

**Audizione della Presidente
dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

**nell'ambito dell'indagine conoscitiva
di riforma delle procedure di
programmazione economica e finanziaria
e di bilancio in relazione alla riforma della
governance economica europea**

**Commissioni congiunte
5ª del Senato della Repubblica
(Programmazione economica, bilancio) e
V della Camera dei deputati
(Bilancio, tesoro e programmazione)**

7 maggio 2024



Indice

1. La riforma del quadro di regole di bilancio della UE	5
1.1 Una sintesi della riforma e le principali novità introdotte nell'ultima fase del negoziato legislativo	6
1.2 Il monitoraggio dei Piani e il braccio correttivo del Patto di stabilità e crescita	12
1.3 Il ruolo delle Istituzioni di bilancio indipendenti	15
1.4 Scenari di finanza pubblica nel contesto del nuovo quadro di regole: un confronto con la regola previgente di convergenza all'obiettivo di medio termine	17
2. Il nuovo Semestre europeo e le implicazioni per i documenti programmatici di finanza pubblica in Italia	23
2.1 Il nuovo Piano strutturale di bilancio quinquennale	24
2.2 Implicazioni del nuovo Semestre europeo per la presentazione dei documenti programmatici nazionali	25
3. Alcune considerazioni generali sulle implicazioni normativo-istituzionali nazionali del nuovo quadro di regole di bilancio della UE	32
3.1 Considerazioni generali su alcuni aspetti della L. 243/2012	32
3.2 Considerazioni su altri aspetti della normativa italiana	38
4. Le regole di bilancio vigenti per le Amministrazioni locali e la prospettiva della riforma della governance europea	44
Appendice – Le regole di bilancio per gli Enti territoriali e le principali caratteristiche delle loro spese ed entrate	48
A.1 Una breve descrizione dell'evoluzione normativa dal 2016	48
A.2 Le attuali regole di bilancio a livello di singoli Enti territoriali	50
A.3 Le attuali regole a livello di sottosettore	53
A.4 Le principali caratteristiche delle spese e delle entrate degli Enti territoriali	55

1. La riforma del quadro di regole di bilancio della UE

Il 26 aprile dello scorso anno la Commissione europea ha presentato una proposta legislativa di riforma del Patto di stabilità e crescita (PSC). Il pacchetto legislativo si componeva di tre testi¹:

- i. una proposta di sostituzione del Regolamento UE n. 1466/97 relativo al rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (ovvero il cosiddetto braccio preventivo del PSC); la proposta ha seguito la procedura legislativa ordinaria che vede come co-legislatori il Consiglio della UE e il Parlamento europeo;
- ii. una proposta di modifica del Regolamento del Consiglio n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (ovvero il cosiddetto braccio correttivo del PSC); la proposta ha seguito una procedura legislativa speciale dove il Parlamento europeo ha un ruolo consultivo e il Consiglio deve approvare la modifica all'unanimità;
- iii. una proposta di modifica della Direttiva del Consiglio n. 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri; anche in questo caso la proposta di modifica ha seguito una procedura legislativa speciale dove il Parlamento europeo ha un ruolo consultivo e il Consiglio deve approvare la modifica a maggioranza qualificata.

Si ricorda che l'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) ha già presentato presso queste commissioni una serie di contributi sulle proposte di riforma della *governance* della UE da parte della Commissione².

Il 20 dicembre scorso, il Consiglio (Ecofin) ha raggiunto un accordo sull'intero pacchetto legislativo apportando modifiche al quadro proposto originariamente dalla Commissione. Come verrà descritto più nel dettaglio in seguito, queste modifiche alla proposta originaria della Commissione introducevano in particolare delle salvaguardie numeriche comuni ritenute importanti per assicurare la stabilità dei conti pubblici.

Il 10 febbraio, è stato infine raggiunto un accordo tra i due co-legislatori sul nuovo Regolamento sulla parte preventiva che rappresenta una sintesi tra il testo negoziato in

¹ Commissione europea (2023), "[Proposal for a Regulation: New economic governance rules fit for the future](#)", 26 aprile.

² Si vedano Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "[Audizione della Presidente dell'UPB nell'ambito dell'esame di Atti dell'Unione europea](#)", 18 ottobre e Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "[Audizione della Presidente dell'UPB nell'ambito dell'esame della «Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE» della Commissione europea](#)", 1° marzo.

Consiglio e le richieste di modifica del Parlamento³. Il negoziato legislativo si è limitato al Regolamento che riforma il braccio preventivo per il quale il Parlamento è co-legislatore. L'accordo politico è stato approvato dal Consiglio in seno alla Commissione dei rappresentanti permanenti e dal Parlamento per mezzo della sua Commissione per gli affari economici.

Il 23 aprile, il Parlamento europeo ha approvato i testi legislativi come concordati con il Consiglio a febbraio⁴. Il Parlamento europeo nella sua ultima seduta plenaria prima delle elezioni europee ha adottato il Regolamento di modifica al braccio preventivo come concordato a seguito dell'accordo politico raggiunto a febbraio. Il Parlamento ha anche espresso il suo parere favorevole al testo concordato in seno al Consiglio sulle modifiche al Regolamento del braccio correttivo e alla Direttiva sui quadri di bilancio.

L'iter legislativo si è concluso con l'approvazione finale del Consiglio il 29 aprile⁵ e la riforma è entrata in vigore il 30 aprile, ovvero il giorno della pubblicazione dei nuovi testi legislativi sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea⁶. È opportuno ricordare che, mentre il nuovo Regolamento sulla parte preventiva e le modifiche a quello sulla parte correttiva sono di immediata applicazione, le modifiche alla Direttiva sui quadri di bilancio devono essere trasposte nella legislazione nazionale entro il 31 dicembre 2025.

1.1 Una sintesi della riforma e le principali novità introdotte nell'ultima fase del negoziato legislativo

La nuova *governance* economica della UE si prefigge l'obiettivo di affrontare le questioni poste dalla crescente eterogeneità delle posizioni di bilancio degli Stati Membri, le vulnerabilità specifiche di ciascun paese nonché le priorità economiche che interessano l'Unione nel suo complesso⁷. Allo stesso tempo, si ritiene fondamentale rafforzare la titolarità delle regole di bilancio da parte degli Stati membri.

³ Consiglio della UE (2024), "Riesame della *governance* economica: accordo tra Consiglio e Parlamento sulla riforma delle norme di bilancio", 10 febbraio.

⁴ Parlamento europeo (2024), "Patto di stabilità: i deputati approvano le nuove regole di bilancio", 23 aprile.

⁵ Consiglio della UE (2024), "Riesame della *governance* economica: il Consiglio adotta la riforma delle regole di bilancio", 29 Aprile.

⁶ Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio; Regolamento (UE) 2024/1264 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; Direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

⁷ In particolare, il considerando n. 5 del nuovo Regolamento sul braccio preventivo sottolinea: "È opportuno adattare il quadro di *governance* economica dell'Unione, al fine di tenere maggiormente conto della crescente eterogeneità delle posizioni di bilancio e del debito pubblico, nonché delle sfide economiche e di altre vulnerabilità tra gli Stati membri. [...] Al contempo è opportuno adattare il quadro di *governance* economica dell'Unione, affinché quest'ultima possa meglio affrontare le sfide a medio e lungo termine che le si presentano".

Il principale strumento di programmazione pluriennale che gli Stati membri dovranno presentare alla UE è costituito dai Piani strutturali di bilancio di medio periodo (PSB). Essi integreranno la programmazione di bilancio con le riforme strutturali e gli investimenti in un’ottica di medio termine. I Piani sostituiranno gli attuali Programmi di stabilità o convergenza (PS) e i Programmi nazionali di riforma (PNR); avranno una durata di quattro o cinque anni a seconda della durata naturale della legislatura nazionale. Saranno presentati entro il 30 aprile dell’anno precedente alla loro scadenza e quindi non più a cadenza annuale come attualmente per i PS e i PNR. Quindi, l’Italia dovrà presentare il PSB ogni cinque anni.

Se uno Stato membro ha un disavanzo delle Amministrazioni pubbliche superiore al 3 per cento del PIL o un debito pubblico superiore al 60 per cento del PIL, sarà tenuto a presentare nel Piano un sentiero pluriennale di aggiustamento di bilancio. Il sentiero di aggiustamento della finanza pubblica è determinato da nuove regole di bilancio che si fondano sul pilastro della riduzione plausibile del debito in rapporto al PIL verso livelli prudenti e su alcune salvaguardie numeriche comuni introdotte dal Consiglio della UE. Infatti, gli aggiustamenti di bilancio richiesti sono differenziati tra Stati membri in base alla specifica situazione delle finanze pubbliche, guardando in particolare alla dinamica del debito e alle prospettive macroeconomiche e finanziarie nazionali. Durante il negoziato in Consiglio sono stati, inoltre, inseriti dei requisiti minimi di consolidamento in termini di debito e deficit comuni a tutti gli Stati membri.

Il consolidamento di bilancio richiesto deve quindi rispettare una serie di condizioni che dovrebbero assicurare la riduzione del rapporto fra debito e PIL verso livelli prudenti. L’aggiustamento deve essere tale da garantire che alla fine del percorso di consolidamento: i) il debito pubblico in rapporto al PIL si collochi in modo plausibile su una traiettoria decrescente nel medio termine⁸ o si mantenga su livelli prudenti al di sotto del 60 per cento; ii) il disavanzo pubblico si mantenga al di sotto del valore di riferimento del 3 per cento del PIL nel medio periodo. In particolare, tali dinamiche devono essere mantenute nei dieci anni successivi all’aggiustamento nell’ipotesi di politiche invariate ossia in assenza di ulteriori misure di bilancio. Inoltre, il sentiero di consolidamento deve essere coerente con l’aggiustamento richiesto dalla parte correttiva del quadro di regole della UE in caso di paesi in procedura di disavanzo eccessivo (PDE).

