Workshop: Nuove sfide per il Governo delle Amministrazioni Regionali: un'analisi economico-aziendale.

Anticipare il cambiamento: gli obiettivi di finanza pubblica per Regione Lombardia

Mariafrancesca Sicilia
Università degli Studi di Bergamo

Antonello Turturiello
Regione Lombardia

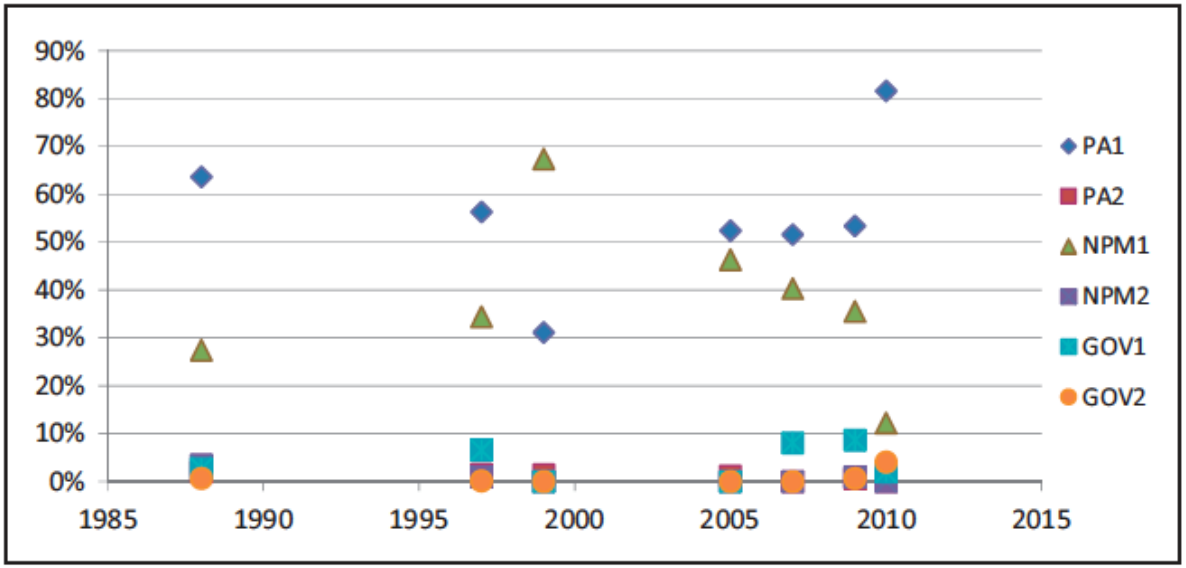
Firenze, 24 novembre 2017

Modelli di Pubblica Amministrazione e caratteristiche dei sistemi contabili

	Caratteristiche distintive	Impatti sulle caratteristiche contabili
PA tradizionale	Separazione tra ruolo degli organi politici e di quelli tecnico-amministrativi Prevalente logica burocratica Risorse crescenti	Finalità autorizzativa Focus su bilancio preventivo COFI
New Public Management	Introduzione di logiche e strumenti manageriali Ridefinizione dei confini tra stato e mercato Decentramento istituzionale e organizzativo Orientamento alla performance Focus su dimensione aziendale	Contabilità economico patrimoniale Contabilità analitica Sviluppo di misure di input, output, efficienza Distinzione fra bilancio politico e gestionale
Public Governance	Prospettiva inter-organizzativa Network di soggetti economici e sociali Coinvolgimento dei portatori di interesse Accountability democratica	Piani strategici Bilancio partecipativi Bilancio sociale Bilancio per il cittadino
Austerity	Da logica aziendale a logica di sistema top-down Necessità di risanamento dei conti pubblici Rafforzamento della governance economica dell'UE Ricentralizzazione dei processi decisionali a livello inter- e intra-istituzionale Accountability finanziaria	Armonizzazione Competenza finanziaria potenziata Vincoli di bilancio (Pareggio di bilancio) Bilancio consolidato Convergenza dei sistemo statistici e delle basi contabili

Modello tradizionale, New Public Management e Public Governance: un'analisi empirica

- Obiettivo: se e come le idee di NPM e GOV abbiano sostituito o integrato quelle tradizionali legate al paradigma burocratico di PA
- Oggetto di Analisi: riforme contabili dell'ultimo trentennio (1980-2010)– amministrazione centrale italiana
- Metodo: discourse analysis



Fonte: Liguori, Steccolini, Rota (2016)

Dalla logica aziendale a quella di sistema: rischi

- Decisioni aziendali completamente "trainate" da vincoli e obiettivi "etero-imposti"
- Comportamenti difensivi che privilegiano la ricerca di conformità e che comportano il dispendio di risorse e energie per funzioni di auto-amministrazione
- Responsabilizzazione su aspetti limitati (norme, procedure, vincoli)
- L'allineamento a parametri e indicatori finanziari può assumere rilevanza preponderante rispetto all'efficacia dell'azione pubblica e al concetto di valore pubblico generato
- Condizioni di equilibrio contabile non sono di per sé espressive della capacità di generare valore pubblico
- "Standardizzazione" e uniformazione "verso il basso" per evitare comportamenti patologici, a danno degli enti virtuosi (patto di stabilità – pareggio di bilancio, limiti all'indebitamento, controlli esterni)
- Instabilità del quadro normativo e conseguente deresponsabilizzazione autonomie locali
- Scadimento quali-quantitativo dei servizi,
- Moltiplicazione dei fenomeni elusivi (tra cui le manipolazioni contabili)

Manipolazione delle entrate in presenza di austerity - dati 2012-

		Comuni con popolazione> 40,000 Media 2012-2014			
		R/S Titolo 1	**R/S Titolo 3**	**R/A Titolo 1**	**R/A Titolo 2**
Sottostima degli stanziamenti (R/S >1) o degli accertamenti (R/A>1)	**100%-105%**	4%	6%	5%	4%
	105%-110%	1%	1%	1%	5%
	>110%	0%	5%	8%	4%
	Totale	**5%**	**13%**	**14%**	**13%**
Sovraostima degli stanziamenti (R/S <1) o degli accertamenti (R/A<1)	**100%-95%**	38%	21%	4%	11%
	95%-90%	28%	15%	16%	16%
	<90%	30%	51%	66%	60%
	Totale	**95%**	**88%**	**86%**	**88%**

E le riforme contabili?

- Armonizzazione contabile (D.lgs 118/2011)
- Obiettivo: aumentare la rilevanza, la trasparenza, l'attendibilità e la comparabilità dei bilanci delle amministrazioni pubbliche
- **MA** le riforme tese ad accrescere la rilevanza e l'attendibilità dei bilanci (riducendo manipolazioni contabili) hanno maggiori probabilità di successo in condizioni di relativa "abbondanza" di risorse

Questioni specifiche e sfide

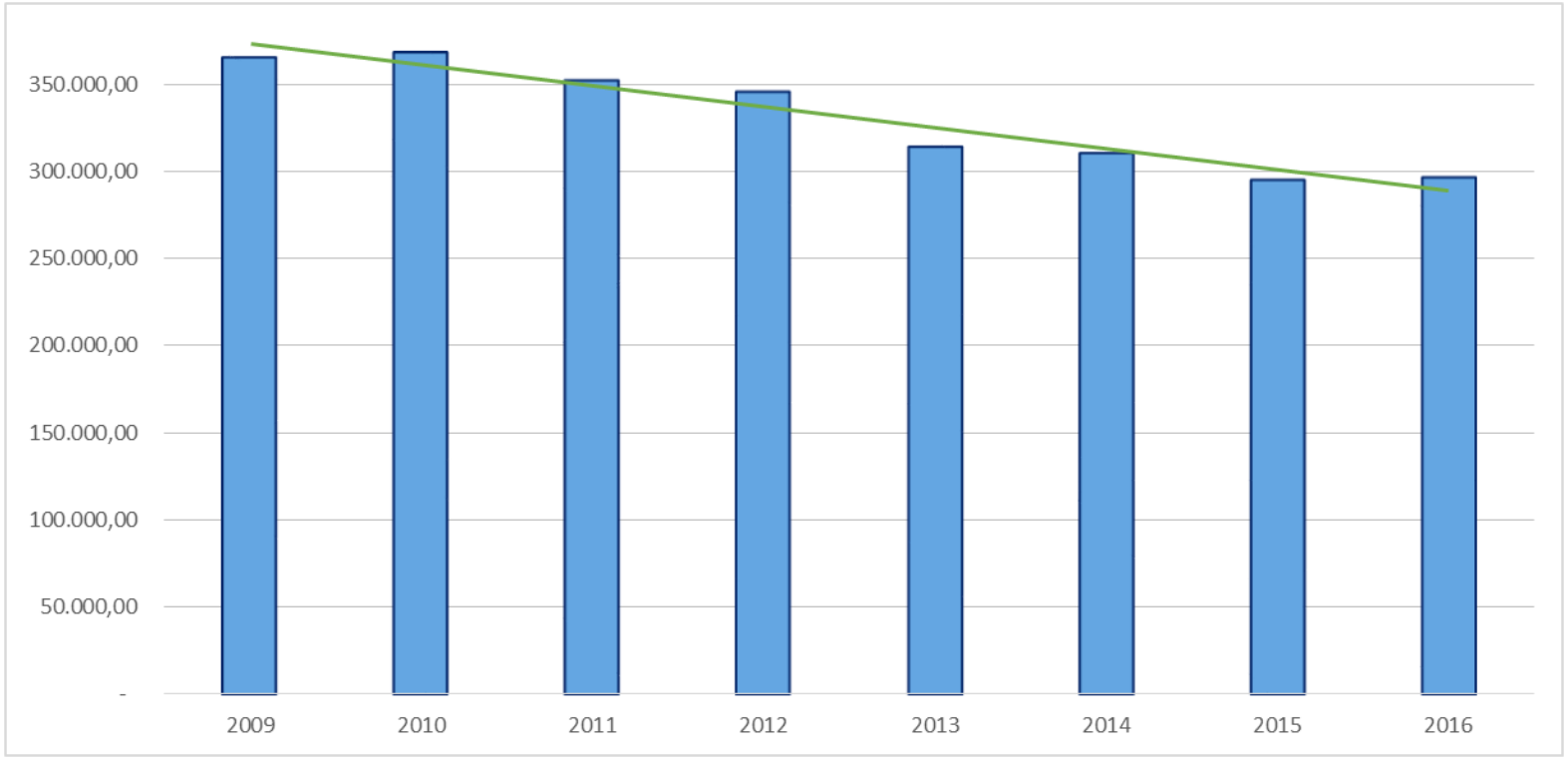
- Quali sono le soluzioni contabili a livello regionale per convivere con gli equilibri sempre più impegnativi e vincolanti imposti ex-lege dal livello centrale continuando a generare valore pubblico?
- Quali ulteriori interventi normativi potrebbero essere suggeriti per facilitare la gestione e il rispetto degli equilibri?
- Quali meccanismi istituzionali si possono ipotizzare per formulare e valutare tali interventi?

Autonomia e Responsabilità?
VS
Contributo al risanamento dei conti pubblici e Salvaguardia degli equilibri di bilancio?

