'evoluzione prevedibile dei principali aggregati dell'economia e della finanza pubblica, sulla base delle tendenze rilevabili e senza esporre gli impulsi che si intenderà imprimere a tali andamenti attraverso manovre di adeguamento. A tale configurazione contribuiscono i fattori di incertezza derivanti dalla recente modifica degli accordi relativi al Patto di stabilità e crescita, sospeso nella sua precedente versione e ora ripristinato su basi rinnovate con le intese intervenute a fine 2023 ma non ancora dettagliate in termini attuativi.

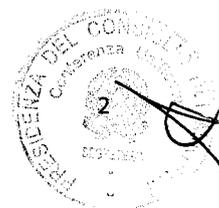
L'incertezza sulla configurazione nazionale degli accordi relativi all'evoluzione della finanza pubblica si affianca alle difficili condizioni derivanti dal quadro internazionale, segnato da conflitti in aree contigue e di interesse strategico per l'Europa e per l'Italia.

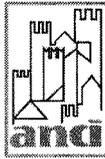
2. Pur in questo quadro, il DEF offre una significativa rappresentazione della finanza pubblica nei suoi diversi settori. Il conto economico consolidato è tradizionalmente disponibili nel DEF con riferimento alle "Amministrazioni locali" nel loro insieme (comprendenti gli enti locali e le Regioni), mostrando una tendenza alla diminuzione sia delle spese che delle entrate correnti in rapporto al PIL per circa 1 punto percentuale nel triennio 2021-23¹.

Le spese in conto capitale crescono in misura significativa (per la gran parte riconducibili agli enti locali); le entrate hanno una analoga dinamica, ma su un livello inferiore (circa il 60% delle spese). Questo indica che le amministrazioni territoriali stanno anticipando con i propri saldi correnti positivi una quota rilevante delle spese per investimento. Le "Amministrazioni locali" inoltre mostrano saldi positivi di rilievo: saldo corrente pari a 28 mld. di euro nel 2023 (l'1,3% in rapporto al PIL), saldo primario pari a oltre 6,5 mld. e un accreditamento netto di oltre 4 miliardi di euro.

3. Questo andamento è confermato dai dati di cassa del 2023 riguardanti gli enti locali in senso stretto (Comuni, Città metropolitane e Province) e riportati nel DEF in forma descrittiva. Il saldo di parte corrente e il saldo primario restano saldamente positivi, si riduce il ricorso alle anticipazioni di tesoreria, crescono le entrate proprie, sia tributarie che da proventi di servizi, segnando una completa ripresa dopo gli effetti della crisi pandemica. La crescita dei pagamenti si concentra sul versante degli investimenti (40% rispetto al 2022), oltre che sul personale e sull'acquisto di beni e servizi, per effetto della spinta dei rinnovi contrattuali e dell'incremento dei prezzi. Prosegue invece il declino

¹ Le spese correnti passano dal 12,9% sul PIL del 2021 all'11,9% del 2023; le entrate correnti passano dal 14% al 13,3%. Le spese in conto capitale crescono nel complesso di 8,2 mld. di euro, +0,2% circa in rapporto con il PIL (ved. Tab II.1.5).





degli oneri per interessi, dovuto al minor ricorso all'indebitamento che si protrae ormai da un decennio, sostenuto negli ultimi anni dalla ripresa dei contributi erariali agli investimenti locali.

4. La descrizione offerta dal DEF conferma e accentua le considerazioni che da tempo ANCI e IFEL sviluppano sugli andamenti della finanza comunale, così sintetizzabili:

- a) **i Comuni non contribuiscono al peggioramento delle condizioni della finanza pubblica** nel suo complesso, ormai da oltre dieci anni, mostrando costantemente saldi netti positivi o nulli;
- b) **la crescita delle spese comunali è al di sotto della crescita nominale del PIL**, con un conseguente minor peso del comparto nel complesso della spesa pubblica. Nell'arco di un decennio il peso dei Comuni sulla spesa pubblica complessiva è passato dall'8% al 6,5%;
- c) **l'incremento delle spese correnti**, al netto degli impulsi straordinari dovuti alle misure di contrasto alla pandemia e alla crisi energetica, è **ampiamente sostenuto dalla ripresa delle entrate correnti** proprie degli enti;
- d) un ruolo analogo hanno anche **i contributi correnti aggiuntivi dello Stato**, che sono in massima parte **vincolati all'espansione di taluni servizi** di rilevanza sociale (servizi sociali, asili nido, trasporto scolastico degli studenti con disabilità) e quindi produttivi di maggiore spesa;
- e) **la differenza tra entrate accertate e spese** impegnate è molto elevata (intorno a 9 miliardi di euro) per effetto dei **più stringenti obblighi di accantonamento** imposti dalla riforma della contabilità in vigore dal 2015 (d.lgs. 118/2011), dal Fondo crediti di dubbia esigibilità che da solo ammonta a circa 6 miliardi, al Fondo garanzia crediti commerciali, ai fondi rischi e contenzioso. Questi vincoli assicurano in modo strutturale il rispetto degli equilibri di bilancio come ridefiniti negli scorsi anni con la fuoriuscita dal vecchio Patto di stabilità interno.