In aggiunta al requisito basato sulla riduzione plausibile del debito in rapporto al PIL verso livelli prudenti proposto dalla Commissione, il Consiglio ha introdotto due salvaguardie numeriche comuni. Secondo la salvaguardia sulla sostenibilità del debito,

⁸ La plausibilità del percorso decrescente del debito nel medio termine sarà valutata sulla base di scenari avversi e di un’analisi stocastica o probabilistica (per i dettagli si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), “Audizione della Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio nell’ambito dell’attività conoscitiva preliminare all’esame del Documento di economia e finanza 2024”, 22 aprile. Gli scenari avversi mostrano gli effetti sulla dinamica del debito in rapporto al PIL di uno o più *shock* sulle principali variabili macroeconomiche e di finanza pubblica. L’analisi stocastica permette di valutare la probabilità di discesa del rapporto a fronte dell’incertezza delle prospettive macro-finanziarie. L’analisi simula, infatti, la risposta del rapporto debito/PIL a un numero elevato di *shock* delle variabili macro-finanziarie sulla base del loro comportamento passato.

durante il periodo di aggiustamento (esclusi gli anni in cui lo Stato membro si trovi in PDE) il debito deve diminuire in media di 1 punto percentuale di PIL all'anno fin tanto che esso rimane superiore al 90 per cento e di mezzo punto percentuale fin tanto che esso rimane sotto tale soglia ma al di sopra del 60 per cento. Inoltre, il Consiglio ha inserito la salvaguardia di resilienza relativa al disavanzo, ovvero un margine rispetto alla soglia del 3 per cento del disavanzo rispetto al PIL. Tale salvaguardia richiede di continuare il consolidamento di bilancio dopo il percorso iniziale di aggiustamento fino a quando il disavanzo strutturale non sia inferiore alla soglia dell'1,5 per cento, prescrivendo un consolidamento strutturale annuale pari a 0,4 punti percentuali nel caso di un percorso di aggiustamento di quattro anni e a 0,25 punti percentuali nel caso di un percorso di aggiustamento di sette anni (si veda il seguito del paragrafo sulla durata del percorso di aggiustamento). Questo margine di "resilienza" ha l'obiettivo di creare uno spazio di bilancio per poter attuare politiche anticicliche o affrontare avversità impreviste.

Il nuovo Regolamento sul braccio preventivo conferma le due clausole di salvaguardia, specifica per paese e generale, già presenti nel precedente quadro di regole ma vengono modificate le procedure per attivarle. La clausola specifica per paese viene attivata a seguito di una raccomandazione del Consiglio della UE, successiva a una raccomandazione della Commissione e basata su una richiesta dello Stato membro. La raccomandazione autorizza lo Stato membro a deviare dal percorso di aggiustamento concordato per un tempo definito dal Consiglio stesso. La clausola può essere estesa per un periodo ulteriore non superiore all'anno, sempre sottoponendo la richiesta al Consiglio. La clausola specifica per paese viene giustificata solamente nel caso in cui si verificano eventi estremi che il Governo non era in grado di prevedere, con un impatto rilevante sulle finanze pubbliche. La clausola generale di salvaguardia viene attivata dal Consiglio, sempre su raccomandazione della Commissione, nel caso di grave recessione economica nell'area dell'euro o nella UE, per una durata massima di un anno estendibile di volta in volta per un altro anno in caso di persistenza della recessione. Su richiesta del Consiglio, il Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche (*European Fiscal Board*, EFB) può fornire un parere su tale estensione.

L'aggiustamento di bilancio richiesto dai nuovi criteri verrà espresso attraverso un unico indicatore: la spesa primaria netta finanziata con risorse nazionali⁹. L'indicatore esclude dalla spesa totale la spesa per interessi, i trasferimenti ricevuti dalla UE per programmi europei, le spese di co-finanziamento nazionale sostenute per i progetti finanziati dalla UE¹⁰, le spese legate alla componente ciclica dei sussidi di disoccupazione, l'impatto delle

⁹ Come anticipato da Commissione europea (2024), "*Debt Sustainability Monitor 2023*", marzo p. 113, l'aggiustamento richiesto sarà espresso verosimilmente in termini di tasso di crescita della spesa primaria netta nominale, traducendo così l'aggiustamento richiesto del saldo primario in obiettivi di spesa primaria netta. In ogni caso, ulteriori dettagli sull'indicatore saranno disponibili nel Codice di condotta che gli Stati membri stanno attualmente discutendo con la Commissione.

¹⁰ Questo elemento è stato introdotto durante il negoziato con il Parlamento europeo. Per ridurre la difficoltà di misurazione delle spese di co-finanziamento nazionale dei progetti finanziati dalla UE, il nuovo Regolamento sul braccio preventivo richiede a Eurostat di sviluppare un sistema di raccolta dati e monitoraggio di tale aggregato che garantisca qualità e trasparenza. In attesa di tali statistiche, per il monitoraggio verranno utilizzate le stime fornite dagli Stati membri.

una tantum e delle altre misure temporanee. L'indicatore è, inoltre, calcolato al netto dell'impatto finanziario delle misure di entrata discrezionali, che possono quindi servire a coprire spese più elevate di quanto inizialmente previsto durante la fase di attuazione del Piano. La gestione e la composizione del bilancio restano di competenza nazionale: lo Stato membro dovrà formulare la sua politica di bilancio in modo tale da rispettare il limite della spesa primaria netta concordato con il Consiglio che diventa il meccanismo operativo di coordinamento a livello della UE.

Il Piano dovrà presentare il sentiero programmatico della spesa primaria netta coerente sia con il nuovo braccio preventivo sia con quello correttivo del PSC. Il sentiero di spesa netta è ancorato all'aggiustamento richiesto sia per assicurare la riduzione plausibile del debito verso livelli prudenti e rispettare le salvaguardie numeriche comuni sia per assicurare il percorso del disavanzo complessivo previsto dalla parte correttiva per i paesi in PDE. La versione finale dei testi legislativi ha, infatti, chiarito che il percorso della spesa primaria netta deve essere coerente anche con quanto previsto nel braccio correttivo dal quadro di regole. Dunque, gli Stati membri con deficit superiore al 3 per cento del PIL dovranno assicurare un miglioramento annuo del saldo complessivo strutturale pari almeno a mezzo punto percentuale fino all'uscita dalla PDE. Tuttavia, nel triennio 2025-27, è previsto che si tenga in considerazione l'aumento della spesa per interessi in rapporto al PIL (si veda il paragrafo 1.2). Questi aggiustamenti di bilancio rappresentano lo sforzo minimo durante la fase in cui il paese è in PDE; tuttavia, si applicano gli aggiustamenti che soddisfano il criterio della riduzione plausibile del debito in rapporto al PIL verso livelli prudenti alla fine del periodo di aggiustamento o la salvaguardia numerica sul debito una volta usciti dalla PDE, quando questi richiedono un consolidamento maggiore. Quindi, l'aggiustamento di bilancio da perseguire sarà il più ambizioso tra quelli richiesti dai tre criteri (PDE, riduzione plausibile del rapporto tra il debito e il PIL e salvaguardia numerica sul debito).

L'aggiustamento di bilancio è definito per un periodo minimo di quattro anni e può essere esteso fino a sette. La richiesta di una estensione fino a un massimo di tre anni del periodo di consolidamento è subordinata alla presentazione nel Piano di un programma vincolante di riforme e investimenti. In tutti i casi, il consolidamento annuo deve essere di norma lineare, quindi equamente distribuito nel periodo di aggiustamento (cosiddetta clausola di *no-backloading*). Nelle disposizioni transitorie del nuovo Regolamento sul braccio preventivo, per il periodo 2025-26 lo Stato membro può chiedere una eccezione alla clausola di *no-backloading* per le spese legate ai progetti finanziati con prestiti del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and resilience facility*, RRF) o con il co-finanziamento nazionale degli altri fondi della UE.

Le riforme e gli investimenti eleggibili per l'estensione del periodo di aggiustamento dovranno soddisfare determinati criteri. Il nuovo Regolamento sul braccio preventivo prevede, infatti, che le misure per essere eleggibili debbano nel loro complesso: i) migliorare la crescita e la resilienza economica; ii) contribuire alla sostenibilità di bilancio attraverso miglioramenti strutturali alle finanze pubbliche; iii) affrontare le priorità

comuni dell'Unione quali la transizione verde, digitale, la resilienza economica e sociale, la sicurezza energetica e una capacità di difesa comune; iv) dare risposta alle raccomandazioni specifiche rivolte dal Consiglio al paese nel quadro del Semestre europeo e della procedura per squilibri macroeconomici eccessivi; v) assicurare che il livello programmato di investimenti finanziati con risorse nazionali non sia inferiore alla media del periodo precedente alla presentazione del Piano. Rispetto al testo iniziale della Commissione, il Consiglio e il Parlamento hanno aggiunto che, per tutta la durata di attuazione del RRF, gli impegni inclusi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) siano "presi in considerazione" per l'estensione del periodo di aggiustamento di bilancio. Gli impegni presentati devono essere sufficientemente dettagliati, verificabili anche attraverso l'identificazione di indicatori per il monitoraggio e pianificati nel tempo affinché la loro attuazione possa avvenire nel periodo di durata del PSB.

Le riforme e gli investimenti inclusi nel Piano strutturale di bilancio dovranno rappresentare una risposta alle difficoltà strutturali del paese e, in particolare, alle raccomandazioni specifiche rivolte dal Consiglio nell'ambito del Semestre europeo e alle priorità comuni dell'Unione. In caso di squilibri macroeconomici, il Piano dovrà presentare le misure atte a correggere tali squilibri. Il PSB dovrà includere l'impatto degli investimenti e delle riforme già attuati sulla crescita potenziale e sulla sostenibilità di bilancio. Il Piano deve inoltre illustrare il programma di investimenti pubblici, compresi quelli relativi alle priorità comuni dell'Unione, e spiegare la sua coerenza e complementarità con i fondi di coesione e con il PNRR.

Qualora uno Stato membro non rispetti in modo soddisfacente l'insieme di riforme e investimenti concordato per l'estensione del periodo di consolidamento, l'aggiustamento annuale di bilancio potrà essere reso più restrittivo. Nel caso di un'attuazione parziale delle riforme e investimenti vincolanti per l'estensione del periodo di aggiustamento di bilancio, il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può adottare una raccomandazione rivolta allo Stato membro per accorciare il periodo di consolidamento intensificando lo sforzo di aggiustamento annuale. Ciò non si applica se vi sono circostanze oggettive che ne impediscano l'attuazione entro il termine inizialmente previsto.