Regione Lombardia

Razionalizzazione della spesa aggredibile

Costo dei fattori produttivi correnti in Regione Lombardia



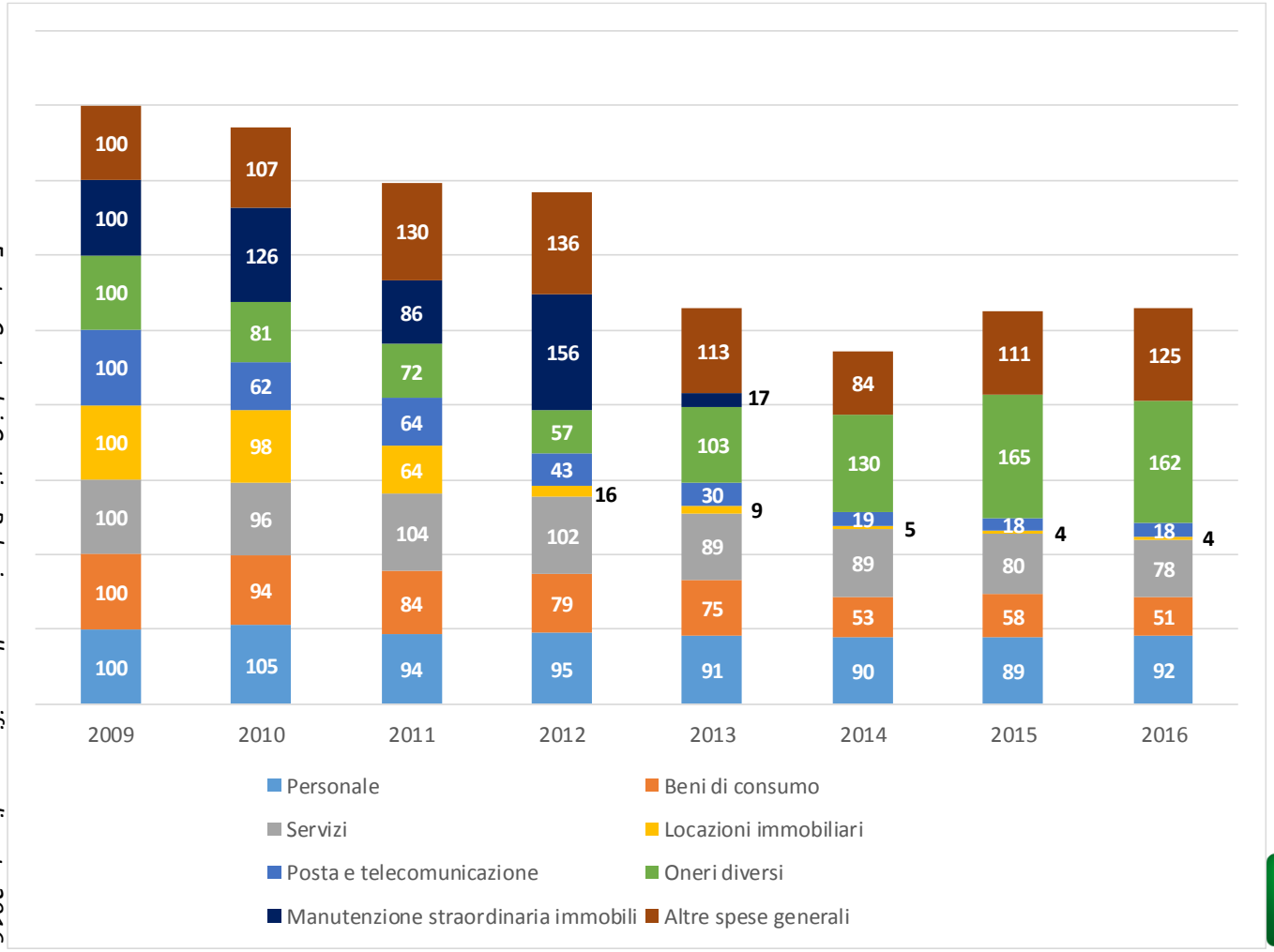
in migliaia

Fonte: Corte dei Conti – Relazione alla parifica rendiconto 2016

Regione Lombardia

Razionalizzazione della spesa

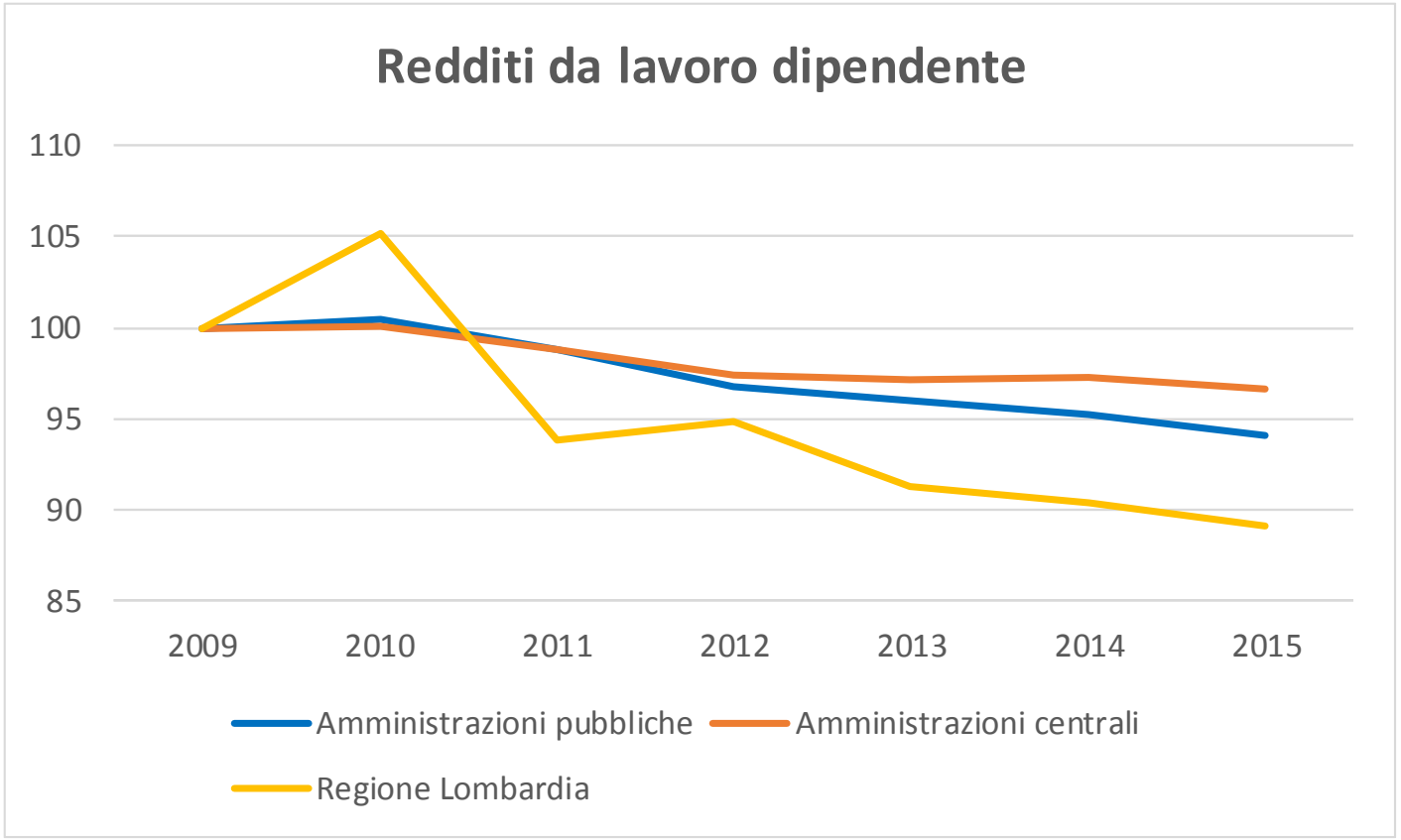
Costo dei fattori produttivi correnti in Regione Lombardia *(base 100)*



Fonte: Corte dei Conti – Relazione alla parifica rendiconto 2016

Regione Lombardia

Razionalizzazione della spesa

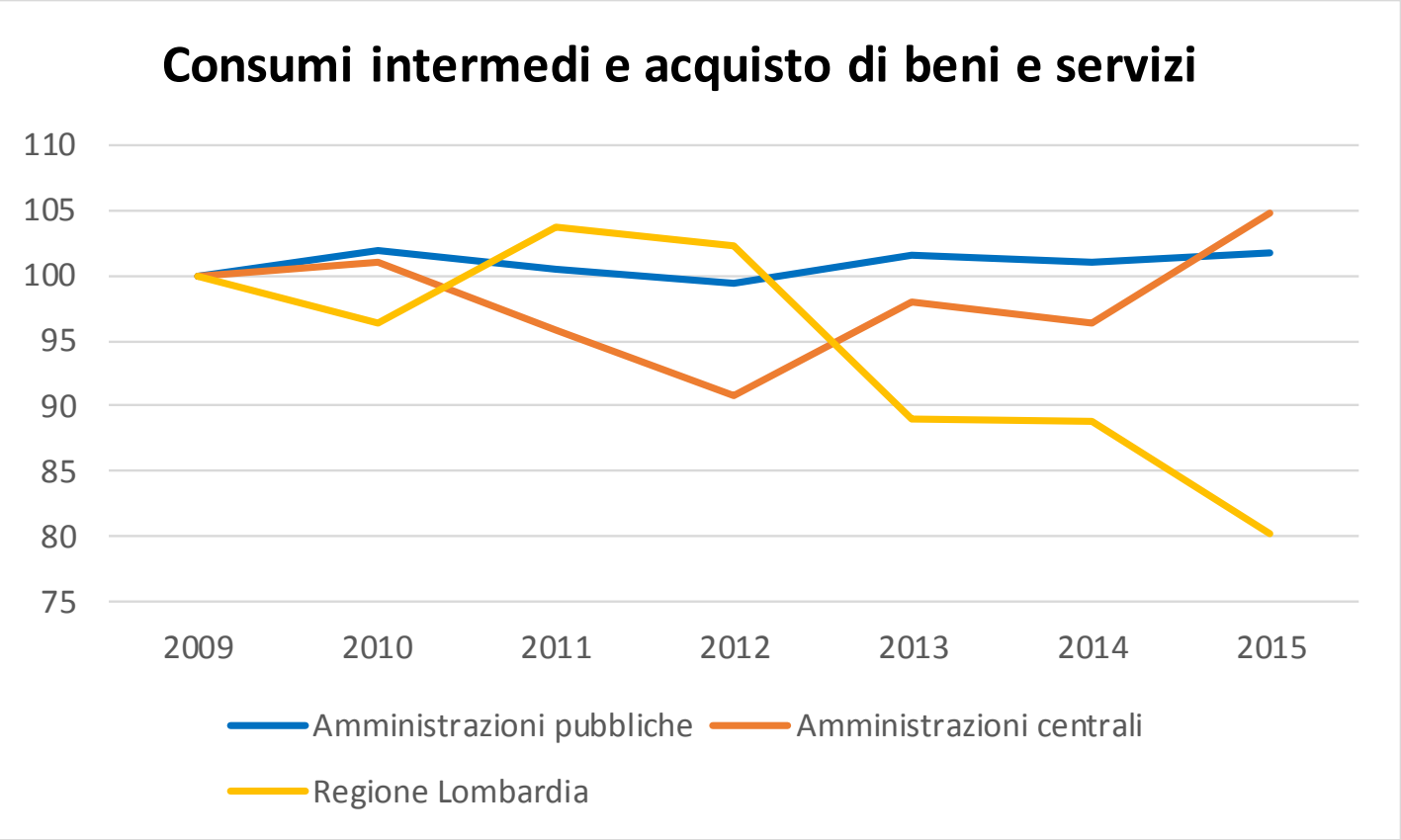


Redditi da lavoro dipendente	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Amministrazioni pubbliche	171.676	172.548	169.615	166.142	164.784	163.525	161.453
Amministrazioni centrali	96.181	96.261	95.050	93.719	93.453	93.608	92.992
Regione Lombardia	187	197	176	177	171	169	167

Per AP e AC dati da Conto economico consolidato secondo il regolamento Ue n. 549/2013 (a). (milioni di euro correnti).ISTAT data pubblicazione dati 21 novembre 2016 - Tavole1, 2. Per RL: Corte dei Conti – Relazione alla parifica rendiconto 2015

Regione Lombardia

Razionalizzazione della spesa



Consumi intermedi e Acquisto di beni e servizi	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Amministrazioni pubbliche	131.175	133.637	131.774	130.368	133.131	132.636	133.393
Amministrazioni centrali	21.412	21.645	20.502	19.445	20.997	20.616	22.444
Regione Lombardia	155	149	160	158	138	137	124