5. i Comuni e le Città metropolitane hanno dimostrato una straordinaria capacità di investimento, non appena sono state riattivate le condizioni per una duratura ripresa: la semplificazione dei processi di spesa e la contribuzione statale, pressoché azzerata negli anni della Grande crisi finanziaria. A partire dal 2018 gli investimenti locali, in termini di spesa di cassa annuale, sono raddoppiati (da 8 mld. nel 2017 a oltre 16 mld. nel 2023). Il DEF dà atto di una crescita del 40% nel 2023.

I dati del primo trimestre 2024 mostrano un ulteriore incremento (circa 1 miliardo in più, ossia +32%, rispetto al primo trimestre 2023), confermando che la crescita non si è ancora assestata, spinta dagli obiettivi PNRR, sia per le misure mantenute nel Piano sia per quelle ora finanziate con altre fonti.



6. A fronte di *performance* di investimento eccezionali, ANCI ravvisa **un serio rischio di blocco dei pagamenti per via di intollerabili strettoie burocratiche**. Molte misure PNRR o fuoriuscite con la recente revisione registrano una lentezza esasperante nei controlli e nelle disposizioni di pagamento. Giungono segnalazioni da numerosissimi Comuni, in particolare di piccole dimensioni, circa l'assenza di pagamenti su piccole e medie opere concluse o in avanzato stato di attuazione, per le quali gli stati di avanzamento sono stati da mesi regolarmente registrati in REGIS e le procedure di controllo sono stati fortemente snellite con il dl 19, fin dalla sua emanazione a febbraio.

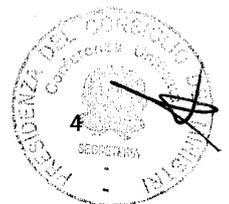
Il dl 19/2024 ha recepito molte delle richieste dei Comuni circa la semplificazione delle procedure e il mantenimento delle norme di favore adottate per il PNRR anche sulle misure fuoriuscite dal Piano con la recente revisione. Tuttavia, **le norme non bastano se poi le strutture ministeriali preposte non adeguano** il proprio modo di operare e le loro strutture.

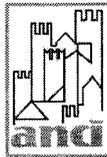
Questi malfunzionamenti del circuito finanziario del PNRR e dei contributi agli investimenti **destano particolare preoccupazione in vista del periodo di maggior richiesta di erogazioni**, che caratterizzerà il 2024 e il 2025, quando arriveranno in fase conclusiva le opere di maggior impegno finanziario affidate agli enti locali. Già oggi è tangibile il rischio che i ritardi nelle erogazioni producano le condizioni per il mancato raggiungimento della normalizzazione dei ritardi di pagamento dei debiti commerciali (obiettivo anch'esso incluso nel PNRR) e per l'insorgere di crisi finanziarie insanabili.

7. L'assenza di dettagli sulle modalità di applicazione degli accordi europei costituisce motivo di allarme in un contesto macroeconomico segnato da tensioni per gli aumenti dei prezzi, che minacciano i livelli dei servizi locali e lo sviluppo degli investimenti.

L'ANCI richiede al **Governmento e al Parlamento una riflessione e un impegno ad evitare automatici riflessi restrittivi sugli enti locali del nuovo Patto di stabilità e crescita siglato in sede UE**. L'ipotesi di imposizione di tetti di spesa agli enti locali appare inapplicabile, oltre che profondamente ingiustificata alla luce dei dati fondamentali dei comparti (quota di spesa pubblica gestita, dimensioni del debito e concorso all'indebitamento netto). I Comuni e le Città metropolitane hanno necessità di politiche espansive e di rafforzamento della propria fiscalità e non dispongono di margini disponibili per manovre restrittive, se non in violazione di principi ordinamentali e costituzionali di autonomia e ragionevolezza.

Politiche restrittive analoghe a quelle a suo tempo sperimentate costituirebbero un danno non solo per le collettività locali, ma anche per le prospettive di crescita dell'intero Paese, che seppure su livelli relativamente





elevati rispetto ad altri membri dell'Unione registra previsioni di crescita comunque modeste.

Le problematiche di maggior rilievo immediato

8. La legge di bilancio per l'anno 2024 ha lasciato aperte **diverse questioni di grande rilievo per la tenuta della finanza locale** e ha reintrodotto tagli lineari alle risorse degli enti locali che destano molta preoccupazione tra gli amministratori locali, anche alla luce del mutato contesto socioeconomico nazionale e internazionale.