La presentazione dei Piani dovrà avvenire, di norma, entro il 30 aprile dell'ultimo anno del Piano in vigore e sarà preceduta da consultazioni con la Commissione europea, che dovrà indicare allo Stato membro un sentiero di aggiustamento "di riferimento" entro il 15 gennaio¹¹. Nella fase preliminare, la Commissione condividerà con lo Stato membro una traiettoria di riferimento nonché tutte le informazioni sulle ipotesi e metodologie

¹¹ Per gli Stati membri che hanno valori di deficit o debito in rapporto al PIL al di sotto, rispettivamente, del 3 per cento e del 60 per cento la Commissione potrà fornire, invece delle traiettorie di riferimento, delle "informazioni tecniche". Queste rappresenteranno una guida per una strategia di bilancio in grado di assicurare che il debito e il deficit rimangano sotto i valori soglia nel medio periodo, sempre nell'ipotesi di politiche invariate. Tutti gli Stati membri saranno comunque tenuti a garantire un margine di resilienza rispetto al limite del 3 per cento per il deficit in rapporto al PIL.

utilizzate. Prima della trasmissione della traiettoria di riferimento, lo Stato membro può richiedere un confronto tecnico con la Commissione per discutere le più recenti informazioni statistiche e le prospettive economiche e di bilancio del paese. Per il primo ciclo di programmazione, la Commissione si baserà sulla metodologia contenuta nel *Debt Sustainability Monitor 2023*¹², aggiornata con le stime sui costi di invecchiamento della popolazione contenute nell'*Ageing Report 2024*¹³. Il nuovo Regolamento prevede l'istituzione di un gruppo di lavoro composto da Stati membri, Commissione europea e Banca centrale europea per discutere possibili miglioramenti metodologici. Il gruppo includerà anche lo *European Fiscal Board* e il Meccanismo europeo di stabilità come osservatori.

In alcuni casi, i Piani potranno essere modificati prima della loro scadenza. In primo luogo, ogni nuovo Governo potrà chiedere di presentare un nuovo Piano che copra un periodo di quattro o cinque anni a seconda della durata della legislatura nazionale. Inoltre, un Governo ancora in carica potrà rivedere il suo PSB prima della fine di quello concordato qualora, per circostanze oggettive, non sia più in grado di rispettarlo. In questo caso, il Piano rivisto coprirà il periodo rimanente del precedente¹⁴. In ambedue i casi, la Commissione deve presentare entro tre settimane dalla richiesta dello Stato membro, una nuova traiettoria di riferimento la quale, come regola generale, non potrà prevedere uno sforzo di bilancio inferiore a quello precedente.

La versione finale dei testi legislativi prevede che il Governo consulti le istituzioni rilevanti per la politica economica e di bilancio e le parti sociali prima di presentare il Piano alla UE. Per rafforzare la titolarità nazionale del PSB, gli Stati membri dovranno consultare la società civile, le parti sociali, le autorità regionali e altre parti interessate, conformemente al quadro nazionale. Prima di presentare il Piano alla UE, ciascuno Stato membro è invitato a discuterlo con il proprio Parlamento.

Il Piano viene quindi presentato dallo Stato membro alla UE per la sua valutazione. Il Piano dovrà essere coerente con la traiettoria di riferimento presentata dalla Commissione europea. Se il sentiero predisposto dallo Stato membro è meno restrittivo rispetto alla traiettoria di riferimento, lo Stato dovrà motivare la differenza sulla base di evidenze empiriche e argomentazioni economiche. Inoltre, nel caso di Piani con un percorso di aggiustamento di sette anni, la Commissione valuterà se le misure di riforma e gli investimenti siano coerenti con i criteri per l'estensione del periodo di aggiustamento.

In caso di valutazione positiva, il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, adotterà per mezzo di una propria raccomandazione il sentiero di spesa netta definito dal Piano e – in caso di richiesta di estensione del periodo di aggiustamento di bilancio

¹² Commissione europea (2024), "*Debt Sustainability Monitor 2023*", marzo.

¹³ Commissione europea (2024), "*2024 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)*", aprile.

¹⁴ Questa possibilità è prevista solo per i Piani che hanno un orizzonte residuo di almeno dodici mesi.

– **l’insieme di riforme e investimenti che giustificano tale richiesta.** Se il Piano riceverà invece un parere negativo, il Consiglio potrà chiedere allo Stato membro di presentare un nuovo Piano. Se lo Stato membro proporrà nuovamente un Piano inadeguato rispetto ai requisiti del Regolamento, il Consiglio potrà raccomandare allo Stato membro di seguire la traiettoria di riferimento definita dalla Commissione europea all’inizio della procedura.

Nei testi legislativi sono presenti alcune disposizioni transitorie che riguardano il primo ciclo di programmazione. In deroga alle tempistiche sulla preparazione dei Piani, la Commissione trasmetterà gli orientamenti preliminari sulle traiettorie di riferimento pluriennali agli Stati membri entro il 21 giugno 2024. Al contempo, gli Stati membri potranno presentare i Piani entro il 20 settembre 2024, salvo che lo Stato membro e la Commissione non concordino di prorogare il termine per un periodo di tempo “ragionevole”.

1.2 Il monitoraggio dei Piani e il braccio correttivo del Patto di stabilità e crescita

Ogni anno, entro il 30 aprile, gli Stati Membri dovranno presentare alla Commissione e al Consiglio una Relazione annuale sullo stato di attuazione del Piano. La Relazione dovrà rendere conto in particolare dell’andamento della spesa primaria netta e dell’attuazione delle riforme e degli investimenti vincolanti per l’estensione del percorso di aggiustamento di bilancio se concordata con il Consiglio. Per quanto riguarda la spesa primaria netta, la Commissione valuterà i risultati conseguiti sulla base dei dati a consuntivo dell’anno precedente certificati da Eurostat.

La sorveglianza di bilancio annuale si baserà sul monitoraggio del percorso effettivo dell’indicatore unico di spesa primaria netta finanziata a livello nazionale, che non potrà superare quello contenuto nel Piano adottato dal Consiglio. Il percorso concordato con il Consiglio rappresenterà quindi un limite massimo alla spesa primaria netta che il paese potrà conseguire. È previsto un conto di controllo che tratterà le deviazioni annuali e cumulate sia positive che negative della spesa netta osservate rispetto agli obiettivi di spesa concordati con il Consiglio. Il conto di controllo non registra le deviazioni realizzate durante l’attivazione delle clausole di salvaguardia specifiche per paese o generali (si veda il paragrafo 1.1).

In caso di deviazioni superiori a determinati valori dal percorso concordato di spesa primaria netta, viene attivata la procedura per disavanzo eccessivo basata sul criterio del debito. La Commissione valuta l’apertura di una procedura quando il rapporto tra debito pubblico e PIL supera il 60 per cento, il saldo di bilancio non è vicino al pareggio o in avanzo¹⁵ e le deviazioni registrate nel conto di controllo dello Stato membro superano determinate soglie annuali o cumulative. Le soglie per le deviazioni registrate nel conto di

¹⁵ Come riportato nel Considerando n. 14 del [Regolamento](#) che modifica il braccio correttivo, la posizione di bilancio è considerata prossima al pareggio se l’indebitamento netto non supera lo 0,5 per cento del PIL.

controllo sono: i) 0,3 punti percentuali di PIL su base annuale e ii) 0,6 punti percentuali di PIL su base cumulata.

L'attivazione della procedura per il mancato rispetto del criterio del disavanzo sopra il 3 per cento del PIL è rimasta invariata. La procedura verrà attivata in caso di un disavanzo che supera la soglia di riferimento del deficit stabilita nel Trattato pari al 3 per cento del PIL, quando tale superamento non è considerato né eccezionale né temporaneo.

Nella fase decisionale circa l'apertura di una procedura per disavanzi eccessivi, continueranno a essere valutati i fattori rilevanti. La Commissione dovrà tenere conto, tra l'altro, di tutti i fattori che possono aver influenzato in modo significativo il rispetto del criterio del deficit e del percorso di spesa primaria netta da parte dello Stato membro. Verranno valutati il livello di rischio del debito pubblico, la sua dinamica, la sua struttura e il suo finanziamento, nonché i rischi potenziali derivanti dalle passività contingenti legate alle previsioni dei costi legati all'invecchiamento della popolazione e all'evoluzione del debito del settore privato. In particolare, un importante fattore aggravante sarà rappresentato da un rischio di sostenibilità del debito valutato rilevante dalla Commissione¹⁶. La Commissione dovrà inoltre esaminare l'andamento di medio termine dell'economia, inclusa la crescita potenziale, la dinamica dell'inflazione e la fase ciclica confrontandole con le ipotesi alla base della programmazione della spesa primaria netta adottata dal Consiglio. Infine, la Commissione dovrà valutare i progressi realizzati nell'attuazione delle riforme e degli investimenti, con particolare attenzione alle misure per prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici e alle politiche legate alla strategia europea per la crescita e per l'occupazione, comprese quelle sostenute dal programma *NextGenerationEU*, nonché la qualità complessiva delle finanze pubbliche e l'efficacia delle regole di bilancio nazionali. In particolare, l'aumento degli investimenti pubblici nel settore della difesa sarà considerato un fattore mitigante¹⁷.

Sono previste modifiche relativamente marginali alle procedure vigenti nel caso del superamento dei limiti previsti dal Trattato e dai Regolamenti. In primo luogo, la Commissione pubblica un Rapporto ai sensi dell'articolo 126.3 del TFUE che accerta o meno l'esistenza della violazione, anche sulla base dei fattori rilevanti precedentemente descritti. Entro due settimane dalla pubblicazione del Rapporto, il comitato economico e finanziario formula un parere. Tenuto in considerazione tale parere, la Commissione può indirizzare un proprio parere e una proposta al Consiglio sull'apertura di una procedura di infrazione e informarne il Parlamento europeo¹⁸.

¹⁶ Per stabilire il grado di rischio di sostenibilità del debito, la Commissione utilizzerà la metodologia presentata nel suo rapporto *Debt sustainability monitor*.

¹⁷ A questo stadio, deve essere ancora chiarito se la valutazione della spesa nel settore della difesa verrà condotta attraverso un confronto rispetto alla media della UE, attraverso un'analisi delle tendenze nazionali di medio termine o attraverso altri parametri.