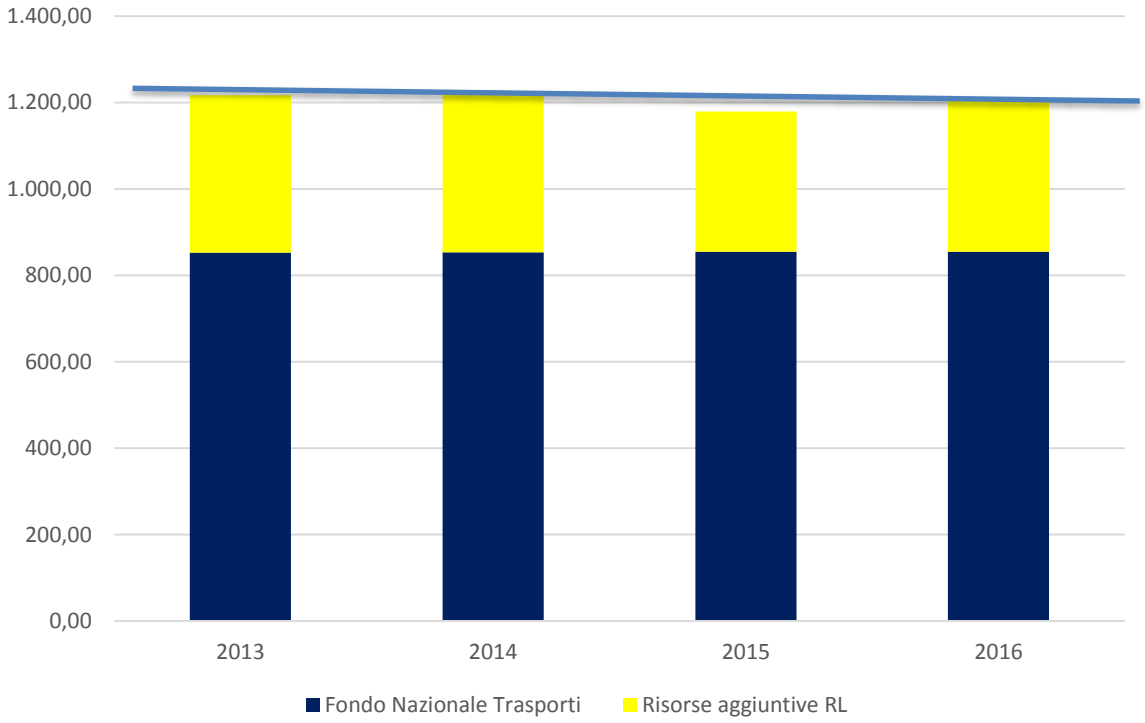
Per AP e AC dati da Conto economico consolidato secondo il regolamento Ue n. 549/2013 (a). (milioni di euro correnti).ISTAT data pubblicazione dati 21 novembre 2016 - Tavole1, 2. Per RL: Corte dei Conti – Relazione alla parifica rendiconto 2015

Regione Lombardia

Razionalizzazione della spesa incrementando il livello dei servizi

Il Trasporto pubblico locale – Regione Lombardia

Le risorse a disposizione del sistema lombardo e contributo di Regione Lombardia



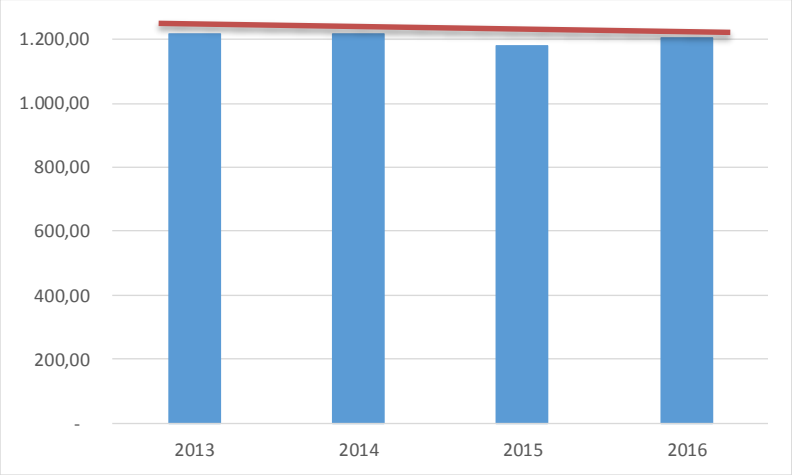
(milioni)

Regione Lombardia

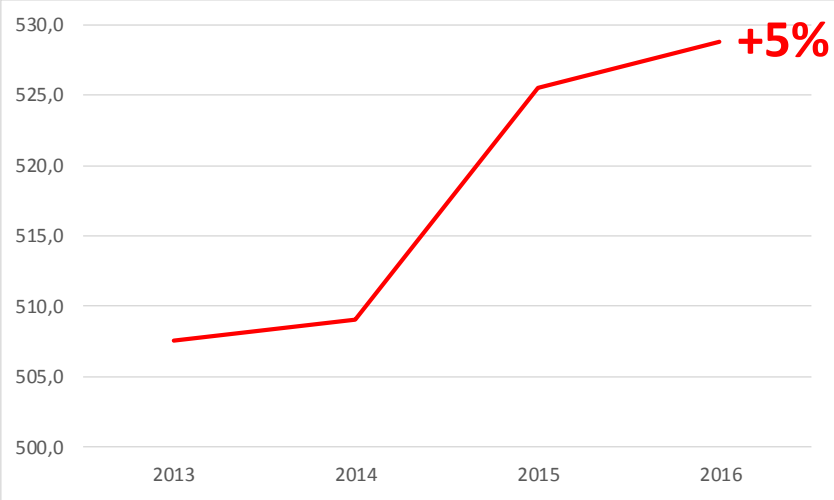
Razionalizzazione della spesa incrementando il livello dei servizi

Il Trasporto pubblico locale – Regione Lombardia

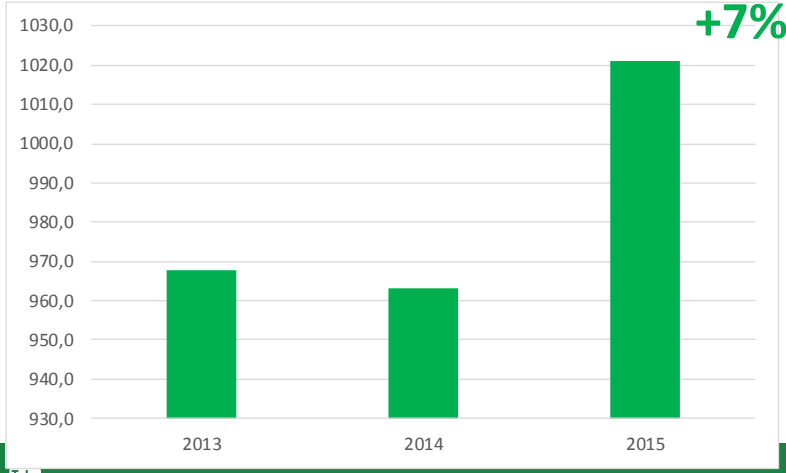
Risorse a disposizione



Produzione totale (mln vett km effettivi)



Passeggeri



Regione Lombardia

Effetti delle manovre di finanza pubblica sui sottosettori delle Amministrazioni pubbliche

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

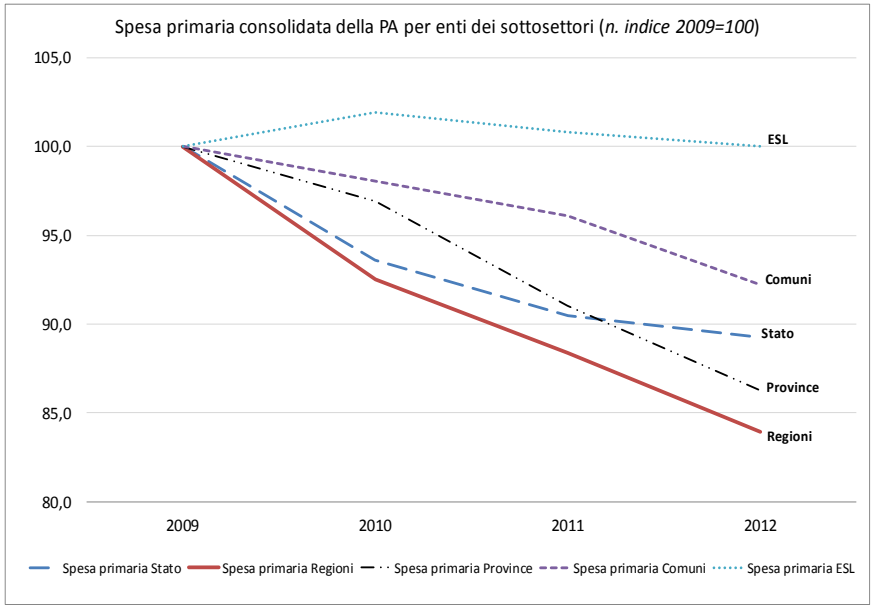
	Spesa primaria PA per sottosettore				Manovre cumulate 2008-2013			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
	Milioni di euro				Milioni di euro			
Spesa primaria AC	**191.739**	**180.353**	**175.920**	**172.279**	**-6.128**	**-6.233**	**-16.471**	**-20.981**
Spesa primaria Stato	175.990	164.720	159.253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

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

dati resi noti nel rapporto della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale inviata alla Conferenza permanente per la finanza pubblica il 23 gennaio 2014

Regione Lombardia

Effetti delle manovre di finanza pubblica sui sottosettori delle Amministrazioni pubbliche



dati esaminati dalla Conferenza permanente per la finanza pubblica il 13 febbraio 2014 condivisi in sede Copaff

La spesa primaria delle Regioni pesa all'interno della spesa primaria della PA il 4,5% nel 2012 (dal 5,3% del 2009 in pesante riduzione pari allo 0,8%). **Le manovre di finanza pubblica**, quindi, hanno inciso **sul 4,5% della spesa pubblica primaria** (la spesa primaria delle Regioni) **per il 38,5% fra il 2009 e il 2012** a fronte di una riduzione del 12,2%, ad esempio, di quella della amministrazioni centrali che incide sulla spesa primaria il 24%.

Regione Lombardia

Il contributo al risanamento della finanza pubblica
VS
Salvaguardia degli equilibri dei bilanci regionali

1999 : FINALITÀ DEL PATTO DI STABILITÀ

«1. Nel quadro del federalismo fiscale, ……., le regioni, le province autonome, le province, i comuni e le comunità montane concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il Paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita, **impegnandosi a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo**. Il disavanzo è calcolato quale differenza tra le **entrate finali** effettivamente riscosse e le uscite di parte corrente, al netto degli interessi, effettivamente pagate. **Tra le entrate non sono considerati i trasferimenti,** sia di parte corrente che in conto capitale, dallo Stato, dall'Unione europea e dagli enti che partecipano al patto di stabilità interno, nonché quelle derivanti dai proventi della dismissione di beni immobiliari e finanziari. Tra le spese non devono essere considerate quelle sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dallo Stato, dall'Unione europea e dagli enti che partecipano al patto di stabilità interno. Tra le entrate e le spese, inoltre, non devono essere considerate quelle che per loro natura rivestono il carattere dell'eccezionalità. ……». Legge 448/98 - Art. 28

Finalità distorta da 15 anni di modifiche normative

In realtà, il patto, è stato applicato sostanzialmente sempre sulla base della spesa storica ridotta di percentuali uguali fra tutti gli enti del medesimo comparto indipendentemente da un livello omogeneo di partenza.

Regione Lombardia

Il Patto di stabilità VS i nuovi principi contabili
Le soluzioni prospettate dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome

Conferenza Regioni e Province autonome del 21/6/2012:

- ✓ …… Per quanto riguarda, .., gli obiettivi di spesa ai fini del patto di stabilità, le Regioni ritengono che sia necessario sostituire **l'attuale tetto della spesa per cassa** con un nuovo **tetto di spesa "eurostat"** che permetterebbe di rendere più coerente il metodo del calcolo del patto di stabilità in quanto più vicino alle regole di consolidamento dei conti pubblici europei.

- ✓ Alla stregua del parametro Patto di stabilità anche l'equilibrio di bilancio può essere trattato con lo schema ON/OFF e poiché il parametro "patto di stabilità" è stato rispettato da tutte le Regioni nell'anno 2011, si ritiene che sia peculiare per le regioni il parametro **di rispetto dell'equilibrio di parte corrente adeguandosi già al nuovo principio costituzionale.**

Conferenza Regioni e Province autonome dell'11/12/2012

- ✓ …. Le Regioni consapevoli di …difficoltà di gestione, acuitesi con i tagli degli ultimi provvedimenti della *spending review*, hanno già elaborato nel giugno 2012 una proposta per la sostituzione del tetto sui pagamenti con un nuovo **tetto di spesa *"eurostat"*** che permetterebbe di rendere più coerente il metodo del calcolo del patto di stabilità in quanto più vicino alle regole di consolidamento dei conti pubblici europei. Tale metodologia non ha ovviamente alcuna ripercussione sulle grandezze macroeconomiche pubbliche ed è mantenuta anche la modalità del "tetto di spesa" che obbliga ogni Regione a rivedere le proprie spese nell'ottica della razionalizzazione ed efficientamento.