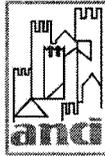
Si disconosce di fatto il significativo contributo già garantito dal comparto comunale per la tenuta dei conti pubblici a partire dal 2011: 8 miliardi di tagli alle risorse cui si affiancano altri 6 miliardi di accantonamenti FCDE, nonostante i dati ISTAT sui conti 2022 dei settori PA segnalino una condizione di sostanziale pareggio del comparto.

Le problematiche di maggior rilievo sono state più volte sollevate dall'ANCI nel corso del 2023, restando fin qui purtroppo in larga parte disattese da Governo e Parlamento.

9. Nuovi tagli alle risorse degli enti locali rientrano nella legislazione dopo otto anni. La legge di bilancio 2024 impone tra il 2024 e il 2028 un taglio di 200 milioni annui a carico dei Comuni e di 50 milioni annui per Città metropolitane e Province, cui si affianca un'ulteriore decurtazione per il biennio 2024-2025 di 100 milioni annui sui Comuni e di 50 milioni per le Città metropolitane e le Province. Pertanto, nel quinquennio 2024-2028 le risorse disponibili per gli enti locali diminuiranno per oltre 1,5 miliardi di euro, parzialmente mitigato, per circa 280 mln. complessivi, dal riutilizzo a favore degli enti locali dei *surplus* da certificazione finale Covid-19. Nell'applicazione del taglio da 200 milioni annui, sul quale il confronto è stato avviato solo recentemente, si dovrebbe poi "tener conto" (non è chiaro in quale modo) delle assegnazioni da PNRR e da piccole e medie opere, di cui i Comuni sono beneficiari.

10. Perequazione, inflazione e rinnovi contrattuali. La nuova stretta finanziaria sui comuni si inserisce in un quadro già assai fragile per la tenuta degli equilibri correnti di bilancio, acuita ora anche dalle dinamiche crescenti dei prezzi in un comparto votato essenzialmente alla produzione di servizi sul territorio, i cui incrementi di costo sono stimabili nel breve periodo sui 2 miliardi di euro in spesa corrente, a parità di servizi resi.

In particolare, Anci ritiene **l'intera impalcatura della perequazione comunale non fondata sotto il profilo costituzionale**. L'assenza di un contributo statale verticale e senza vincoli di destinazione costituisce una



grave contraddizione rispetto all'articolo 119, comma terzo della Costituzione. **La progressione della perequazione** (i soli aumenti del 5% annuo delle percentuali di risorse perequate e di monte complessivo) comporterà, a legislazione vigente, **un travaso di risorse all'interno del comparto per circa 650 milioni di euro tra il 2025 e il 2030.**

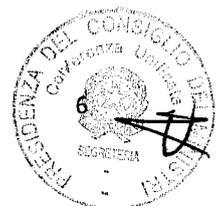
Gli oneri contrattuali intervenuti negli ultimi anni **sono stati completamente sostenuti dagli enti locali**, per un valore di oltre un miliardo di euro, di cui circa 500 milioni per l'ultimo rinnovo, i cui oneri incideranno a partire dal 2024. Il risultato di questa dinamica comporta l'erosione dei margini assunzionali stabiliti con la riforma del 2020, che si basa sul rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti nette.

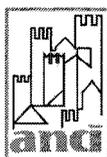
ANCI ritiene che vada valutata la progressione della perequazione prevista per i prossimi anni e debba essere introdotta una quota verticale nel FSC progressivamente crescente. Tale quota, in base all'attuale progressione perequativa, dovrebbe raggiungere gradualmente 750 milioni di euro a regime dal 2030, al fine di compensare parzialmente gli effetti degli incrementi perequativi dal 2025 al 2030, gli aumenti contrattuali e gli effetti dell'inflazione sui contratti di servizio e gli acquisti di beni e servizi.

ANCI auspica che queste esigenze, opportunamente modulate alla luce delle eventuali evoluzioni del quadro normativo, **siano considerate nella programmazione finanziaria** fin dalla elaborazione della nota di aggiornamento del DEF 2024 (NADEF).

11. Contributi ai piccoli comuni svantaggiati. La legge di bilancio per l'anno 2024 riprende solo in parte un analogo contributo del 2022 (allora è stato per 50 mln. di euro), anche in questo caso per un solo anno, assegnando 30 milioni di euro ai comuni con meno di 5mila abitanti, aventi un indice IVSM superiore alla media nazionale e con reddito medio pro capite inferiore di almeno 3mila euro rispetto al dato medio nazionale. **I criteri di accesso sono eccessivamente restrittivi**, in particolare per quanto concerne l'utilizzo (che riteniamo improprio) dell'indice IVSM tra i criteri di accesso e per il requisito di reddito pro capite particolarmente basso. L'ANCI ha da tempo richiesto che **questo contributo sia reso stabile e inserito nel Fondo di solidarietà comunale**, a contrasto delle penalizzazioni cui sono strutturalmente soggetti i piccoli Comuni (anche quelli più fragili sotto il profilo socioeconomico) nel sistema perequativo.