¹⁸ Rispetto al testo proposto dalla Commissione ad aprile 2023, durante il negoziato con il Consiglio è stata rimossa la possibilità per il Parlamento europeo di convocare lo Stato membro a rischio di deviazione dal sentiero di spesa. Nelle intenzioni della Commissione questa norma avrebbe rafforzato i costi reputazionali legati al mancato rispetto del sentiero di spesa.

Se il Consiglio decide – entro quattro mesi dalla pubblicazione del Rapporto della Commissione – per l’esistenza di un disavanzo eccessivo, adotta una raccomandazione nei confronti dello Stato membro con la tempistica per la correzione del deficit eccessivo e il relativo percorso di correzione della spesa primaria netta. Nel caso di PDE per il criterio del disavanzo, il percorso correttivo della spesa primaria netta dovrà assicurare una riduzione minima annua del saldo complessivo strutturale di almeno 0,5 punti percentuali di PIL. Sulla base di un considerando inserito nel Regolamento che modifica il braccio correttivo¹⁹, per il triennio 2025-27 l’aggiustamento di bilancio correttivo non terrà conto dei maggiori costi legati all’incremento della spesa per interessi. Quindi, in tali anni la correzione minima richiesta in caso di procedura per deficit eccessivo sarà equivalente a un aggiustamento di 0,5 punti percentuali di PIL sul saldo primario strutturale. Nel caso di PDE per il criterio del debito, il percorso di correzione dovrà essere almeno equivalente a quello precedentemente concordato con il Consiglio e dovrà prevedere la correzione delle deviazioni accumulate nel conto di controllo entro un termine che verrà stabilito dal Consiglio stesso. Se sopravvengono circostanze oggettive che rendono il percorso originario non più fattibile, il Consiglio delinea un percorso diverso nell’ambito della PDE.

Il paese sottoposto a procedura per disavanzi eccessivi dispone di norma di sei mesi – ridotti a tre nel caso di deviazioni particolarmente rilevanti – per presentare alla Commissione e al Consiglio una relazione con gli obiettivi per le spese e per le entrate coerenti con la Raccomandazione del Consiglio nonché sulle misure correttive adottate e sulla natura di quelle previste per raggiungere tali obiettivi. Il rapporto deve contenere gli obiettivi programmatici in termini di entrate e spese nonché l’ammontare delle entrate e delle spese discrezionali coerenti con la traiettoria di correzione dell’indicatore di spesa primaria netta raccomandata dal Consiglio.

Il Consiglio può decidere di estendere il termine per la chiusura della procedura per deficit eccessivo. Se le misure correttive vengono attuate, ma ci sono circostanze eccezionali fuori dal controllo del Governo con un significativo impatto sulle finanze pubbliche o il Consiglio ha riconosciuto l’esistenza di una grave recessione economica per l’area dell’euro o la UE, il Consiglio può decidere di estendere di un anno il termine della chiusura della procedura.

Se lo Stato membro non adotta le misure adeguate a correggere la situazione di deficit eccessivo, il Consiglio può – entro due mesi – richiamare lo Stato membro ad attuare le misure necessarie a garantire la correzione del deficit eccessivo entro i termini indicati. In questa fase il Consiglio può richiedere al paese in PDE di adottare una nuova traiettoria correttiva dell’indicatore di spesa primaria netta che sia conforme ai requisiti precedentemente descritti in caso di violazione per il criterio del disavanzo o per il criterio

¹⁹ Considerando n. 23.

del debito. Il Consiglio indica inoltre le misure che consentono di realizzare il percorso correttivo della spesa primaria netta.

Nel Regolamento che modifica il braccio correttivo sono ancora previste sanzioni, anche se di ammontare inferiore rispetto alle norme previgenti. Nel caso in cui il paese in PDE continui a non attuare le misure correttive necessarie, il Consiglio può comminare sanzioni finanziarie pari a un massimo dello 0,05 per cento del PIL per ogni semestre fino a quando il Consiglio non valuti che lo Stato membro ha adottato le misure correttive e quindi abroghi la procedura.

Il Consiglio deciderà di chiudere la procedura solo dopo il verificarsi di determinate condizioni. Nel caso di una procedura per il criterio del deficit, essa verrà chiusa quando il disavanzo sarà riportato sotto il valore di riferimento del 3 per cento e sarà stimato dalla Commissione rimanere sotto tale soglia nei due anni successivi. Nel caso di una procedura aperta per il criterio del debito, il sentiero di spesa primaria netta deve rispettare quello correttivo definito dal Consiglio.

Si ricorda che i paesi dell'area dell'euro soggetti a procedura per disavanzi eccessivi non possono beneficiare dello strumento di protezione del meccanismo di trasmissione della politica monetaria (*Transmission Protection Instrument, TPI*) della BCE²⁰. A luglio 2022, l'Eurosistema si è dotato del TPI ovvero della possibilità di acquistare sul mercato secondario i titoli emessi dai paesi dell'area dell'euro le cui condizioni di finanziamento sui mercati finanziari si sono deteriorate per cause non giustificate dall'andamento macroeconomico e di finanza pubblica dei paesi stessi²¹. La decisione di attivare tale strumento è presa dal Consiglio direttivo della BCE sulla base di una serie di criteri, tra i quali il rispetto delle regole di bilancio della UE.

1.3 Il ruolo delle Istituzioni di bilancio indipendenti

La nuova *governance* economica europea prevede anche nuove disposizioni che riguardano le Istituzioni nazionali di bilancio indipendenti (*Independent fiscal institution, IFI*), per l'Italia l'Ufficio parlamentare di bilancio, e lo *European Fiscal Board*.

Il pacchetto legislativo non apporta modifiche a quanto già contenuto nel Regolamento UE n. 473/2013 (parte del Two Pack²²) per quanto riguarda le IFI dei paesi dell'area

²⁰ Banca centrale europea (2022), "The Transmission Protection Instrument", 22 luglio.

²¹ Si veda Banca centrale europea (2022), "Bollettino economico" n. 5, p. 2: "Il TPI rappresenta un ulteriore strumento a disposizione del Consiglio direttivo, attivabile per contrastare ingiustificate e disordinate dinamiche di mercato che mettono seriamente a repentaglio la trasmissione della politica monetaria in tutta l'area dell'euro. La portata degli acquisti del TPI dipenderà dalla gravità dei rischi per la trasmissione della politica monetaria".

²² Il "*Two pack*" è un pacchetto legislativo composto da due Regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio: il Regolamento (UE) n. 472/2013 sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio dei paesi dell'area dell'euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro

dell'euro che mantengono quindi il medesimo ruolo in materia di previsioni macroeconomiche indipendenti e monitoraggio delle regole di bilancio. Tale Regolamento richiede ai paesi dell'area dell'euro di dotarsi di enti strutturalmente indipendenti nei confronti delle autorità di bilancio dello Stato membro che garantiscano previsioni macroeconomiche imparziali e realistiche da utilizzare per l'intera procedura di bilancio e che monitorino il rispetto delle regole di bilancio nazionali.

Rispetto alla legislazione vigente, la riforma della *governance* della UE estende il ruolo delle IFI nel contesto della formulazione di previsioni macroeconomiche a tutti i paesi della UE (non solo quelli dell'area dell'euro come nel *Two Pack*). Infatti, lo Stato membro può chiedere all'IFI competente di esprimere un parere, che verrà allegato al Piano, sulle previsioni e ipotesi macroeconomiche alla base del percorso di spesa primaria netta, concedendogli un tempo congruo per effettuare l'analisi. La nuova *governance* prevede, inoltre, che dopo otto anni dalla sua entrata in vigore tale parere sia obbligatorio, purché l'IFI competente disponga della capacità sufficiente ad assolvere il compito.

Inoltre, la nuova *governance* rafforza il ruolo delle IFI di tutti i paesi della UE nel contesto del monitoraggio della finanza pubblica. Per quanto riguarda la parte preventiva, lo Stato membro può chiedere all'IFI competente di fornire, sulla base dei dati di finanza pubblica a consuntivo riportati nella Relazione di monitoraggio annuale, una valutazione *ex post* sul rispetto del sentiero di spesa primaria netta concordato con il Consiglio. In caso di deviazione, lo Stato membro può chiedere all'IFI di analizzare i fattori che hanno condotto a tale deviazione. L'analisi sarà comunque complementare a quella della Commissione e non vincolante. Per quanto riguarda il braccio correttivo, lo Stato membro in PDE può invitare l'IFI a presentare una relazione indipendente e non vincolante sull'adeguatezza delle misure correttive adottate in risposta alle raccomandazioni del Consiglio nel contesto della procedura per disavanzi eccessivi.

Affinché le IFI di tutti i paesi della UE possano svolgere adeguatamente i propri compiti, le modifiche alla Direttiva 2011/85/UE estendono a tutti gli Stati membri degli standard comuni di indipendenza e capacità operativa per le IFI. In particolare, la nuova Direttiva ribadisce l'obbligo per gli Stati membri di istituire organismi strutturalmente indipendenti e dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio nazionali. Le IFI devono essere composte da membri nominati in base all'esperienza e competenza in materia di finanza pubblica, macroeconomia e gestione di bilancio, mediante procedure trasparenti. Le IFI devono essere indipendenti rispetto alle autorità di bilancio dello Stato membro e da qualsiasi altro organismo pubblico o privato. In linea con quanto richiesto per i paesi dell'area dell'euro dal *Two Pack*, la nuova Direttiva richiede che le leggi nazionali garantiscano agli IFI degli *standard* operativi minimi quali: i) avere la capacità di

stabilità finanziaria e il [Regolamento \(UE\) n. 473/2013](#) sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi nei paesi dell'area dell'euro. I Regolamenti sono entrati in vigore il 30 maggio 2013 e restano vincolanti per tutti i paesi dell'area dell'euro. Il *Two pack* integra nel diritto della UE alcuni degli elementi del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria (cosiddetto *Fiscal Compact*).

comunicare pubblicamente le proprie valutazioni e pareri in modo tempestivo; ii) disporre di risorse adeguate e stabili per svolgere i loro compiti in modo efficace, compreso qualsiasi tipo di analisi nell'ambito dei loro compiti; iii) disporre di un accesso adeguato e tempestivo alle informazioni necessarie per svolgere i propri compiti. Inoltre, le IFI devono essere oggetto di valutazioni esterne periodiche da parte di valutatori indipendenti.

