

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.

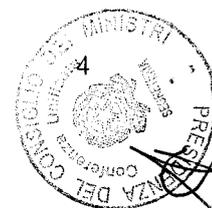
(3) Al lordo delle passività nei confronti degli altri sottosectori.

| (Valori assoluti 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.

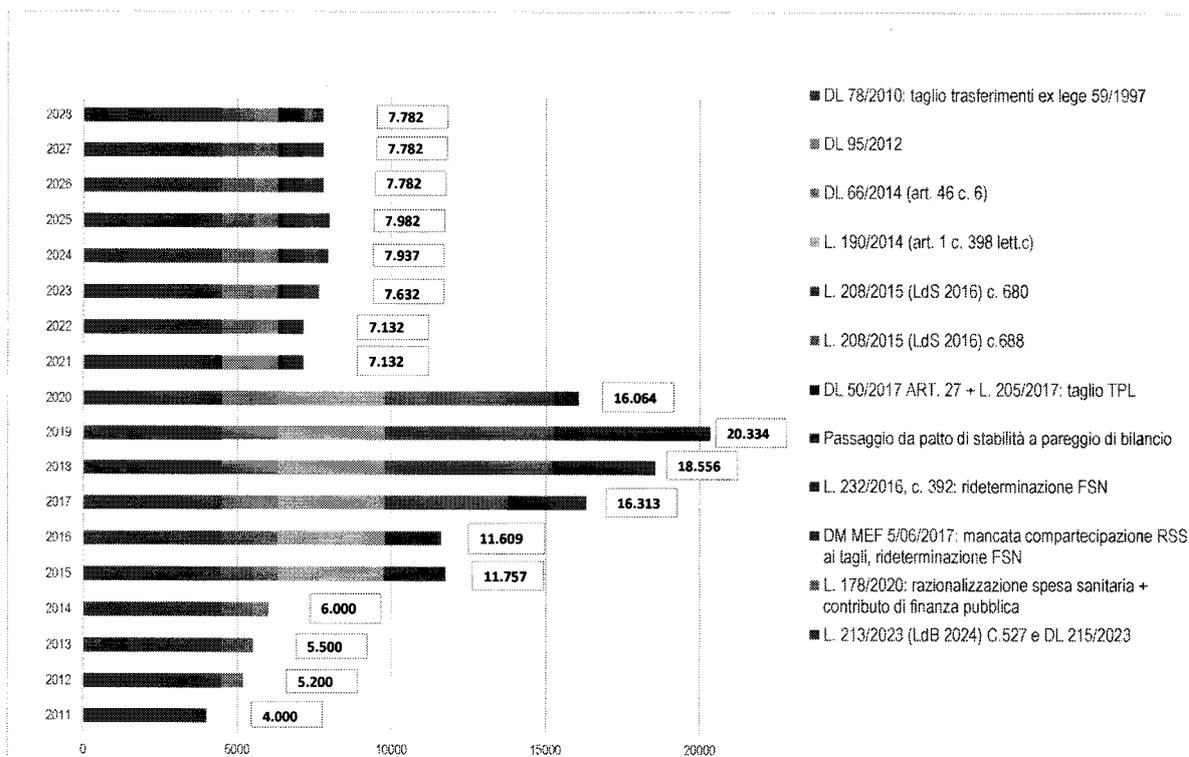




A tutt'oggi permangono in capo alle Regioni ancora i tagli operati con il DL 78/2010 (tagli trasferimenti ex lege 59/1997) per 4,5 miliardi per l'esercizio delle funzioni in contrasto con quanto prevede il D.lgs. 68/2011.

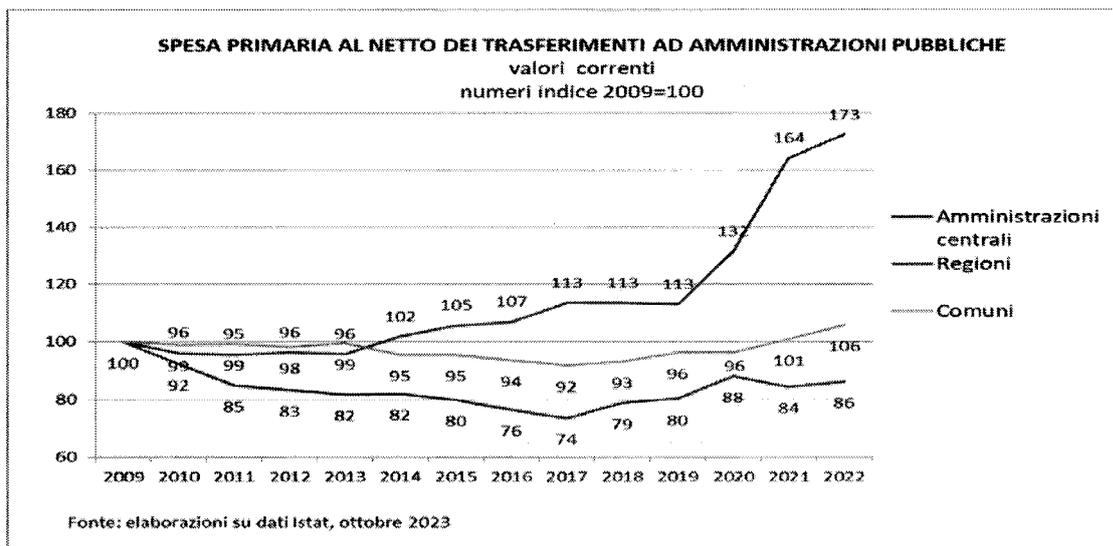
Al predetto concorso si aggiunge quello delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome pari nel 2020 a 3,17 miliardi, ridotto di circa il 20% dal 2022.

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

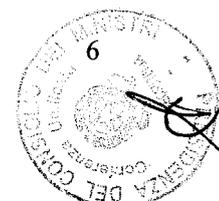
| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|--------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Spesa sanitaria | 138.776 | 141.814 | 144.760 | 147.420 |
| In % di PIL | 6,4% | 6,3% | 6,3% | 6,2% |
| Tasso di variazione in % | 5,8% | 2,2% | 2,1% | 1,8% |

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