- ✓ …….. tale innovazione è …**in linea con l'applicazione dei nuovi principi contabili di armonizzazione dei bilanci**, ove il principio di **competenza finanziaria prevede che le obbligazioni giuridiche attive e passive siano imputate all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza,** cioè diventa esigibile (cassa), e in linea con quanto previsto nella legge 196/2009, art.42, riguardo al potenziamento della funzione del bilancio di cassa. … [propongono] l'applicazione di tale metodologia per il patto di stabilità 2013 frutto dell'accordo unanime delle Regioni a statuto ordinario

Regione Lombardia

Patto di stabilità

La legge di Stabilità 2013, n.228/12, all'art. 1, comma 449 e seguenti, sostituisce l'obiettivo programmatico di cassa con il nuovo obiettivo di "competenza finanziaria eurocompatibile" così determinato per gli anni 2013-2016:

- **Impegni correnti al netto dei trasferimenti, delle spese per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente;**
- **Pagamenti per trasferimenti correnti, per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente;**
- **Pagamenti in capitale al netto di concessioni di credito, acquisto titoli, partecipazioni azionarie e per conferimenti.**

Il patto di stabilità interno per le Regioni si esplica con un tetto di spesa che incide direttamente sulla riduzione dell'indebitamento netto dello Stato

Regione Lombardia	2007		2010	Tagli DL 78/2010	2011	2012	2013	2014		
competenza	4537		4.531		3.836	3.520	3.195		-29%	variazione 2013/2010
cassa	4378		4.340		3.578	3.229			-26%	variazione 2012/2010
eurocompatibile							3.195	3.026	-5%	variazione 2014/2013
cassa /competenza	96,50%		95,78%		93,27%	91,73%	0,00%			

Anno 2013= +3,5 mil per sperimentazione D.lgs 118/2011
Anno 2014= al lordo quota ceduta Regione Calabria 30 mil;

Regione Lombardia

Il Patto di Stabilità Territoriale e gli investimenti

DL 5/2009 art.7quater, c. 5 – L. 220/2010 art.1, c.143

Autorizzazione per le regioni che hanno rispettato il patto di stabilità e rendono disponibili importi per gli enti locali per il patto territoriale:

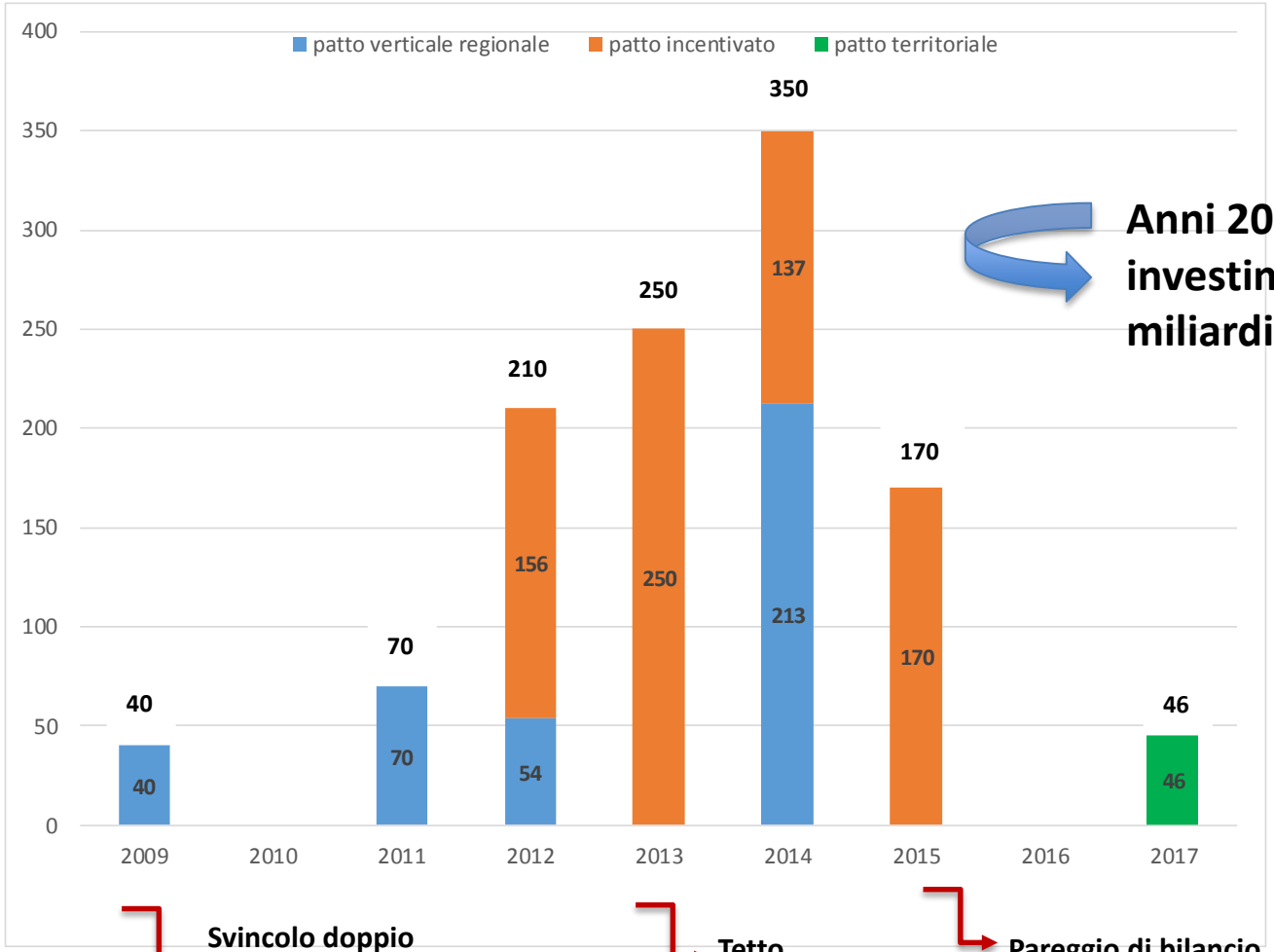
- svincolo di destinazione delle somme alle stesse spettanti nel limite del **doppio** (ovvero del **triplo**) delle somme rese disponibili, purché non esistano obbligazioni sottostanti già contratte ovvero non siano somme relative ai livelli essenziali delle prestazioni, per le quali rimane l'obbligo a carico della regione di farvi fronte;

- Le risorse svincolate ai sensi del precedente periodo sono utilizzate, **nei limiti fissati dal patto di stabilità interno**, **solo per spese di investimento**

Regione Lombardia

Il Patto di Stabilità Territoriale Lombardo

Dopo una prima sperimentazione del 2009 il Patto Territoriale è stato applicato con continuità a partire dal 2011 mettendo a disposizione significativi spazi finanziari nei limiti degli obiettivi di finanza pubblica.



Anni 2011 – 2015: investimenti per 1,050 miliardi per EELL

Svincolo doppio (triplo) trasferimenti

Tetto eurocompatibile

Pareggio di bilancio

Regione Lombardia

PATTO DI STABILITA' PER TETTO DI SPESA

PRO

- ✓ Possibilità di mantenere fuori dal patto di stabilità la spesa sanitaria (anche quella che splafona il fabbisogno ripartito), parte della spesa per il TPL
- ✓ **Obiettivo del tetto di spesa è unico fra spesa corrente e spesa in conto capitale: maggiore flessibilità**
- ✓ Possibilità di cedere a scelta la competenza corrente o la cassa come margine per ulteriori spese di **investimento** agli enti locali del proprio territorio
- ✓ Certezza nella definizione del tetto di impegni / pagamenti
- ✓ **Il metodo del «tetto di spesa» permette alle Regioni di allentare il vincolo del patto di stabilità aumentando la spesa se vi sono maggiori introiti derivanti da evasione fiscale: possibilità di detrarre spese in conto capitale nei limiti degli incassi derivanti dall'attività di recupero fiscale di cui al D.lgs. 68/2011 al 30 novembre 2014 (art. 32, c. 4, lett. i), L. n. 183/2011)**
- ✓ **Funzione «pedagogica» nella limitazione della leva fiscale regionale: le maggiori entrate non possono essere spese si rinuncia ad attivare la leva fiscale e si incentiva la revisione delle spese regionali**
- ✓ **Le manovre fiscali nazionali si scaricano come riduzione dei trasferimenti e del tetto del patto a differenza del sistema dei saldi che obbliga a mantenere fermo un rapporto fra entrate e spese**

CONTRO

- × **Il nuovo principio della competenza finanziaria** - impegno delle poste di spesa secondo la scadenza dell'obbligazione giuridica (per cassa), con un obiettivo programmatico di cassa inferiore a quello di competenza - **comporta una minore possibilità di impegno ai fini del raggiungimento dell'obiettivo**
- × Mortificazione dell'autonomia regionale in quanto non è possibile utilizzare le risorse che si ottengono azionando la leva fiscale;
- × I benefici delle maggiori entrate del ciclo economico andrebbero a favore della manovra statale

Regione Lombardia

Il peso del patto di stabilità per le RSO

Relazione per Commissione «Cottarelli» – anno 2014

impatto sul patto di stabilità		2014	2015	2016
L.228/2012		**20.090**	**20.040**	**20.040**
L.147/2013 (comprensivo dal 2015 del maggior contributo spending review di cui al c.429)		-700	-941	-941
spesa aggredibile		**19.390**	**19.099**	**19.099**
TPL (non rientra nello studio del GdL)	Fondo nazionale trasporti	-4.929	-4.929	-4.929
	ulteriori risorse regionali per TPL	-1.389	-1.389	-1.389
	risorse TPL fuori patto	1.600	1.600	1.600
programmi UE 2014 - 2020 (A)	cofinaziamento nazionale	-142	-552	-1.682
programmazione UE 2007 - 2013	programmi da terminare entro il 2015 - (24 mld di cui 18 europei e 6 nazionali)	-3.000	-5.000	
esclusione dal patto di stabilità dei cofinanziamenti (Stato + Regioni) DL 35/2013, art.2, c.7		1.000		
fondo sviluppo rurale	quota Stato	-732	-732	-732
fondo sviluppo rurale	quota Regioni	-307	-307	-307
interessi passivi oneri finanziari (impegni 2011)		-1.619	-1.619	-1.619
interessi passivi oneri finanziari derivanti applicazione DL 35/2013			-375	-760
imposte e tasse (impegni 2011)		-174	-174	-174
differenza tetto patto stabilità definito dalla legge e spese TPL; cofinanziamenti; interessi passivi e oneri finanziari; imposte e tasse		**9.698**	**5.622**	**9.107**
FONDO SVILUPPO E COESIONE	programmazione 2007 - 2013	-1.100	-1.100	-1.100
	programmazione 2014 - 2020	-15	-150	-250
spese capitale titolo II (impegni 2011 al netto sanità e UE)		-7.986	-7.986	-7.986
spese correnti per "Assistenza sociale e relative strutture" impegni 2011		-2.466	-2.466	-2.466
differenza tetto patto stabilità sottraendo anche spese FSC; investimenti; spese per assistenza sociale		**-1.869**	**-6.080**	**-2.695**

FATTORI DI PRODUZIONE				
spese personale (impegni 2011)		-2.214	-2.214	-2.214
acquisto di beni e servizi e utilizzo beni terzi (impegni 2011 al netto sanità)		-3.339	-3.339	-3.339
organi istituzionali (impegni 2011)		-557	-557	-557
differenza tetto patto stabilità sottraendo anche le spese per fattori produttivi		**-7.979**	**-10.190**	**-8.805**

L'obiettivo programmatico del Patto di stabilità non consente nemmeno di spendere tutte le risorse per la programmazione UE e le cosiddette "spese obbligatorie"

Valutazione specifica in ordine alla relazione fra i vincoli del Patto di stabilità (19 miliardi di euro a decorrere dal 2014 per le RSO) e l'esercizio delle funzioni regionali "elementari" connesse al grado di rigidità "esogena" (cofinanziamenti UE + TLP + tasse) + (investimenti + FSC + Sociale) : stanziamenti presenti nel bilancio dello Stato a favore delle Regioni

evidente necessità di conciliazione

Regione Lombardia

Come si conciliano le tempistiche previste dalla norma con le attuali regole del patto di stabilità interno?