12. Più risorse e meno burocrazia per il welfare locale. Gli oneri crescenti per i servizi sociali comunali sono tra le principali preoccupazioni dei Sindaci, in quanto ai maggiori costi non corrispondono risorse aggiuntive, assegnate in misura non adeguata alle nuove necessità.





Le scelte di riduzione dei sostegni universalistici, quali il reddito di cittadinanza e il fondo per gli affitti, producono una maggiore pressione sui Comuni, che in molti casi non hanno le possibilità giuridiche e finanziarie per sostenere le prese in carico.

Gli obblighi di presa in carico di minori e famiglie in condizioni di grave fragilità per decisioni del Giudice, nonché degli studenti con disabilità (nell'ambito dell'assistenza scolastica) sono in forte crescita e non hanno pressoché alcun riscontro economico.

È necessario **istituire un Fondo sociale nazionale unico in cui far confluire i principali fondi sociali nazionali** nello stato di previsione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al fine di semplificare, uniformare e velocizzare le procedure di programmazione e gestione delle risorse a livello territoriale.

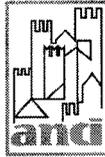
13. Ma è **assolutamente necessario escludere ogni ipotesi di “fiscalizzazione” regionale dei fondi sociali e del Fondo Tpl** destinati ai Comuni, spesso con schemi di riparto decisi centralmente, che tuttavia passano per le Regioni. La trasformazione di queste risorse in quote di entrate proprie regionali senza vincolo di destinazione determinerebbe gravi incertezze circa l'esercizio di funzioni fondamentali. **Anci ritiene che tali risorse debbano essere mantenute quali trasferimenti statali**, in quanto riguardano ambiti in forte evoluzione normativa e di grande delicatezza, sui quali i Comuni esercitano funzioni fondamentali che non possono essere messe a rischio a seconda della situazione finanziaria e delle scelte di ciascuna Regione.

14. Nuovi strumenti e maggiori risorse per le **crisi finanziarie** e per il sostegno alla **gestione delle entrate comunali**. L'ANCI auspica che la legge di delega per la riforma del TUEL, in corso di esame presso il Consiglio dei ministri, contenga principi e criteri incisivi per una vera riforma della disciplina sulle crisi finanziarie degli enti locali, oggi caratterizzata da norme farraginose e inefficaci.

I Comuni in crisi finanziaria sono oggi circa 480, di cui molti già fuoriusciti da precedenti crisi e nell'impossibilità di assicurare un equilibrio strutturale. Nei primi otto mesi del 2023 si registravano 37 nuove crisi, di cui 16 dissesti e 21 predissesti.

Nelle more della riforma, quindi, i casi di crisi aumentano e sono necessarie urgenti azioni di sostegno anche sul piano finanziario e contabile.

Tra queste si ritiene necessario promuovere **progetti di miglioramento della riscossione locale monitorabili con indicatori certi, a fronte di riduzioni temporanee incentivanti dell'ammontare di FCDE da accantonare.**



15. La situazione delle Città metropolitane richiede interventi specifici, anche in considerazione del contributo debordante alla finanza pubblica che il comparto è obbligato a versare annualmente, per effetto sia dei tagli indiscriminati dello scorso decennio sia della minore base imponibile dovuta alla crisi strutturale del mercato automobilistico.

Al fine di sostenere adeguatamente i bilanci delle Città metropolitane, occorrerebbe:

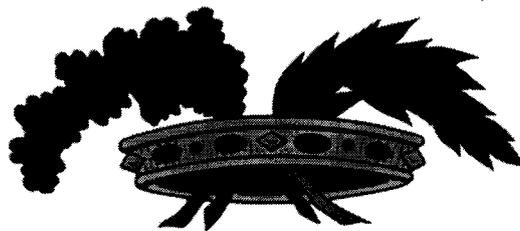
- **estendere al 2026 e incrementare a 40 milioni di euro** annui la compensazione fin qui riconosciuta per la **perdita strutturale di gettito da tributi automobilistici** (art. 41, co.1, dl n.50/2022);
- **incrementare di 50 milioni di euro annui il Fondo per il finanziamento e lo sviluppo delle funzioni fondamentali destinato alle Città metropolitane** (articolo 1, comma 784 della legge 178/2020), così da **diminuire lo sbilancio tra capacità fiscali e fabbisogni standard, pari a oltre 300 mln. di euro, come certificato dalla Commissione tecnica fabbisogni standard nel 2021**. La dotazione del Fondo permette attualmente di raggiungere (a regime nel 2031) una copertura di poco superiore al 50%.