A questo riguardo, e con particolare riferimento alle risorse adeguate e stabili, è opportuno evidenziare che l'art. 19 della L. 243/2012 prevede, nella formulazione attualmente vigente, che la dotazione finanziaria dell'UPB "può essere rideterminata esclusivamente con la legge di bilancio, sentito il Consiglio, e deve risultare in ogni caso sufficiente ad assicurare l'efficace esercizio delle funzioni" stabilite dalla legge stessa.

A fronte di una maggiore omogeneità delle competenze e capacità di analisi delle IFI, la Direttiva richiede che vengano loro assegnati una serie di compiti. Essi sono: i) elaborare, valutare o validare le previsioni macroeconomiche annuali e pluriennali; ii) monitorare il rispetto delle regole di bilancio numeriche specifiche per paese; iii) svolgere i compiti assegnati alle IFI dai Regolamenti sul braccio preventivo e correttivo, così come rivisti dalla riforma (si veda quanto scritto in precedenza in questo paragrafo); iv) valutare la rilevanza, la coerenza e l'efficacia del *framework* di bilancio nazionale; v) partecipare alle audizioni e alle discussioni presso il Parlamento nazionale.

Infine, nella nuova architettura di bilancio europea, è stato modificato il ruolo dell'EFB. L'EFB sarà un organo consultivo della Commissione e del Consiglio nell'ambito della sorveglianza di bilancio multilaterale²³. È previsto che l'EFB continui a valutare l'attuazione del quadro di bilancio della UE e l'orientamento di bilancio dell'area dell'euro. Inoltre, potrà offrire pareri sull'orientamento di bilancio dei singoli Stati membri e fornire un parere, su richiesta della Commissione e del Consiglio, in merito all'estensione della clausola generale di salvaguardia. L'EFB dovrà collaborare con le IFI degli Stati membri per promuovere la diffusione delle migliori esperienze (*best practices*). La sua indipendenza e la possibilità di accesso alle informazioni saranno rafforzati.

1.4 *Scenari di finanza pubblica nel contesto del nuovo quadro di regole: un confronto con la regola previgente di convergenza all'obiettivo di medio termine*

Le implicazioni della nuova *governance* economica della UE sulle richieste di consolidamento dei saldi di bilancio vengono illustrate proponendo un raffronto tra l'aggiustamento pluriennale richiesto dalle nuove regole su un periodo di sette anni (2025-2031) e il piano di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine (OMT) previsto dalle regole precedentemente in vigore. A questo fine, gli scenari di finanza

²³ Il presidente e i quattro membri del Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche sono selezionati e nominati dalla Commissione. Il Consiglio e il Parlamento europeo saranno consultati nel processo di nomina. Le nomine dovranno garantire un equilibrio geografico e di genere.

pubblica di medio periodo presentati dall'UPB in occasione dell'Audizione sul Documento di economia e finanza (DEF) 2024²⁴, coerenti in linea generale con l'approccio delineato dalla nuova normativa nel caso di una traiettoria di aggiustamento della durata di sette anni (2025-2031), sono stati messi a confronto con alcuni scenari alternativi che ipotizzano dal 2025 aggiustamenti di bilancio in linea con la previgente regola di convergenza del saldo strutturale verso l'OMT. Si ricorda che per l'Italia l'OMT è pari a un avanzo strutturale di bilancio dello 0,25 per cento del PIL.

Negli scenari di convergenza all'OMT, vengono adottate le stesse ipotesi relative all'evoluzione del PIL potenziale utilizzate per gli scenari compatibili con la nuova *governance* europea. Pertanto, per l'andamento di medio termine del PIL potenziale si ipotizza una evoluzione di *trend* ricavata in base a due ipotesi alternative:

- 1) uno **scenario "trend storico"** in cui il PIL potenziale evolve lungo l'intero periodo di proiezione su un sentiero lineare determinato dalla crescita media osservata nel periodo 2014-19, ossia nella fase espansiva precedente la pandemia, pari all'1,1 per cento. Si ipotizza allo stesso tempo che il livello del PIL potenziale si collochi permanentemente su un valore di circa 2,4 punti percentuali al di sotto di quello di *trend* osservato nel 2014-19. Tale valore corrisponde approssimativamente alla perdita media annua del PIL potenziale italiano registrata dopo la crisi degli anni 2008-2013;
- 2) uno **scenario "trend Consensus"**, nel quale si assume che fino al 2027 il livello del PIL potenziale sia identico a quello dello scenario "trend storico" dopodiché dal 2028 il suo tasso di crescita converga in sei anni a un valore inferiore e pari allo 0,7 per cento. Tale valore è coerente con l'attuale stima di crescita di medio termine per l'Italia elaborata da *Consensus Forecast*²⁵.

Le altre ipotesi necessarie alla costruzione degli scenari di evoluzione del rapporto tra debito e PIL nel medio periodo sono identiche a quelle utilizzate nell'Audizione UPB del DEF 2024, alla quale si rimanda.

Negli scenari di convergenza verso l'OMT, coerentemente con i Regolamenti precedentemente in vigore, la richiesta di aggiustamento annuale di bilancio minimo è formulata in termini di variazione del saldo strutturale complessivo. Per contro, negli scenari compatibili con il nuovo quadro di *governance*, la richiesta di aggiustamento di bilancio minimo su un orizzonte di sette anni è formulata in termini di miglioramento del

²⁴ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di economia e finanza 2024", 22 aprile.

²⁵ Si veda Consensus Forecasts (2024), "G7 & Western Europe Long-Term Consensus Forecast Datafile", 8 aprile.

saldo primario strutturale, eccetto nel caso dei paesi in PDE dopo la fase transitoria 2025-27²⁶.

Si ricorda che nelle regole previgenti di convergenza verso l'OMT, l'entità della variazione annuale del saldo strutturale dipendeva da diversi fattori quali: l'apertura o meno di una PDE, le condizioni del ciclo economico e i rischi legati alla sostenibilità del debito pubblico. Di conseguenza nelle proiezioni presentate in questo sottoparagrafo, in linea con le regole previgenti, si ipotizza che, negli anni in cui l'indebitamento netto è superiore alla soglia del 3 per cento del PIL e, quindi, la PDE è aperta, l'aggiustamento annuale debba essere pari almeno a una riduzione del saldo strutturale di 0,5 punti percentuali di PIL. Negli anni in cui invece il disavanzo nominale risulti essere inferiore al 3 per cento del PIL, l'entità della riduzione annuale del disavanzo strutturale viene determinata in funzione delle condizioni cicliche prevalenti attraverso l'applicazione della cosiddetta "matrice degli aggiustamenti annuali". Per esempio, per un paese come l'Italia, che presenta un rapporto tra debito e PIL superiore al 60 per cento, la matrice prevede che, in condizioni cicliche definite "normali", ovvero con un *output gap* che si colloca in un intervallo compreso tra -1,5 e 1,5 per cento del PIL potenziale, la riduzione annuale del disavanzo strutturale sia superiore a 0,5 punti percentuali di PIL²⁷. L'ipotesi di lavoro utilizzata negli esercizi illustrati in questo paragrafo, in linea con l'esperienza degli anni pre-COVID di applicazione della regola, è che in presenza di condizioni cicliche "normali" la correzione del saldo strutturale complessivo sia pari a 0,6 punti percentuali di PIL.

Anche in questi scenari come in quelli coerenti con il nuovo quadro di regole, il consolidamento di bilancio determina, attraverso l'operare di moltiplicatori dinamici stimati con il modello di previsione macroeconomica MeMo-It in dotazione all'UPB, una riduzione del tasso di crescita del PIL reale rispetto all'evoluzione dello scenario a politiche invariate. Per effetto dell'operare di tali moltiplicatori, negli anni di convergenza del saldo strutturale verso l'OMT, l'*output gap*, stimato positivo nel 2025, diventerebbe negativo nel 2029, e continuerebbe ad essere negativo negli anni successivi.

Con tali richieste di aggiustamento, sia nello scenario "trend storico" sia nello scenario "trend Consensus", il saldo strutturale raggiungerebbe l'obiettivo di medio termine nel

²⁶ Tuttavia, anche in questo caso, le nuove regole prevedono che sia rispettato l'aggiustamento minimo del saldo primario strutturale coerente con la discesa plausibile del debito in rapporto al PIL nel medio termine e con la salvaguardia numerica sul debito dopo l'uscita dalla PDE.

²⁷ Per gli altri casi, la matrice degli aggiustamenti annuali prevede che, in presenza di condizioni cicliche "buone" ("*good times*"), approssimate da un *output gap* uguale o superiore all'1,5 per cento, l'aggiustamento di bilancio sia pari a una variazione del saldo strutturale di almeno 0,75 punti percentuali di PIL o di almeno 1 punto se la crescita del PIL reale è superiore a quella del PIL potenziale. Invece, in presenza di condizioni cicliche "cattive" ("*bad times*"), ovvero in presenza di un *output gap* compreso tra -3 e -1,5 per cento, l'aggiustamento deve essere pari a una riduzione del disavanzo strutturale di 0,5 punti percentuali di PIL se il tasso di crescita del PIL effettivo è superiore a quello del PIL potenziale o a una riduzione di 0,25 punti percentuali nel caso di un tasso di crescita del PIL effettivo inferiore a quello potenziale. Con un *output gap* compreso tra -4 per cento e -3 per cento, la matrice indica condizioni cicliche "molto deteriorate" ("*very bad times*") e l'aggiustamento del saldo strutturale è ridotto a 0,25 punti percentuali di PIL. Infine, in presenza di condizioni cicliche eccezionali, vale a dire con un *output gap* più ampio di -4 per cento o con una crescita reale negativa, non viene richiesto alcun aggiustamento del saldo strutturale. Si veda Commissione europea (2019), "Vademecum on the Stability and Growth Pact – 2019 edition", *Institutional Paper* 101, 2 aprile.