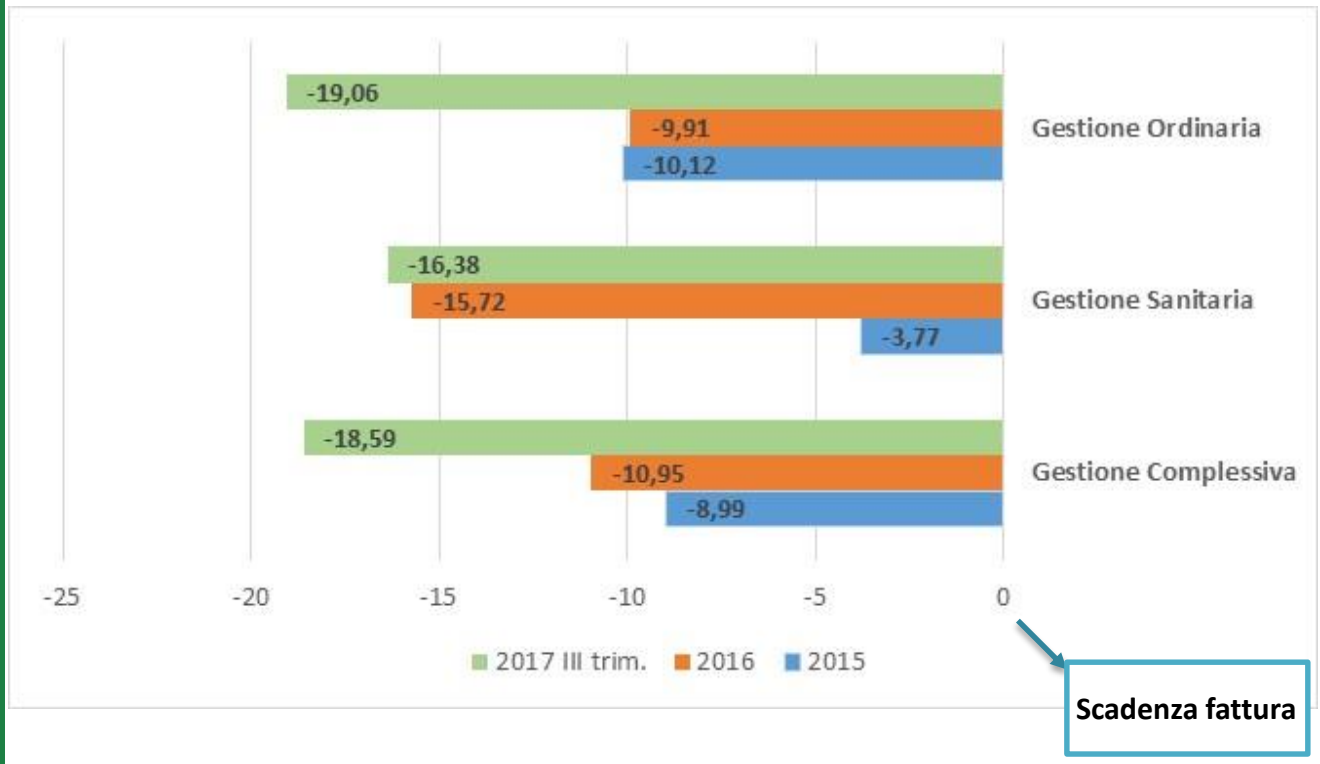
DL 66/2014 : titolo III pagamento dei debiti della PA

L'attuazione della norma dei tempi di pagamento prevista dal DL 66/2014 impone che **già dal 1° gennaio 2015** i bilanci regionali «si cimentino» con l'obiettivo del pareggio "di cassa", **anticipando di fatto di un anno l'entrata in vigore della legge 24 dicembre 2012 , n. 243** "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione" per la parte pagamenti .

Regione Lombardia

Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti

L'Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (ITP) è calcolato secondo le disposizioni previste dall'articolo 9 del DPCM 22 settembre 2014 - entrato in vigore il 15 novembre 2014 (pubblicato su G.U. Serie Generale n.265 del 14 novembre 2014): tale indicatore considera la somma, per ciascuna fattura emessa a titolo di corrispettivo di una transazione commerciale, dei giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura (o richiesta equivalente di pagamento) e la data di pagamento ai fornitori moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento.



Il segno negativo significa che, in relazione al criterio dettato dal DPCM, il pagamento avviene mediamente n° giorni prima della scadenza della fattura.

Regione Lombardia

Il contributo al risanamento della finanza pubblica del comparto Regioni e Province autonome

CRITICITÀ DEL COMPARTO A SOSTENERE ULTERIORI CONTRIBUTI ALLA FINANZA PUBBLICA

- Incapienza dei limiti del patto di stabilità (L'attuale obiettivo programmatico del Patto di stabilità non consente nemmeno di spendere tutte le risorse per la programmazione UE e le cosiddette «spese obbligatorie»)
- Percentuali rigide di risparmio su particolari spese correnti (auto; consulenze; affitti… DL 78/2010 - DL 95/2012 – DL 66/2014)
- Impossibilità di far fronte alla richiesta di contributi sul saldo netto da finanziare in caso di assenza di trasferimenti statali pena stravolgimento degli equilibri di bilancio

CRITICITÀ GIURIDICHE

- Sentenza **della Corte Costituzionale n. 79/2014,** depositata in data 8 aprile 2014, in ordine al DL 95/2012 rispetto alla quale il riversamento allo Stato di risorse regionali non risulta legittimo se non nel caso in cui alimenti un fondo perequativo (invece di essere finalizzato a misure di copertura di altre spese).
- Utilizzo di un parametro quale quello dei "consumi intermedi" che non approssima neppure lontanamente i costi standard ovvero le capacità fiscali per definire il contributo regionale al risanamento dei conti pubblici.

OPPORTUNITÀ **Legge 243/2012**

Regione Lombardia

Il contributo al risanamento della finanza pubblica VS Salvaguardia degli equilibri dei bilanci regionali

PATTO DI STABILITA' – FINALITA'

«ridurre progressivamente il finanziamento in **disavanzo** delle proprie spese e a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo»

PRINCIPIO EQUILIBRIO DI BILANCIO – LEGGE 243/2012

ENTRA IN VIGORE CON IL BILANCIO 2016

I bilanci «delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle Province autonome di Trento e Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, **registrano**:

a) **un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali;**

b) **b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti»**

Regione Lombardia

Pareggio di bilancio: anno 2015

La Legge 190/2014 (art. 1, comma 463 e seguenti):

ha stabilito **il superamento delle disposizioni in materia di Patto di Stabilità Interno** applicato alle Regioni introducendo i principi del pareggio di bilancio che sono stati anticipati rispetto l'entrata in vigore della legge 243/2012. Per il 2015 era previsto:

- un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali (nelle quali non viene considerato il debito autorizzato non contratto)e le spese finali;
- un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti.

SI TRATTA QUINDI DI COMPLESSIVI 8 VINCOLI

- **impossibilità di finanziare investimenti pubblici mediante indebitamento** ai sensi dell'art. 81 della Costituzione appositamente modificato in tal senso dalla Legge Costituzionale 20.04.2012 n° 1 e dalla Legge attuativa 24.12.2012 n° 243 (se non nei limiti dell'importo della rata di rimborso).
  È possibile finanziare investimenti solo attraverso il risparmio pubblico ovvero risorse di natura corrente, come già previsto per gli investimenti a privati.

- non consentito l'utilizzo di risorse vincolate non impegnate negli anni precedenti perché non rappresentano entrate dell'anno

Regione Lombardia

Pareggio di bilancio: anno 2015

- **Pareggio di bilancio solo in sede di rendiconto**

- **Nel saldo equilibri competenza rilevano:**

  - ✓ **il saldo FPV iscritto in entrata e in spesa;**
  - ✓ **Gli utilizzi delle quote vincolate del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015;**
  - ✓ **Gli utilizzi della quota libera del risultato di amministrazione per le reiscrizioni dei residui perenti**

- **Riconosciuto un contributo corrispondente al miglioramento sull'indebitamento netto del passaggio dal patto per tetti di spesa al pareggio di bilancio (per RL pari a 316,8 mil)**

Regione Lombardia

Pareggio di bilancio: anno 2015

Deroga normativa DL 78/2015 per sostenere gli investimenti pubblici

- **esclusione dall' equilibrio di competenza degli impegni in conto capitale per gli investimenti effettuati per le Regioni che hanno pagato nei tempi previsti dalla legislazione vigente.** La deroga riguarda solo lo sblocco della competenza pertanto i pagamenti potevano aver luogo solo negli equilibri quindi in base agli effettivi incassi. È stato possibile, altresì, impegnare nel 2015 le spese di investimento finanziate da debito, tenuto conto anche della deroga (per il solo 2015) al principio della competenza finanziaria rinforzata: le spese sono state impegnate (senza quindi la necessità dell'esigibilità concomitante) e nei mesi di febbraio/marzo 2016 si procede al riaccertamento andando ad allocare detti impegni negli esercizi in cui si prevede il pagamento;

- **impegnare spese di investimento finanziate con debito autorizzato non contratto imputandoli al 2015** e quindi successivamente in fase di riaccettamento si possono spostare gli impegni in base alla effettiva esigibilità nei futuri esercizi attraverso il meccanismo del fondo pluriennale vincolato in spesa ed entrata.

Regione Lombardia

Effetti delle manovre di finanza pubblica sui bilanci delle regioni a statuto ordinario

Dati in milioni	2015	2016	2017	2018	2019	2020
manovra leggi finanziarie 2014 - 2017	5.252,00	5.991,60	8.191,80	9.694,10	9.696,20	9.696,20
contributo delle regioni sul pareggio di bilancio (passaggio dal patto di stabilità al pareggio) - **Miglioramento dell'indebitamento**	2.005,00	1.850,00	1.022,00	660,00	660,00	660,00
TOTALE CONTRIBUTO ALLA MANOVRA	**7.257,00**	**7.841,60**	**9.213,80**	**10.354,10**	**10.356,20**	**10.356,20**
Riduzione TPL - Art.27 DL 50/2017			70,00	100,00	100,00	100,00
TOTALE			**9.283,80**	**10.454,10**	**10.456,20**	**10.456,20**
rideterminazione del FSN- Maggiori risparmi da conseguire - (legge 232/2016, comma 392)			**1.056,21**	**1.890,46**	**3.666,04**	**3.666,04**
Fabbisogno Sanitario Nazionale: rideterminazione livello fabbisogno decreto MEF 5 giugno 2017 (da RSS a carico delle RSO)			**423,00**	**604,00**	**604,00**	**604,00**
TOTALE			**10.763,01**	**12.948,56**	**14.726,24**	**14.726,24**

Regione Lombardia

Manovre di finanza pubblica
Contributo di Regione Lombardia

	2014	2015	2016	2017	2018 stima ddl bilancio	2018 % sul totale
Manovre leggi finanziarie 2014 - 2018	479	572	386	477	* 479	**22,3%**
manovra 2014 SNF	135					
stima riduzione FSN su stanziamento previsto a legislazione vigente e Intese Stato Regioni		329	622	1.147	1.561	**72,5%**
ulteriore contributo delle regioni sul pareggio di bilancio (passaggio dal patto di stabilità al pareggio) - Miglioramento dell'indebitamento		341	315	174	112	**5,2%**
CONTRIBUTO ALLA FINANZA PUBBLICA DI REGIONE LOMBARDIA	**614**	**1.241**	**1.323**	**1.798**	**2.152**	

**per 2014 riduzione del tetto patto di stabilità interno*

Contributo di RL in termini di indebitamento netto nel quadriennio 2014 – 2017 pari a 6,993 ml (stima)