2-5-2024



Unione Province d'Italia



UPI

**Audizione Commissioni Bilancio Camera dei deputati e
Senato della Repubblica
Documento di Economia e Finanza 2024**

Nota UPI

Roma, 22 aprile 2024

Premessa. Il quadro di contesto

Il Documento di economia e finanza (DEF) 2024 approvato dal Consiglio dei ministri, fotografa il quadro tendenziale della finanza del Paese, attestando per il 2024 un tasso di crescita del PIL all'1% (con previsione dell'1,2% nel 2025, dell'1,1% nel 2026, dello 0,9 % nel 2027).

Il disavanzo si conferma al 4,3% del Pil con una progressiva riduzione fino al 2,2 % nel 2027, mentre cresce il debito, di cui è previsto l'aumento di 2,5 punti sul PIL.

Assente nel Documento il quadro programmatico - sulla base del quale si dovranno collocare le misure specifiche della prossima Legge di bilancio - che sarà legato al futuro Piano fiscale strutturale di medio termine (4/7 anni) che dovrà essere varato in autunno a seguito delle nuove regole del patto di stabilità europeo.

In questa prospettiva si evidenzia la necessità di valorizzare in modo più compiuto il ruolo degli Enti locali – Province, Comuni e Città Metropolitane – nelle strategie di crescita del Paese poiché il protagonismo di questi enti negli investimenti pubblici è determinante nella costruzione di uno sviluppo equo e sostenibile.

1. Il nuovo patto di stabilità e crescita europeo e le implicazioni sulla finanza degli enti locali

Le nuove regole europee di politica di bilancio si basano sulla sostenibilità del debito pubblico, con orizzonte pluriennale, ottenuta valutando il rapporto tra debito e prodotto interno lordo in base a stime di crescita e altri parametri macro.

Sulla base di quanto sopra si determina un "saldo primario strutturale" come obiettivo di medio termine che è conseguito tramite una regola di "spesa netta", cioè monitorando il tasso di crescita annuale di spesa.

L'orizzonte temporale è di quattro o sette anni. La spesa netta tiene conto, in detrazione, della spesa per interessi, delle spese finanziate dall' Unione Europea, delle misure di politica fiscale sul lato delle entrate e di altri fabbisogni finanziari minori.

Il percorso verso l'obiettivo di medio termine prevede facilitazioni per gli investimenti finanziati e legati all'attuazione del PNRR.

Soprattutto risulta rilevante la richiesta di una **visione integrata "programmazione di bilancio, investimenti pubblici e riforme"**.

Se tale è la prospettiva occorre chiedersi quale possa essere l'impatto della nuova regola di politica di bilancio sulle Province e in generale sugli enti locali.





Una logica di mera politica fiscale di tetto alla spesa corrente degli enti locali non appare ragionevole per i seguenti principali motivi:

- **le Province, i Comuni e le Città metropolitane sono enti attuatori** di progetti PNRR e avranno un indotto di spesa di natura corrente in ottica pluriennale che non può essere contratto in contrasto con una visione di crescita e resilienza e a danno degli interventi realizzati;
- gli enti locali sono i principali attuatori delle **politiche di investimento pubblico** e tale propensione deve essere salvaguardata, soprattutto nelle Province;
- **la programmazione di bilancio** deve essere incentivata verso gli investimenti, salvaguardando i fabbisogni correnti funzionali a tale spesa;
- **le riforme** sono condizione per incentivare la spesa finalizzata allo sviluppo: Investimento nel capitale umano, semplificazione dei processi, interventi organizzativi, gestione finanziaria virtuosa della cassa (tempestività dei pagamenti), stazioni uniche appaltanti, direzione per progetti (project management) e così di seguito;
- in ultimo, come residuale, ma non meno importante, l'eventuale **spesa netta** da valutare deve neutralizzare tutti gli elementi che contribuiscono alla crescita dei territori e allo sviluppo locale.

2. Le riforme e gli investimenti: gli assi di crescita del Paese

Il DEF 2024 attesta un tendenziale di crescita ancora debole, che non capitalizza gli effetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che, a due anni dalla conclusione, dovrebbe ormai essere nel pieno del percorso di attuazione.

A frenare gli effetti del PNRR sulla finanza del Paese è, ovviamente, la congiuntura economica internazionale dovuta ai conflitti in atto, ma anche la mancanza di un legame forte tra le riforme e gli investimenti, indispensabile per costruire una crescita strutturata, stabile e duratura.