2034. Nel periodo 2025-28, in presenza di disavanzi di bilancio superiori al 3 per cento del PIL, la PDE sarebbe aperta richiedendo riduzioni annuali del saldo strutturale pari a 0,5 punti percentuali di PIL. Successivamente alla chiusura della PDE, a partire dal 2029 e fino al 2033, la riduzione annuale del disavanzo strutturale di bilancio negli scenari di convergenza all'OMT dovrebbe essere pari a 0,6 punti percentuali di PIL. Infatti, l'*output gap*, pur in progressivo peggioramento rispetto al livello iniziale del 2024, rimarrebbe comunque compreso nell'intervallo tra -1,5 per cento e 1,5 per cento del PIL potenziale, segnalando in base alla "matrice degli aggiustamenti annuali" la presenza di condizioni cicliche normali. Infine, nel 2034, la variazione del saldo complessivo strutturale sarebbe pari alla distanza residua rispetto all'OMT, ovvero di poco superiore a 0,1 punti percentuali di PIL. Una volta conseguito l'OMT nel 2034 e fino al 2041, il saldo strutturale rimarrebbe costante al livello dell'OMT²⁸.

Nello scenario "trend storico", l'aggiustamento annuale del saldo primario strutturale coerente con i requisiti richiesti dalla nuova governance europea è stimato pari a 0,5 punti percentuali di PIL in ciascun anno del periodo 2025-2031²⁹. Tale aggiustamento permette di rispettare, oltre alle richieste di aggiustamento previste dalla PDE, sia il criterio di discesa plausibile del debito in rapporto al PIL nel medio periodo sia la salvaguardia numerica sul debito. Infatti, nel periodo 2030-31, successivo alla fine della PDE prevista per il 2029, il debito diminuirebbe in media annuale di circa 1,4 punti percentuali di PIL. Inoltre, la salvaguardia numerica sul deficit si attiverebbe nel triennio 2032-34, richiedendo un ulteriore aggiustamento annuale di 0,25 punti percentuali di PIL in modo che il disavanzo strutturale raggiunga un livello non superiore all'1,5 per cento di PIL dal 2035.

Nello scenario "trend Consensus", a causa della minore crescita del PIL potenziale, l'aggiustamento annuale richiesto coerente la nuova governance economica della UE è invece più elevato e pari a 0,6 punti percentuali di PIL in ciascun anno del periodo 2025-2031. In questo scenario, la procedura per deficit eccessivo terminerebbe nel 2028. Dopo la chiusura della PDE, la salvaguardia numerica sul debito verrebbe rispettata con una riduzione media annuale del rapporto tra debito e PIL di 1,2 punti percentuali nel periodo 2029-2031. Alla fine del periodo di aggiustamento, il disavanzo strutturale complessivo è inferiore all'1,5 per cento del PIL. Tuttavia, nel 2034 esso è superiore alla soglia dell'1,5 per cento del PIL a causa del previsto aumento delle spese per l'invecchiamento della popolazione; quindi, la salvaguardia numerica sul deficit si attiverebbe nel 2035 richiedendo un ulteriore aggiustamento sul saldo primario strutturale di 0,25 punti percentuali di PIL.

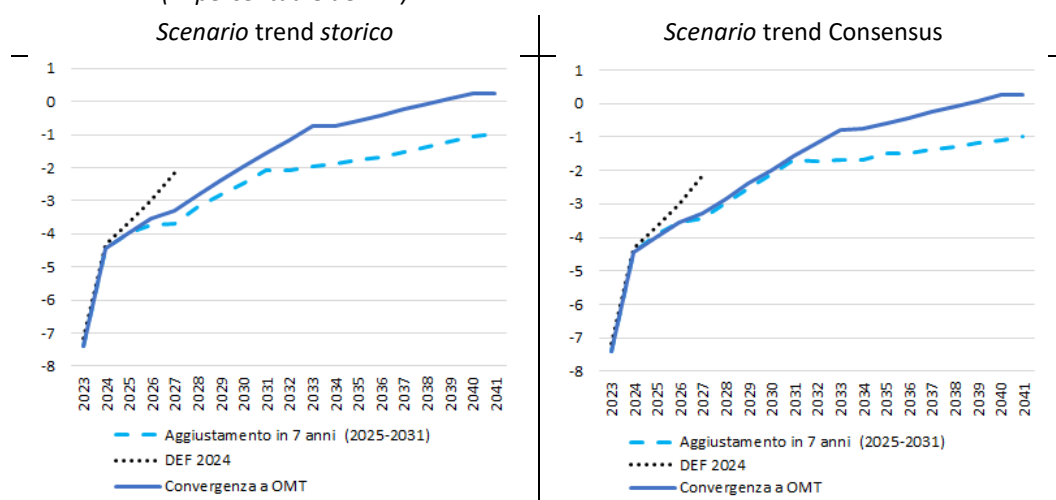
²⁸ Si noti che, dopo il periodo di aggiustamento, si utilizza l'ipotesi tecnica di chiusura lineare dell'*output gap* in sei anni a partire dal 2035, primo anno successivo al conseguimento dell'OMT.

²⁹ Con l'eccezione del 2028, anno in cui, nello scenario "trend storico", la PDE sarebbe ancora aperta e l'aggiustamento del saldo primario strutturale è pari a 0,63 punti percentuali di PIL in modo da consentire una riduzione del saldo strutturale complessivo pari a 0,5 punti percentuali di PIL.

Nello scenario di convergenza all’OMT, nell’ipotesi di “trend storico” il saldo complessivo di bilancio è progressivamente più elevato delle traiettorie coerenti con la nuova normativa europea (fig. 1, pannello di sinistra). L’indebitamento netto, nello scenario di convergenza all’OMT, scenderebbe al di sotto del 3 per cento del PIL nel 2028, un anno prima rispetto allo scenario compatibile con la nuova normativa. Nel 2031, l’indebitamento netto in rapporto al PIL sarebbe pari a 1,6 per cento, 0,5 punti percentuali al di sotto di quanto sarebbe richiesto alla fine del piano di aggiustamento settennale in base alle nuove regole. Negli anni successivi, l’indebitamento netto nello scenario di convergenza all’OMT continuerebbe a migliorare fino a raggiungere un attivo di bilancio dello 0,25 per cento del PIL nel 2040, che verrebbe poi mantenuto anche nel 2041. Per contro, nello scenario coerente con i nuovi Regolamenti, l’indebitamento netto raggiungerebbe nel biennio 2040-41 valori pari a circa l’1 per cento del PIL. Nel 2031, il saldo primario dello scenario di convergenza all’OMT farebbe registrare un avanzo pari al 3 per cento del PIL, circa 0,5 punti percentuali al di sopra di quanto richiesto nello scenario compatibile con il nuovo quadro di regole europee (fig. 2, pannello di sinistra). Nel 2041, il saldo primario raggiungerebbe un avanzo pari al 3,7 per cento del PIL mentre nello scenario coerente con i nuovi Regolamenti questo si attesterebbe al 2,9 per cento.

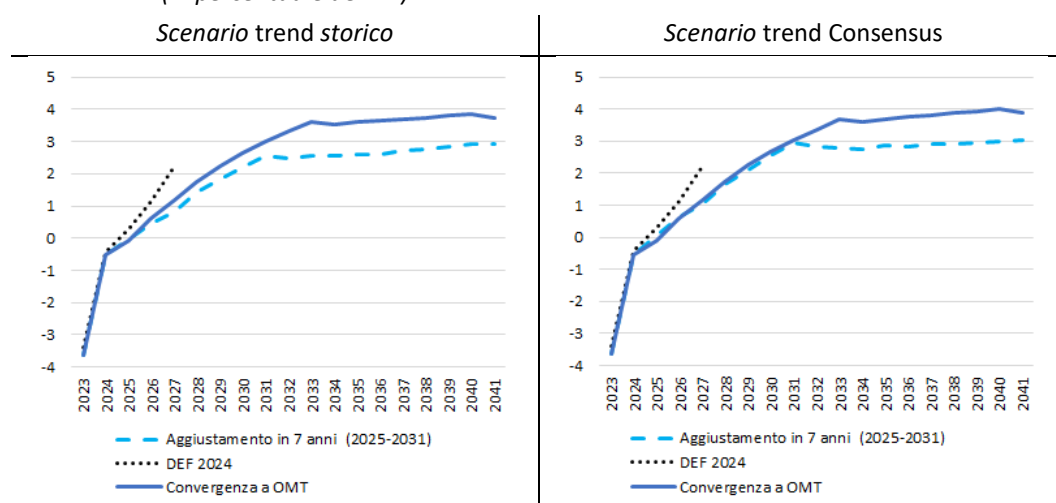
Nell’ipotesi di “trend Consensus”, sia il saldo complessivo di bilancio sia il saldo primario dello scenario di convergenza all’OMT si attesterebbero nel periodo 2026-2031 su traiettorie simili a quelle risultanti nello scenario coerente con la nuova normativa europea con un piano di aggiustamento in sette anni (figg. 1 e 2, pannelli di destra). L’indebitamento netto, nello scenario di convergenza all’OMT, scenderebbe al di sotto del 3 per cento del PIL nel 2028, così come nello scenario compatibile con la nuova normativa. Nel 2031, l’indebitamento netto in rapporto al PIL sarebbe pari a 1,6 per cento, solo 0,1 punti percentuali al di sotto di quanto sarebbe richiesto in base alle nuove regole.

Fig. 1 – Evoluzione dell’indebitamento netto: confronto con la regola di convergenza all’OMT
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati DEF 2024, Banca d’Italia e Istat.

Fig. 2 – Evoluzione del saldo primario: confronto con la regola di convergenza all’OMT
(in percentuale del PIL)

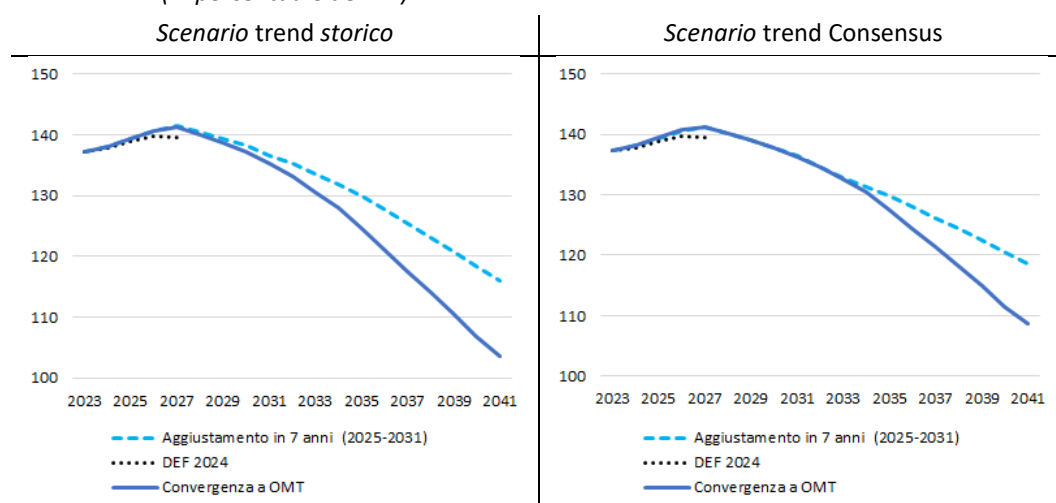


Fonte: elaborazioni su dati DEF 2024, Banca d’Italia e Istat.