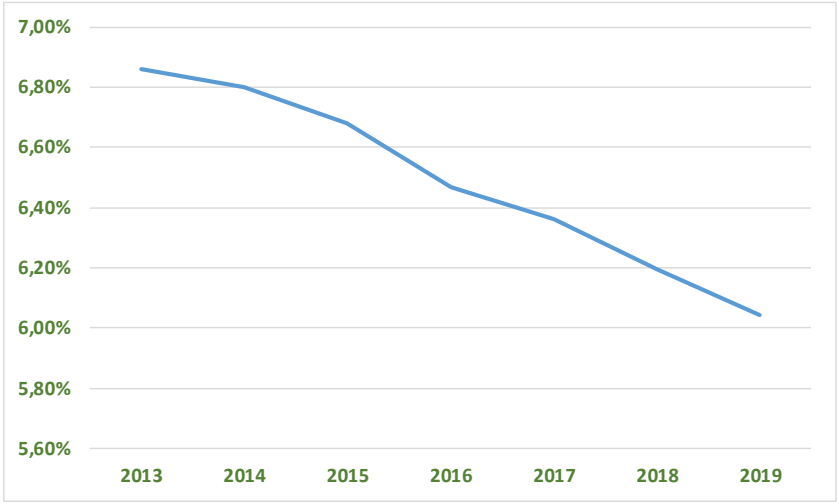
*** Seppur il ddl bilancio 2018 preveda un contributo statale alla riduzione della manovra (100 mil per RSO)**

Regione Lombardia

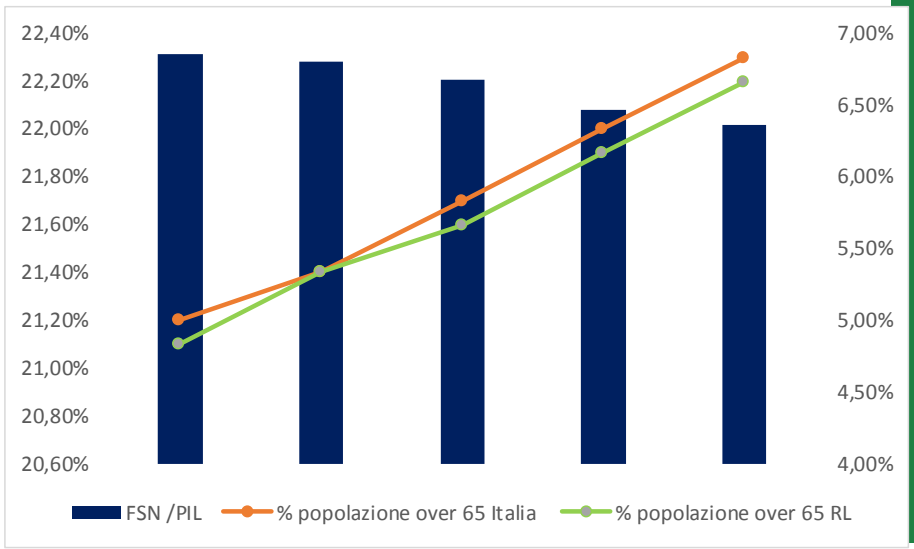
Effetti delle manovre sul FSN

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fabbisogno Sanitario Nazionale	107.005	109.928	109.715	111.000	112.577	113.396	114.396
PIL consuntivo NADEF 2015 - 2016; tendenziale 2017 e programmatico 2018 - 2020	1.560.024	1.616.048	1.642.444	1.716.479	1.770.266	1.830.623	1.893.325
FSN /PIL	6,86%	6,80%	6,68%	6,47%	6,36%	6,19%	6,04%

FSN /PIL

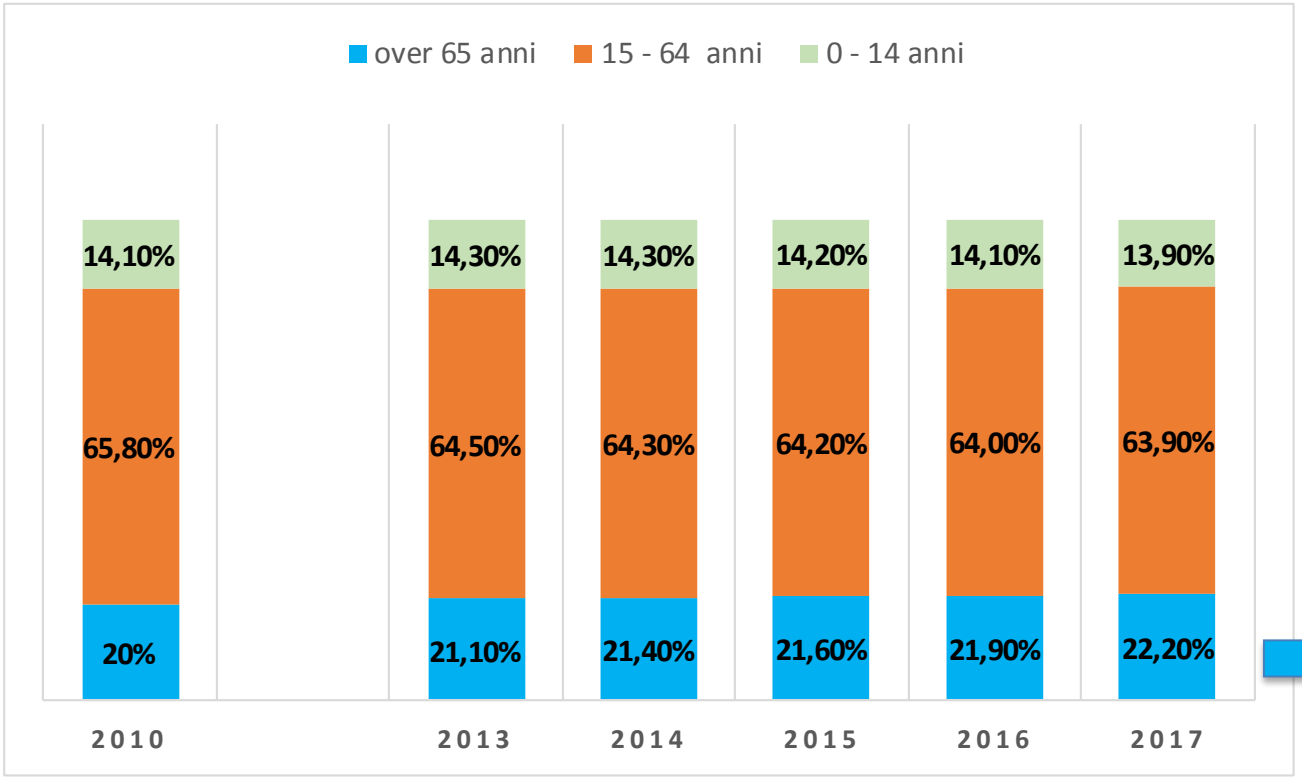


Popolazione over 65 anni / % FSN/PIL



Effetti delle manovre sul FSN

Analisi struttura per età della popolazione lombarda



2017/2010:
+11% circa

Regione Lombardia

Il contributo al risanamento della finanza pubblica del comparto Regioni e Province autonome
VS
Salvaguardia degli equilibri dei bilanci regionali

- **L'applicazione del principio dell'"equilibrio di bilancio" – legge 243/2012 – può sostituire le regole del patto di stabilità interno?**

- **L'applicazione del principio dell'"equilibrio di bilancio" a tutti gli enti della PA è la via per il risanamento dei conti pubblici nazionali?**

VS

Manovra 2018

Quadro programmatico delle AP articolato per sottosettori (tabella III 1. 6 - DPB 2018) *- % del PIL*

	2018
Amministrazioni pubbliche	**-1,6**
di cui	
Amministrazioni centrali	-1,8
Amministrazioni locali	0,2
Enti previdenza	0,1

L'avanzo richiesto dalla manovra alle RSO per il 2018 in base al testo del ddl Bilancio 2018 sarà pari a 2,2 miliardi equivalenti circa allo 0,124 % del PIL.

Avanzo richiesto alle RSO dalla manovra

	2016	2017	2018	2019	2020
avanzo (milioni)	1.900	1.974	2.200	2.696	2.696
pari al %PIL	0,114	0,115	0,124	0,147	0,142
PIL consuntivo NADEF 2015 - 2016; tendenziale 2017 e programmatico 2018 - 2020	1.672.226	1.716.479	1.770.266	1.830.623	1.893.325

Regione Lombardia

Modifica alla Legge n. 243/2012

Consiglio dei Ministri del 25 marzo 2016

Si auspica che la legge possa rispondere ai temi del:

- ***avanzo d'amministrazione "vincolato"*** *dovrebbe essere inteso come* ***parte integrante delle entrate finali in termini di competenza*** *di cui all'art. 9 della legge 243/2012 in quanto trattasi di una specificità contabile degli enti territoriali che non ha alcuna attinenza con l'avanzo libero comunemente inteso. Tale grandezza finanziaria, infatti, rappresenta una spesa "rinviata" nel tempo ma vincolata nella sua destinazione. Diversamente, come previsto dall'art. 9, co. 3 della legge 243/2012, l'applicazione dell'avanzo "libero" rientra nei margini di flessibilità del bilancio e, non essendo gravato da vincoli, può essere destinato a finalità quali la riduzione del debito o spese di investimento.*

- ***Fondo pluriennale vincolato:*** ***necessità di copertura finanziaria***

- ***unico saldo non negativo in fase di previsione:*** *necessità di adeguata formulazione di tale vincolo secondo le specificità contabili degli enti (il vincolo deve essere assolto a rendiconto attraverso accurata gestione finanziaria)*

Regione Lombardia

Pareggio di bilancio: anno 2016

Criticità e prospettive della Legge di stabilità 2016

- Gli impegni con copertura FPV rilevano **solo nell'esercizio 2016 e non per la quota rinveniente dal ricorso all'indebitamento** . La legge di stabilità 2015 prevedeva l'inclusione nei saldi del FPV dal 2016 **(l'eventuale copertura nei conti pubblici era pertanto prevista a legislazione vigente e non *una tantum*)**

- Consentito utilizzo **dell'avanzo di amministrazione** solo nei limiti della **quota del rimborso di prestiti** e del **FCDE** (poste non rilevanti ai fini del pareggio) – si tratta di poste che misurano alcune debolezze dei bilanci – **implicita premialità ad enti non virtuosi, soprattutto con riferimento alla seconda voce.**

Diversamente dal PSI rilevano concessione/riscossione di crediti e trasferimenti europei – allontanamento da un saldo compatibile a fini europei?

Regione Lombardia

Pareggio di bilancio: Criticità della Legge n. 243/2012

Il principio dell'"equilibrio di bilancio" – legge 243/2012

- ✓ Si introducono dei **criteri molto più stringenti nella definizione dei conti di Regioni, Province e Comuni che non potranno indebitarsi** a meno che tale ricorso sia destinato ad investimenti, comunque coperti da un corrispondente avanzo di risorse nell'anno, il cui piano di ammortamento non sia superiore alla vita utile dell'investimento (si introduce il principio della ***sostenibilità intergenerazionale*** del debito solo se remunerativo per le generazioni future ma, nello stesso tempo, si consente di finanziare il rinnovo del debito in scadenza e le spese finalizzate all'acquisizione di partecipazioni azionarie).