In merito, si riporta quanto indicato dall'UPB in occasione dell'audizione sulla NADEF 2022:

“Per rispettare i tempi di attuazione del Piano servono un ulteriore rafforzamento della capacità amministrativa e una più decisa semplificazione dei processi autorizzativi. In particolare, per realizzare la crescita prevista per gli investimenti nel 2023 (34,7 per cento) sarà necessario uno sforzo straordinario da parte di tutti i soggetti attuatori. (UPB – Audizione sulla NadeF 2022)”

Queste considerazioni sono coerenti con le raccomandazioni che la Commissione europea ha fatto all'Italia nell'esame delle modifiche al PNRR, rispetto alla necessità di rafforzare la capacità amministrativa delle amministrazioni territoriali, che è considerata necessaria per il pieno impiego dell'ingente mole di risorse europee che sono state destinate all'Italia con il PNRR, attraverso la realizzazione di progetti che migliorano le condizioni di vita e di sviluppo dei territori.

Occorre dunque, intervenire su due piani: da un lato, va rafforzata la capacità amministrativa degli enti, dall'altra si deve operare con semplificazioni per accelerare gli investimenti.

L'obiettivo generale è di aumentare la capacità di spesa del Paese orientata dai nuovi paradigmi introdotti dal PNRR: monitoraggio procedimentale e rispetto dei tempi, monitoraggio finanziario e fisico per creare "valore pubblico".

A questo servono **la riforma della PA e la riforma dei Contratti Pubblici**, la prima trasversale, la seconda abilitante, **che devono però essere consolidate e rafforzate**, in modo che possano assicurare effetti duraturi e strutturali a sostegno della ripresa degli investimenti.

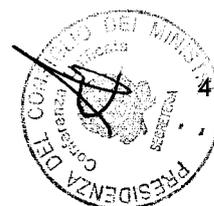
Come UPI abbiamo in ogni sede evidenziato quanto **serva un piano nazionale straordinario di assunzioni nelle Province**, che porti **all'immissione di personale altamente specializzato**: progettisti, tecnici specializzati, esperti di gestione degli appalti, esperti nella trasformazione digitale e nella trasformazione energetica, etc...

Basti pensare che dal 2014 al 2020 il personale si è **ridotto del -67,7%** come certificato dal "Commento ai principali dati del conto annuale del periodo 2012-2021" della RGS, che evidenzia come queste istituzioni abbiano subito, più di tutte, profondi processi di indebolimento e svuotamento delle loro strutture amministrative.

Riteniamo essenziale, in particolare, concentrare risorse e interventi per rafforzare le Stazioni Uniche Appaltanti delle Province e delle Città metropolitane, per evitare dispersioni e rendere la macchina amministrativa più efficiente e quindi in grado di cogliere a pieno le opportunità dei programmi di investimento europei e nazionali.

Occorre tener presente che tutte le 86 Province italiane hanno provveduto a qualificarsi come stazioni appaltanti e centrali di committenza e gestiscono contratti per oltre 2.100 Comuni ed enti locali del loro territorio.

Nel 2023 queste strutture hanno più che raddoppiato la capacità di contrattualizzazione: gli appalti gestiti sono passati da 4 a 9,4 miliardi di euro, di cui oltre un terzo per conto di altri enti.





Quanto invece al rafforzamento degli investimenti, la riforma del **Codice dei contratti pubblici**, attuata attraverso il d.lgs. 36/23, pur introducendo importanti elementi di semplificazione, **non individua con chiarezza l'ambito territoriale ottimale entro cui concentrare la gestione degli appalti pubblici locali.**

La **mancata valorizzazione di Province e Città metropolitane, quali sedi ottimali cui assegnare** la progettazione, l'affidamento e l'esecuzione dei contratti e degli investimenti pubblici anche a servizio degli enti locali del territorio, **riduce l'efficacia della riforma.**

Consolidare i progressi compiuti nel processo di gestione degli appalti pubblici a livello territoriale della PA è una scelta strategica per il Paese, che deve realizzarsi attraverso:

- il **rafforzamento della capacità amministrativa**, con l'assunzione di personale specializzato nelle SUA provinciali e metropolitane;
- la **formazione del personale** che opera in queste strutture;
- il completamento della **digitalizzazione delle procedure di gara**, con lo sviluppo di piattaforme aggiornate a disposizione delle stazioni appaltanti;
- **supporto ai Comuni di minore dimensione** nel contesto della più ampia funzione fondamentale di assistenza tecnica e amministrativa.

3. Il trend di incremento della Spesa in conto capitale delle Province e di contrazione del debito

Per sottolineare il contributo che il livello di governo provinciale ha dato e può ancora dare al sistema Paese, ancor più se messo nelle condizioni ottimali per esprimere le proprie potenzialità, basti considerare la dinamica degli investimenti: le Province sono riuscite negli ultimi anni a consolidare e realizzare, nonostante le difficoltà affrontate a valle della riforma del 2014 e della conseguente riduzione delle entrate proprie, un ruolo centrale per la realizzazione e il coordinamento degli interventi infrastrutturali dei territori.