Tuttavia, negli anni successivi, l’indebitamento netto nello scenario di convergenza all’OMT continuerebbe a migliorare fino a raggiungere un attivo di bilancio dello 0,25 per cento del PIL nel 2040 e nel 2041. Nello scenario coerente con i nuovi Regolamenti, l’indebitamento netto sarebbe più elevato e farebbe registrare un disavanzo pari a circa l’1 per cento del PIL nel 2040 e nel 2041. Il saldo primario dello scenario di convergenza all’OMT si attesterebbe fino al 2031 su livelli simili a quelli del corrispondente scenario di aggiustamento in sette anni. In tale anno, il saldo primario nei due scenari farebbe registrare un avanzo pari al 3 per cento del PIL. Tuttavia, nel 2041 il saldo primario raggiungerebbe un avanzo pari al 3,9 per cento del PIL nello scenario di convergenza all’OMT mentre nello scenario coerente con i nuovi Regolamenti questo si manterrebbe circa stabile al 3 per cento.

A causa del maggiore aggiustamento richiesto in media dalla regola di convergenza verso l’OMT, nei relativi scenari il debito in rapporto al PIL è sempre all’incirca pari o inferiore a quello risultante dagli scenari coerenti con il nuovo quadro di regole della UE (fig. 3). Nello scenario “trend storico”, il rapporto tra debito e PIL risultante nell’ipotesi di convergenza del saldo strutturale verso l’OMT si collocherebbe già dal 2027 al di sotto della traiettoria risultante dalle nuove regole con un aggiustamento in sette anni. Per contro, nello scenario “trend Consensus” tale risultato verrebbe conseguito solo a partire dal 2030. Queste dinamiche riflettono in particolare il fatto che, con la regola di convergenza del saldo strutturale verso l’OMT, l’aumento del saldo primario in rapporto al PIL prosegue fino al 2041 per cui il debito continuerebbe a ridursi in rapporto al PIL in modo significativamente più marcato rispetto alle traiettorie di riferimento, fino a raggiungere nel 2041 un valore di poco superiore al 103,5 per cento del PIL nello scenario “trend storico” e del 108,5 per cento del PIL nello scenario “trend Consensus”.

Fig. 3 – Evoluzione del debito pubblico: confronto con la regola di convergenza all'OMT
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati DEF 2024, Banca d'Italia e Istat.

L'evoluzione a legislazione vigente dell'indebitamento netto in rapporto al PIL riportata nel DEF per il triennio 2025-27 appare coerente con le indicazioni dell'accordo finale sul quadro di regole della UE in entrambi gli scenari.

2. Il nuovo Semestre europeo e le implicazioni per i documenti programmatici di finanza pubblica in Italia

Una delle principali innovazioni del nuovo quadro di *governance* europeo riguarda il passaggio da regole numeriche di bilancio uniformi per tutti gli Stati membri a regole che tengono conto delle caratteristiche macro-finanziarie specifiche di ciascun paese in un contesto di rafforzata programmazione di medio termine. La presentazione di Piani strutturali di bilancio differenziati tra paesi risponde all'esigenza di consolidare le finanze pubbliche tenendo conto delle specificità nazionali, delle riforme strutturali e degli investimenti rafforzando la credibilità degli impegni attraverso la loro condivisione con il Consiglio della UE. Il significativo rafforzamento della programmazione di medio termine ha, inoltre, la finalità di coniugare gli obiettivi di stabilità macroeconomica e crescita con quelli di sostenibilità delle finanze pubbliche cercando di sfruttare la complementarità tra la politica di bilancio e le riforme strutturali. Sulla base dell'esperienza del PNRR, l'elaborazione e l'attuazione dei Piani dovrebbero rappresentare una occasione per consolidare la capacità di programmazione economico-finanziaria degli Stati membri. Tale programmazione potrebbe essere uno strumento importante per i paesi che vogliono prefiggersi degli obiettivi ambiziosi perché permette di definire una serie di traguardi intermedi che possono essere monitorati annualmente.

In questo quadro, la nuova *governance* economica della UE si basa su obblighi e procedure che consentono, da un lato, agli Stati membri di mantenere la discrezionalità

sulle azioni da intraprendere e, dall'altro, alle istituzioni della UE di guidare e monitorare il rispetto degli impegni all'interno del Semestre europeo. I Piani sono predisposti e presentati dallo Stato membro alla UE con cadenza quadriennale o quinquennale, a seconda della durata naturale della legislatura. Il Semestre europeo rimane con cadenza annuale; esso si conferma come lo strumento procedurale principale per il coordinamento *ex ante* e la sorveglianza multilaterale *ex post* delle politiche economiche e di bilancio nazionali a livello della UE. Il Semestre prende avvio con la pubblicazione del cosiddetto "pacchetto di autunno" da parte della Commissione e si conclude nell'estate successiva con l'adozione delle raccomandazioni specifiche per paese da parte del Consiglio. A seguito della riforma, il coordinamento delle politiche sarà ancora a più largo spettro rispetto alle norme vigenti. Infatti, su richiesta del Parlamento europeo, il nuovo Regolamento sul braccio preventivo richiama espressamente il Pilastro europeo dei diritti sociali³⁰ laddove un apposito cruscotto di indicatori misurerà la convergenza verso tali obiettivi³¹.

2.1 Il nuovo Piano strutturale di bilancio quinquennale

Il nuovo quadro di governance rivede in parte gli adempimenti degli Stati membri. La novità più rilevante è che la programmazione economica e di bilancio sarà incardinata su un orizzonte di medio termine attraverso la predisposizione dei Piani strutturali di bilancio della durata di quattro o cinque anni che sostituiranno i programmi di stabilità e i programmi nazionali di riforma.

Lo Stato membro dovrà, di norma, sottoporre alla UE il suo Piano strutturale di bilancio entro il 30 aprile dell'ultimo anno coperto dal Piano precedente. La scadenza di fine aprile non è perentoria: lo Stato membro può chiedere di posticipare la presentazione del Piano di un periodo congruo, se necessario³². Una volta approvato dalla Commissione europea e dal Consiglio, il Piano diviene vincolante per quattro o cinque anni, durante i quali il Governo si impegna ad attuare gli impegni di politica economica e di bilancio definiti nel documento³³. Come già ricordato nel paragrafo 1.1, gli Stati membri possono chiedere una revisione dei Piani prima della loro scadenza in caso di insediamento di un nuovo Governo o se per circostanze oggettive il Governo in carica non è più in grado di rispettare gli impegni precedentemente concordati con il Consiglio.

Il nuovo Regolamento sul braccio preventivo presenta alcune indicazioni circa il contenuto e la struttura dei Piani che saranno definiti in maniera più specifica da un

³⁰ Commissione europea (2021), "Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali", 4 marzo.

³¹ Eurostat, "European Pillar of Social Rights - Scoreboard".

³² Come ricordato nel paragrafo 1, il 2024 rappresenta un anno di transizione verso il nuovo sistema: gli Stati membri dovranno presentare i loro Piani entro il 20 settembre, mentre la Commissione condividerà le traiettorie di riferimento con gli Stati membri entro il 21 giugno.

³³ Come sottolineato nel paragrafo 1, anche se il PSB viene presentato ogni quattro o cinque anni, il percorso di aggiustamento può essere esteso fino a sette anni.

Codice di condotta in via di preparazione a livello UE³⁴. Il nuovo Regolamento sul braccio preventivo richiede che i Piani contengano il percorso pluriennale programmatico di spesa primaria netta. I Piani dovranno inoltre rendere pubblica la traiettoria di riferimento o le informazioni tecniche elaborate dalla Commissione e trasmesse allo Stato membro all’inizio del processo di elaborazione del Piano. Nel caso in cui gli obiettivi di spesa netta risultino meno ambiziosi di quanto segnalato nella traiettoria di riferimento, lo Stato membro dovrà giustificare adeguatamente, con argomentazioni economiche verificabili, la differenza rispetto a quest’ultima. Inoltre, i Piani dovranno contenere gli impegni dello Stato membro sulle riforme strutturali e sugli investimenti programmati, i quali diventeranno vincolanti nel caso di estensione del percorso di aggiustamento di bilancio. In particolare, i Piani dovranno descrivere come lo Stato membro intenda affrontare le criticità individuate dalle raccomandazioni specifiche per paese. Infine, i Piani dovranno illustrare il contributo dello Stato membro alle priorità comuni dell’Unione, quali le transizioni verde e digitale, la resilienza sociale ed economica (con particolare riferimento al Pilastro europeo dei diritti sociali), la sicurezza energetica e il rafforzamento della difesa europea.

In attesa del Codice di condotta, è possibile desumere alcune informazioni aggiuntive che la Commissione auspica di includere nei PSB facendo riferimento all’appendice II allegata alla proposta di riforma della parte preventiva del PSC presentata dalla Commissione stessa il 26 aprile dello scorso anno³⁵. In particolare, secondo tale appendice, i Piani dovrebbero contenere informazioni dettagliate circa le voci di bilancio che rientrano nella definizione dell’indicatore unico di spesa primaria netta e il percorso di crescita previsto delle entrate pubbliche a politiche invariate insieme alle proiezioni del debito in rapporto al PIL. Inoltre, dovrebbero essere fornite informazioni sulle passività implicite legate all’invecchiamento della popolazione e sulle passività potenziali con un impatto significativo sui bilanci pubblici, tra cui le garanzie pubbliche, i prestiti in sofferenza, le passività derivanti dalla gestione di società pubbliche, le spese e gli obblighi potenziali derivanti da sentenze giudiziarie e, per quanto possibile, informazioni sulle passività potenziali legate a catastrofi e clima. I PSB dovrebbero, infine, contenere un’analisi di come le variazioni delle principali ipotesi economiche influiscono sulla posizione di bilancio e sul debito dello Stato membro.