- ✓ Logica di ***"patto integrato dell'indebitamento"*** e, in assenza di condivisione nel territorio regionale ciascun ente rimane responsabile per la parte relativa ai propri vincoli di bilancio. (vedi DPCM attuativo)

Golden rule ⟺ **connotazione negativa «all'indebitamento»**

Lombardia

Legge 243/2012 e investimenti

- **La legge 243/2012 anziché limitare la possibilità di indebitamento per gli enti che hanno importanti rate per rimborso prestiti**, in considerazione anche del fatto che gli enti con elevate soglie di debito dovrebbero ridurlo almeno secondo le percentuali di riduzione previste a livello nazionale, **ha permesso di continuare a indebitarsi per lo stesso ammontare della rata del rimborso**, **«penalizzando» tutte le amministrazioni indistintamente, bloccando gli investimenti di quelle che più in questo momento sarebbero in grado di dare slancio all'economia del Paese, in quanto non hanno rate** (ovvero di limitatissimo ammontare) **di rimborso prestiti avendo utilizzato correttamente e prioritariamente il risparmio pubblico.**

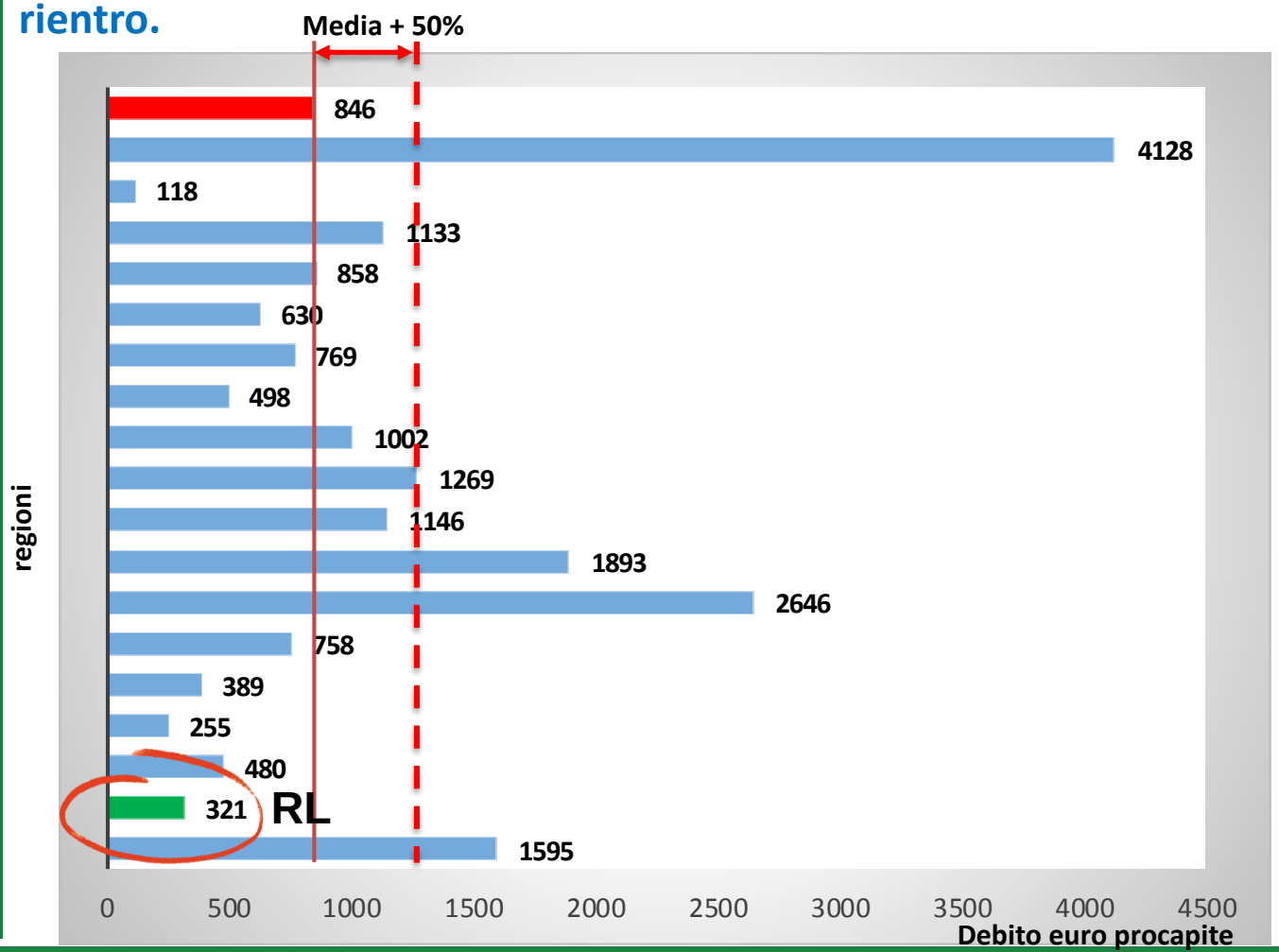
- **Contemporaneamente le stesse amministrazioni che hanno livelli di debito molto inferiori alla media non potranno investire in quanto le entrate proprie dovranno essere distolte dagli investimenti per concorrere alla riduzione del debito indistinto delle PA**

Regione Lombardia

Debito procapite delle regioni

La legge 183/2011, assumendo che le regioni con debito procapite superiore al 50% della media nazionale devono rientrare verso tale limite, ha individuato un percorso virtuoso.

Basterebbe applicarla, e solo alcune regioni dovrebbero fare manovre adeguate di rientro.



Regione Lombardia

Norme in vigore sull'indebitamento solo per investimenti per Regioni ed enti locali

Ancor prima del Patto di stabilità e pareggio di bilancio…..

- **art.119 della Costituzione**, novellato nel 2001, al comma 6 ultimi periodi, prevede che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni "*Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.*".

- La disposizione **era già presente nell'ordinamento** previsto per le Regioni a Statuto ordinario nella **legge del 1970, n.281** ove si stabiliva che "l*e Regioni possono contrarre mutui ed emettere obbligazioni esclusivamente per provvedere a spese di investimento- (Per le Regioni sono vietate* le cosiddette ***emissioni bullet***.- art.62, D.L.112/2008.)

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

- L'avanzo corrente o risparmio pubblico sconta le rate di ammortamento e la quota di interessi passivi sull'indebitamento contratto, ***a differenza della tecnica che assume a valore di riferimento l'Avanzo primario ossia al netto degli interessi passivi.***

- Per le Regioni l'avanzo corrente è la quota di entrate correnti e continuative a cui non corrisponde spesa corrente continuativa e che è utilizzabile per l'autofinanziamento degli investimenti.

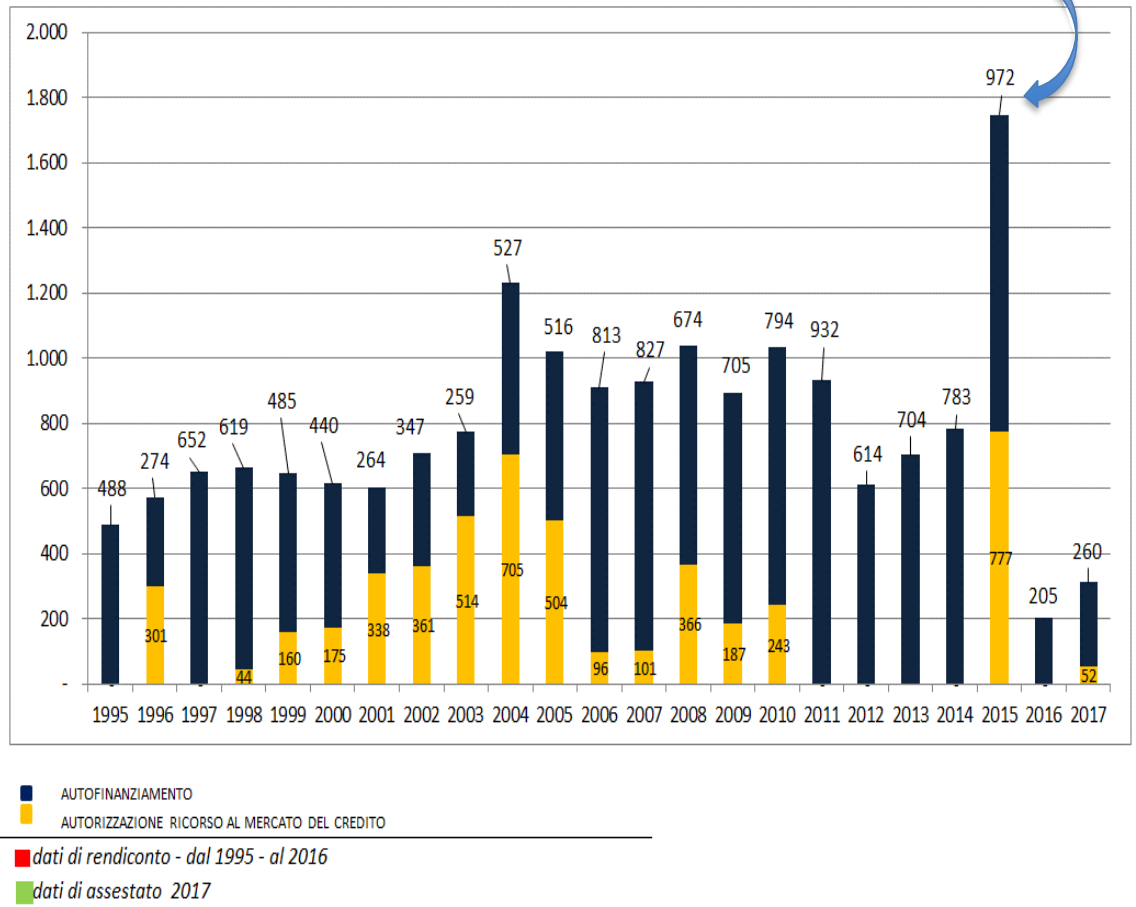
Regione Lombardia

Trend investimenti Regione Lombardia Lombardia

✓ **Divieto di prevedere investimenti coperti con debito,** con conseguente erosione di spazi di spesa corrente (legge 243/2012)

ANNO	DEBITO AUTORIZZATO	AUTOFINANZIAMENTO	TOTALE INVESTIMENTI
1995	0,00	488,50	488,50
1996	300,62	273,89	574,50
1997	0,00	651,92	651,92
1998	44,39	619,27	663,66
1999	160,45	485,01	645,46
2000	174,64	440,36	615,00
2001	337,64	263,98	601,62
2002	361,42	346,75	708,18
2003	514,37	258,68	773,05
2004	705,22	526,56	1.231,78
2005	503,50	516,17	1.019,67
2006	96,44	813,41	909,86
2007	101,04	827,15	928,19
2008	366,36	674,42	1.040,78
2009	187,20	705,22	892,42
2010	242,56	793,83	1.036,39
2011	0,00	932,50	932,50
2012	0,00	613,85	613,85
2013	0,00	703,76	703,76
2014	0,00	783,00	783,00
2015	777,00	972,00	1.749,00
2016	0,00	205,00	205,00
	MEDIA 1995/2016		*807,64*
2017	**52,00**	**260,00**	**312,00**

Deroga normativa DL 78/2015 per sostenere gli investimenti pubblici



Pareggio di bilancio: Criticità della Legge n. 243/2012

- Agli enti territoriali non è consentito l'**utilizzo dell'avanzo di amministrazione** (art. 9) che nel caso delle regioni assume grande rilevanza nonché del **Fondo di cassa** mentre le amministrazioni pubbliche non territoriali possono utilizzare tale avanzo (art. 13).

DL 50/2017 – articolo 26: le quote di avanzo vincolato sono iscritte in apposito fondo non impegnabile se non nel momento in cui si liberassero spazi finanziari nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica già definiti.

TREND DI CASSA E AVANZO IN REGIONE LOMBARDIA

€ mln	2012	2013	2014	2015	2016
Cassa al 31/12	722	2.133	1.764	2.191	3.699
Quota vincolata del risultato	5.055	4.243	2.714	1558	1091

Regione Lombardia

DDL Bilancio 2018 - Art.68, c.9
Semplificazione e flessibilità in corso d'esercizio

Dalla relazione illustrativa del ddl

«… il comma 468 dell'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, dispone che al bilancio di previsione sia allegato il prospetto dimostrativo del rispetto del saldo di cui al comma 466 del medesimo articolo 1, previsto nell'allegato n. 9 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, prevedendo, altresì, che tale prospetto **non consideri gli stanziamenti finanziati con risorse diverse dall'avanzo di amministrazione del fondo crediti di dubbia esigibilità e dei fondi spese e rischi futuri concernenti accantonamenti destinati a confluire nel risultato di amministrazione.**

Per ragioni di semplificazione e maggiore flessibilità in corso d'esercizio per gli enti, viene prevista, al comma 9, lettera b), **la soppressione dell'ultimo periodo** del richiamato comma 468 **che dispone che, nel corso dell'esercizio, ai fini della verifica del rispetto del predetto saldo, il prospetto dimostrativo è allegato alle variazioni di bilancio approvate dal Consiglio e a specifiche variazioni approvate dalla Giunta e/o dai responsabili di spesa.**

La modifica apportata con il comma 9, lettera a), volta ad espungere le parole "non finanziati dall'avanzo di amministrazione", è correlata, anch'essa, **alla decisione di superare l'obbligo della verifica dell'obiettivo del pareggio in occasione delle variazioni di bilancio. Si soggiunge, infatti, che, in sede di approvazione del bilancio di previsione, non è possibile applicare le quote dell'avanzo accantonate nei Fondi rischi e spese future, comprese le quote liberate del Fondo crediti di dubbia esigibilità. Pertanto, non si rende più necessario prevedere il divieto di utilizzare le quote finanziate dall'avanzo.**

Le modifiche apportate si rendono, pertanto, necessarie per assicurare la corretta rappresentazione ex ante delle voci di entrata e di spesa valide ai fini della verifica dei saldi di finanza pubblica.»