Sebbene ancora si sia lontani dall'equilibrio di risorse, e dalla garanzia di copertura integrale delle funzioni fondamentali esercitate, le Province non hanno mai perso la vocazione di ente di sviluppo del territorio, focalizzando la propria attività di investimento sull'edilizia scolastica e sulla rete viaria.

L'apprezzamento della performance è visibile non solo nel quinquennio 2019/2023, complice anche il PNRR (vedi tab 1) ma si mantiene elevata anche nel raffronto dei primi mesi del 2024 ,appena trascorsi, con lo stesso periodo del 2023 (Vedi tab 2).

TAB 1	anno 2019	anno 2023	variazione %
Spesa Conto Capitale	890.810.538	1.698.945.994	+91%

TAB 2	1^ trimestre 2023	1^ trimestre 2024	variazione %
Spesa Conto Capitale	309.766.738	478.313.381	+54%

Anche il DEF, nell'allegato Infrastrutture, ben riporta l'impegno programmatico e pluriennale del Ministero delle Infrastrutture per il finanziamento degli interventi di manutenzione straordinaria e messa in sicurezza di ponti e viadotti della rete viaria secondaria, specificando che è stimato un ulteriore fabbisogno di circa 2,4 miliardi di euro oltre a quanto già previsto in bilancio.

Resta inteso però che un efficace azione di manutenzione del patrimonio (edilizio e viario) non può prescindere da strutture operative e da personale qualificato e adeguatamente formato. Le Province hanno necessità di rafforzare le strutture tecnico operative e per questo hanno necessità di rafforzare i loro bilanci.

Basti considerare il raffronto di risorse disponibili tra le Province (oltre 100 mila km) e l'ANAS (27 mila km): attualmente le prime hanno disponibilità di 7 mila euro/km, la seconda di oltre 100 mila euro/km.

Per converso, infine, l'onere del debito, in valore assoluto non rilevante rispetto al complessivo importo a carico del sistema Paese, è in progressiva riduzione:

	2019	2023	variazione % 2019/2023
DEBITO PROVINCE E CITTA' METROPOLITANE (milioni di euro)	6.606	5.469	- 17,21%

Tale riduzione non ha determinato una contrazione della spesa per investimenti, che è garantita anche da concorsi finanziari di altri livelli di governo, sui quali si è realizzata un'alta capacità d'impiego da parte delle Province.





4. Lo squilibrio delle Province aggravato dalle “spending”

Come avevamo evidenziato in sede di audizione sulla Legge di Bilancio 2024, la scelta operata di ricorrere, per la riduzione della spesa, all'ennesima spending review sulle Province (sugli enti locali) ha prodotto effetti negativi immediati sulla capacità di intervento degli enti. **Solo la garanzia di una copertura reale del fabbisogno effettivo di spesa corrente può salvaguardare la spesa di investimento e di sviluppo.**

La manovra ha infatti assegnato a Province (e Città metropolitane) un **concorso alla finanza pubblica** pari a **50 milioni l'anno** dal 2024 al 2028 (250 milioni totali). Questo taglio si somma a quelli previsti dalla cosiddetta “spending digitale” di 100 milioni (50 milioni per 2024 e 50 milioni per il 2025) prevista dall'art. 1 comma 853, della Legge di bilancio 2021.

Ciò si somma **ai già pesanti tagli operati dalla legge 190/2014**, ancora non completamente riassorbiti dai contributi messi a disposizione dal legislatore statale. Lo squilibrio finanziario del comparto delle Province (e delle CM) è emerso dopo un lungo lavoro istruttorio operato dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard che, ai sensi dell'articolo 1, comma 561 della legge di bilancio 2022, ha fotografato la capacità fiscale, i fabbisogni standard ed il contributo alla finanza pubblica di ogni Provincia: il risultato di questo lavoro ha fatto così emergere **per il comparto delle Province uno scenario di squilibrio di 842 milioni di euro per l'anno 2021.**

	Province
Fabbisogni standard	1.849.185.619
Capacità fiscali	1.943.460.660
Concorso netto alla finanza pubblica 2021	-936.221.702
SQUILIBRIO DI COMPARTO	-841.946.661

In riferimento ai dati della tabella sopra riportata, emerge l'esigenza, non più rinviabile, di aggiornare capacità fiscali e fabbisogni standard, costruiti su dati rispettivamente del 2019 e del 2018, evidentemente non più coerenti con l'attuale situazione economica.

Ad oggi il legislatore ha messo a disposizione per le Province 58 milioni per il 2022, 73 milioni per il 2023 e 95 milioni per il 2024, **per arrivare al 2031 ad assegnare alle Province solo 438 milioni, coprendo quindi solo il 50% dello squilibrio.** (Fondo ex articolo 1, comma 561, della legge di bilancio 2022 n. 234/2021: 600 milioni di cui 438 per le Province e 162 per le CM).

Anche l'Ufficio Parlamentare di Bilancio, in occasione della relazione alla legge di bilancio 2024, ha avuto modo di esprimere “**preoccupazione circa l'introduzione di una spending review prima che si completi il processo di ricostruzione di spazi di autonomia per le Province e le Città metropolitane avviato nel 2022 con l'istituzione dei fondi perequativi e che si dovrebbe completare con l'attuazione della delega fiscale**”.

5. L'attuazione della legge delega fiscale.

La costruzione del nuovo sistema fiscale del Paese, che scaturirà dall'attuazione della legge delega (L.111/23), deve essere l'occasione per operare una profonda revisione del sistema tributario e finanziario delle Province e degli enti locali.

L'attuazione dell'art. 14 della legge delega deve risolvere lo squilibrio finanziario accertato per Province e Città Metropolitane; l'obiettivo in prospettiva deve essere quello di alleggerirlo fino al completo azzeramento.

L'Ufficio Parlamentare di Bilancio ha evidenziato infatti che"Occorre anche ricordare che le basi imponibili dei principali tributi propri provinciali, in particolare l'imposta provinciale di trascrizione (IPT) e l'imposta sulle assicurazioni sulla responsabilità civile auto (RC Auto), mostrano segni strutturali di debolezza legati all'evoluzione del mercato dell'auto..... A questa criticità dovrebbe rispondere l'attuazione della delega fiscale (L. 111/2023, art. 14) che prevede l'istituzione di un tributo proprio destinato ad assicurare l'esercizio delle funzioni fondamentali, con adeguata manovrabilità, e una compartecipazione a un tributo erariale di carattere generale, anche in sostituzione di tributi attualmente esistenti".

La prospettiva di lavoro deve essere quella di individuare:

- una compartecipazione ad un tributo erariale sostitutivo di un'entrata provinciale prevedendo così un'entrata dinamica in sostituzione di imposta provinciale;
- uno specifico tributo provinciale caratterizzato da aumentata manovrabilità, con uniformità di applicazione e soprattutto privo di dinamiche foriere di fenomeni di dumping fiscale;
- un sistema perequativo, sia orizzontale che verticale, coerente con l'articolo 119 della Costituzione, prevedendo un fondo statale alimentato da risorse aggiuntive senza specifico vincolo di destinazione.

Solo una credibile e durevole autonomia finanziaria garantisce l'autonomia sancita dalla Costituzione nell'esercizio delle funzioni fondamentali attribuite dalla legge.





6. La mancata revisione delle norme ordinamentali delle Province: un vuoto ingiustificabile

Il DEF 2024 riporta nel "Programma Nazionale di Riforme" l'elenco delle riforme in atto, evidenziandone lo stato di attuazione e i riflessi sul Paese. Inoltre, richiama e riprende l'elenco dei DDL collegati alla Legge di Bilancio 2024 - tra cui la riforma del TUEL - impegnando su questo il Governo.

L'elenco, tuttavia, presenta una lacuna che va colmata, poiché non contempla tra le misure strategiche per la modernizzazione e l'efficientamento della PA, la revisione della disciplina ordinamentale delle Province (Legge 56/14), avviate con celerità dal Senato della Repubblica, ma su cui la discussione è ferma ormai da mesi.

Il superamento della prospettiva della legge 56/14 e il ripristino di un quadro di certezze istituzionali per le Province, riportando il loro ordinamento nel TUEL, insieme costituiscono infatti la premessa necessaria per la definizione di un contesto normativo stabile a cui si possa ricollegare la ripresa di una strategia coerente di attuazione della Costituzione.

Dopo 10 anni dalla legge 56/14 e 8 anni dal fallimento della riforma costituzionale che prevedeva il superamento delle Province, è dunque essenziale approvare una legge di riordino della disciplina delle Province che sia coerente con l'attuale quadro costituzionale e dia piena attuazione agli articoli 5, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione e con la Carta Europea delle autonomie locali.

Ciò è ribadito anche nella raccomandazione che il Consiglio d'Europa ha inviato all'Italia, a seguito del Quarto Rapporto di Monitoraggio della Carta europea delle Autonomie locali, che l'Italia ha ratificato ma che resta praticamente inattuata.

Nella raccomandazione si afferma l'urgenza di adeguare la normativa italiana alla Carta Europea, riportando le Province ad elezione diretta e ampliandone le funzioni, e parallelamente si ribadisce la necessità di garantire i fondi necessari per finanziare adeguatamente le funzioni fondamentali.

Al riguardo chiediamo al Parlamento che sia ribadita, nella risoluzione al DEF, la volontà di procedere speditamente ed entro la fine della legislatura, alla revisione delle norme ordinamentali delle Province, con una revisione del sistema elettorale e degli organi di governo, con la valorizzazione e il rafforzamento delle funzioni fondamentali e con misure atte a garantire le risorse necessarie ad assolvere il mandato amministrativo degli enti.