Regione Lombardia

DDL Bilancio 2018 - Art.68, c.9
Semplificazione e flessibilità in corso d'esercizio

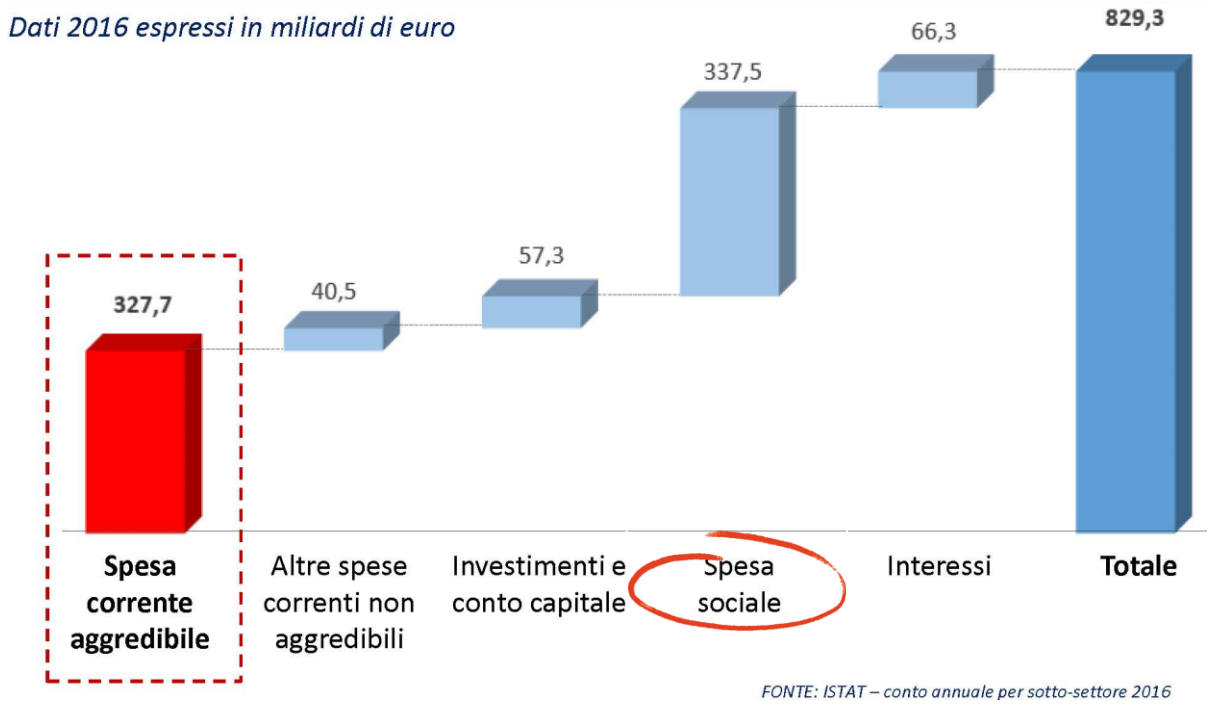
Art. 1 - Comma 468 L. 11/12/2016, n. 232

1. Al fine di garantire l'equilibrio di cui al comma 466 del presente articolo, nella fase di previsione, in attuazione del comma 1 dell'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, al bilancio di previsione è allegato il prospetto dimostrativo del rispetto del saldo di cui al citato comma 466, previsto nell'allegato n. 9 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, vigente alla data dell'approvazione di tale documento contabile. A tal fine, il prospetto allegato al bilancio di previsione non considera gli stanziamenti ~~non finanziati dall'avanzo di amministrazione~~ del fondo crediti di dubbia esigibilità e dei fondi spese e rischi futuri concernenti accantonamenti destinati a confluire nel risultato di amministrazione. Il prospetto è aggiornato dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato a seguito di successivi interventi normativi volti a modificare le regole vigenti di riferimento, dandone comunicazione alla Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali. Entro sessanta giorni dall'aggiornamento, il Consiglio approva le necessarie variazioni al bilancio di previsione. ~~Nel corso dell'esercizio, ai fini della verifica del rispetto del saldo, il prospetto di cui al terzo periodo è allegato alle variazioni di bilancio approvate dal Consiglio e a quelle di cui:~~

~~a) all'articolo 175, comma 5-bis, lettera e), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;~~
~~b) all'articolo 175, comma 5-quater, lettera b), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, se relativa al Fondo pluriennale vincolato non rilevante ai fini del saldo di cui al comma 466 del presente articolo;~~
~~b-bis) all'articolo 175, comma 5-quater, lettera c) del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;~~
~~c) all'articolo 175, comma 5-quater, lettera e-bis), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, riguardanti le operazioni di indebitamento;~~
~~d) all'articolo 51, comma 2, lettera *a)*, con riferimento alle sole variazioni per applicazione di quote del risultato di amministrazione vincolato degli esercizi precedenti, e lettera *g)*, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;~~
~~e) all'articolo 51, comma 4, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, riguardanti la reiscrizione di economie di spesa, le operazioni di indebitamento effettuate a seguito di variazioni di esigibilità della spesa e il fondo pluriennale vincolato.~~

Regione Lombardia

Spesa pubblica italiana



REVISIONE DELLA SPESA: obiettivi, attività e risultati 2014-2016. Relazione Camera dei Deputati- 20 giugno 2017 – Yoram Gutgeld, commissario per la SpendingReview

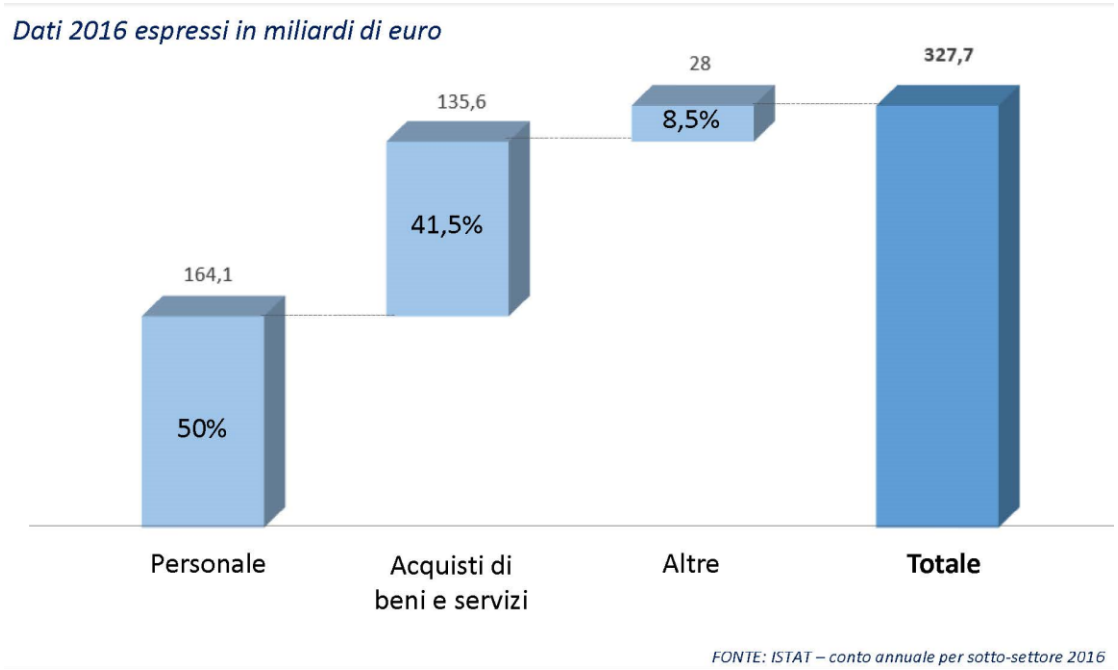
VS DDL Bilancio 2018 - Art.68, c.2, lett.c)

- **riduzione della spesa delle RSO, nel rispetto dei LEA, per 300 milioni**

Il taglio impatterà riducendo i trasferimenti delle Regioni di circa il 30% per le politiche sociali (255 mil), l'istruzione (39 mil)

Regione Lombardia

Spesa corrente aggredibile per natura

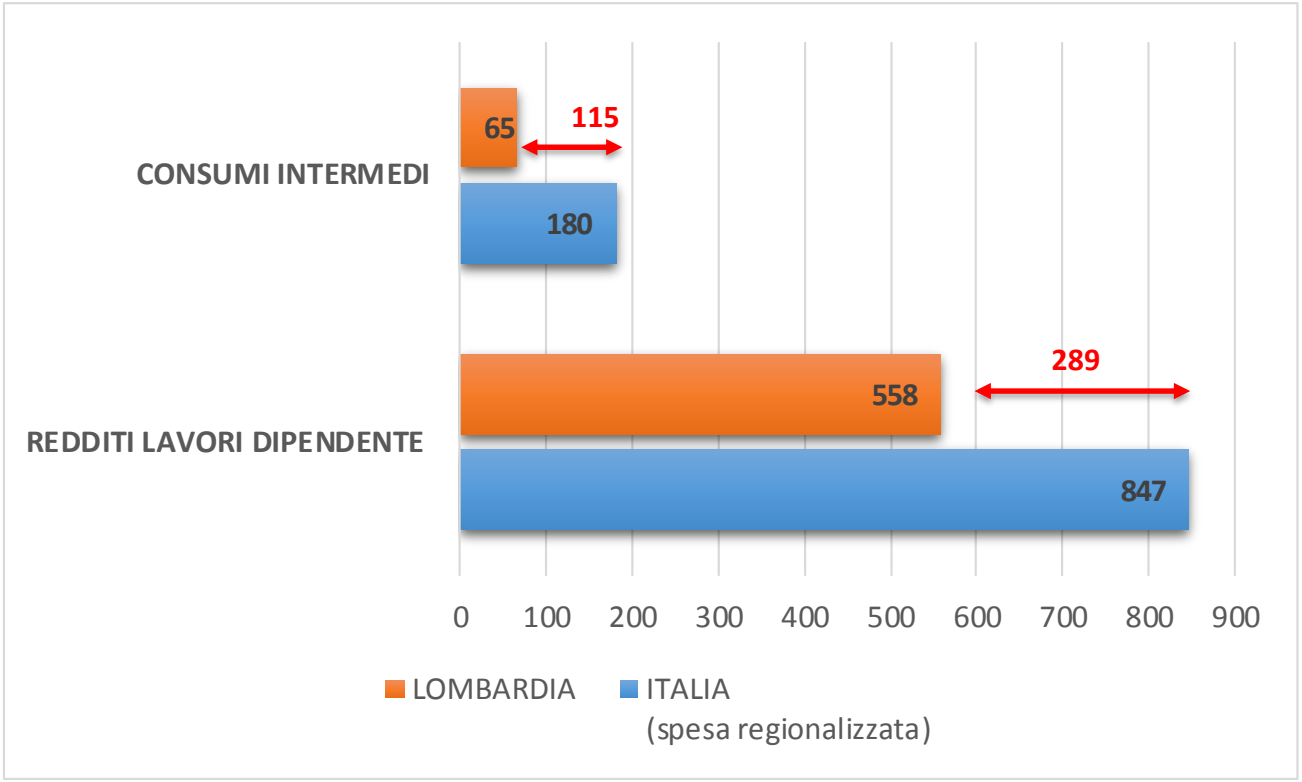


REVISIONE DELLA SPESA: obiettivi, attività e risultati 2014-2016. Relazione Camera dei Deputati- 20 giugno 2017 – Yoram Gutgeld, commissario per la SpendingReview

Regione Lombardia

Spesa statale regionalizzata

Redditi da lavoro dipendente e consumi intermedi per abitante



Margine sulla spesa di funzionamento in valore assoluto = circa 4 miliardi

Spesa statale regionalizzata 2015 - RGS

Regione Lombardia

Opportunità:
Intese Stato – Regioni
Attuazione art.116, 3° comma

Perseguire la via della riqualificazione della spesa corrente a favore dell'incremento degli investimenti con conseguente contributo positivo alla crescita del PIL chiedendo anche alle amministrazioni centrali uno sforzo di razionalizzazione sulla base di obiettivi di risparmio che prendono a riferimento la spesa media per il funzionamento.

Regione Lombardia