2.2 Implicazioni del nuovo Semestre europeo per la presentazione dei documenti programmatici nazionali

Sin dalla sua introduzione, il Semestre europeo ha cercato di rafforzare la coerenza delle politiche nazionali con le linee di *policy* individuate a livello della UE. Secondo i Regolamenti previgenti in parte modificati con la nuova *governance*, il ciclo annuale del Semestre europeo comincia alla fine dell’anno precedente a quello di riferimento, quando

³⁴ Il Codice di condotta è un parere del Comitato Economico e Finanziario adottato a maggioranza semplice degli Stati membri.

³⁵ Si veda Commissione europea (2023), “Proposal for Regulation: New economic governance rules fit for the future”, Annex II, “Information to be provided in the national medium-term fiscal-structural plans”. Le appendici sono state eliminate nei Regolamenti approvati. Parte del loro contenuto è entrato negli articoli dei due Regolamenti, mentre altri dettagli sono stati rinviati al Codice di condotta.

la Commissione europea, presentando l'“Analisi annuale della crescita sostenibile”³⁶, indica le prospettive e priorità per l'anno a venire. Successivamente, tra febbraio e marzo dell'anno di riferimento, il Consiglio della UE elabora le linee guida di politica economica e di bilancio a livello dell'Unione e dell'area dell'euro. Entro la fine di aprile, gli Stati membri sottopongono alla Commissione e al Consiglio i loro PS e PNR con l'illustrazione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e le principali misure di riforma, tenendo conto delle linee guida adottate dal Consiglio della UE. La Commissione valuta gli obiettivi e le strategie nazionali proposte in questi documenti programmatici ed elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli paesi che rappresentano la base per la discussione tra gli Stati membri. Dopo l'*endorsement* politico da parte dei Capi di Stato e di Governo a giugno, le raccomandazioni vengono adottate definitivamente dal Consiglio della UE di luglio. Le raccomandazioni ai singoli paesi indicano le priorità di politica economica e gli obiettivi di finanza pubblica da attuare tramite la legge di bilancio per l'anno successivo. In particolare, i paesi dell'area dell'euro sono tenuti a presentare alla Commissione e all'Eurogruppo i loro Documenti programmatici di bilancio entro metà ottobre con l'aggiornamento degli obiettivi pluriennali sui saldi e sul debito e l'indicazione delle principali misure contenute nella prossima legge di bilancio.

Nonostante la presentazione di Piani quadriennali o quinquennali, la sorveglianza nell'ambito del Semestre europeo rimane annuale con la presentazione da parte degli Stati membri entro il 30 aprile di una Relazione sullo stato di avanzamento del PSB. La Relazione dovrà contenere informazioni sul rispetto del percorso di spesa netta concordato, nonché sull'attuazione delle riforme e investimenti su cui lo Stato membro si è impegnato, in particolare per l'estensione del periodo di aggiustamento di bilancio. Sulla base di tale Relazione, la Commissione formulerà le sue raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri nell'ambito delle procedure del Semestre europeo. Come per i Piani, il contenuto informativo e la struttura specifici delle Relazioni annuali saranno definiti da un Codice di condotta.

È possibile desumere alcune informazioni preliminari sul possibile contenuto delle Relazioni annuali proposto dalla Commissione facendo riferimento all'appendice III allegata alla proposta di riforma della parte preventiva del PSC presentata dalla Commissione il 26 aprile dello scorso anno³⁷ che descrive le informazioni che dovrebbero essere fornite nella Relazione. Tali richieste di informazioni dovranno essere confermate dal Codice di condotta. Nella Relazione annuale gli Stati membri dovrebbero presentare, con riferimento all'anno precedente a quello di pubblicazione della Relazione, un confronto tra la spesa netta inizialmente concordata con il Consiglio e la spesa netta basata sui dati di consuntivo. Dovrebbe inoltre essere inclusa un'analisi *ex post* circa l'attuazione nel corso dell'anno precedente delle misure discrezionali sulle entrate. Sempre nell'appendice viene riportata la richiesta di un confronto a partire dall'anno iniziale del PSB, tra le previsioni delle principali variabili economiche e i corrispondenti dati a consuntivo nonché le eventuali implicazioni del diverso quadro macroeconomico sul rispetto del percorso di spesa netta concordato con il Consiglio e le implicazioni sul percorso del debito in rapporto al PIL riportato nel PSB. Inoltre, per l'anno di pubblicazione della Relazione e per gli anni rimanenti del periodo di

³⁶ Si veda Commissione europea (2023), “Analisi annuale della crescita sostenibile 2024”, 21 novembre.

³⁷ Si veda Commissione europea (2023), “[Proposal for Regulation: New economic governance rules fit for the future](#)”, Annex III, “Information to be provided by Member States in the Annual Progress Reports”.

aggiustamento di bilancio, la Relazione annuale dovrebbe contenere le previsioni a politiche invariate delle principali variabili macroeconomiche e di finanza pubblica, inclusa l'evoluzione del rapporto tra il debito pubblico e il PIL, messe a confronto con le corrispondenti previsioni presentate nel PSB, nonché le misure discrezionali previste per colmare l'eventuale divario tra le spese ed entrate tendenziali con quelle del PSB. Con riguardo agli impegni sulle riforme strutturali e sugli investimenti indicati nel PSB, l'appendice richiede che la Relazione annuale descriva i progressi ottenuti, illustri l'attuazione prevista per l'anno successivo a quello di pubblicazione della Relazione e fornisca informazioni per l'anno successivo a quello in corso su come lo Stato membro intenda dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese a esso indirizzate durante il Semestre europeo dell'anno precedente. Inoltre, durante il ciclo di vita del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, la Relazione annuale dovrebbe fornire informazioni sui progressi nell'attuazione del PNRR, per rispettare gli obblighi di rendicontazione semestrale³⁸. Infine, la Relazione annuale dovrebbe riferire sull'evoluzione delle passività potenziali e delle passività implicite legate all'invecchiamento della popolazione per l'anno successivo e sull'evoluzione degli squilibri macroeconomici.

Come già stabilito dalla normativa nazionale (in particolare la L. 196/2009), il Semestre europeo è una delle basi su cui strutturare il ciclo di bilancio nazionale. La riforma del Patto di stabilità e crescita dovrà comportare delle modifiche alla legislazione nazionale riguardo alle procedure e ai documenti di programmazione della finanza pubblica. In particolare, il ciclo di programmazione finanziaria e di bilancio italiano è definito dalla Legge di contabilità e finanza pubblica (L. 196/2009). Tale legge prevede una tempistica per la predisposizione dei documenti di programmazione definita per rispondere agli obblighi derivanti dall'attuale Semestre europeo.

Come noto, attualmente il principale documento di programmazione nazionale è il DEF che il Governo deve presentare entro il 10 aprile di ogni anno al Parlamento per le sue deliberazioni³⁹. La legge prevede che il documento sia inviato alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (che opera nell'ambito della Conferenza unificata), la quale deve esprimere un parere in tempo per le deliberazioni in Parlamento⁴⁰. Dopo l'approvazione con risoluzione da parte del Parlamento, il DEF viene inviato dal Governo alla Commissione europea e al Consiglio della UE entro il 30 aprile.

Il DEF è composto da tre Sezioni oltre che da una serie di allegati⁴¹. La Sezione I è il Programma di stabilità che risponde nella sua struttura ai requisiti richiesti dalla

³⁸ Si veda al riguardo quanto disposto dall'articolo 27 del Regolamento UE 2021/241.

³⁹ Si veda articolo 10 della L. 196/2009.

⁴⁰ Da alcuni anni, la Conferenza è chiamata a esprimere un parere sul DEF solo successivamente alla sua approvazione da parte del Parlamento. Si veda, da ultimo, Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (2024), "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", 2 maggio.

⁴¹ Gli allegati al DEF sono definiti dalla L. 196/2009, in particolare: i) eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, ciascuno dei quali reca disposizioni omogenee per materia, tenendo conto delle competenze delle amministrazioni, e concorre al raggiungimento degli obiettivi programmatici, con esclusione di quelli relativi alla fissazione dei saldi di cui all'articolo 11, comma 1, nonché all'attuazione del Programma nazionale di riforma di cui all'articolo 9, comma 1, anche attraverso interventi di carattere ordinamentale, organizzatorio ovvero di rilancio e sviluppo dell'economia; ii) la relazione del Ministro dello Sviluppo economico sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate, che evidenzia il contributo dei fondi nazionali addizionali e i risultati conseguiti, con particolare riguardo alla coesione sociale e alla sostenibilità ambientale, nonché alla ripartizione territoriale degli interventi; iii) il programma delle infrastrutture

previgente *governance* economica della UE. Il Programma di stabilità contiene, in particolare, gli obiettivi dei principali saldi del conto delle Amministrazioni pubbliche (PA) e del debito pubblico per l'anno in corso e il triennio successivo sulla base del corrispondente quadro di previsioni macroeconomiche e della curva dei tassi di rendimento dei titoli di Stato. Viene inoltre riportato il quadro previsivo macroeconomico e di finanza pubblica a legislazione vigente e, a grandi linee e principalmente con riferimento ai principali saldi di finanza pubblica, l'eventuale manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi di bilancio. La Sezione II contiene un'analisi più dettagliata del conto economico e del conto di cassa delle PA. L'analisi copre sia l'anno precedente con l'illustrazione degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi programmatici indicati nei precedenti documenti, sia le previsioni a legislazione vigente per i principali aggregati del conto della PA, riferite all'anno in corso e al triennio successivo. La Sezione III del DEF è rappresentata dal Programma nazionale di riforma, che descrive i progressi nell'agenda di riforme del Governo, nonché le misure volte a ridurre gli squilibri macroeconomici identificati dall'analisi della Commissione europea.

In autunno, la Nota di aggiornamento del DEF (NADEF) rivede le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica alla luce dei dati aggiornati dell'anno in corso e gli obiettivi programmatici, rappresentando così la base per la formulazione del disegno di legge di bilancio. La NADEF viene presentata al Parlamento entro il 27 settembre di ogni anno. Grazie alle più aggiornate informazioni sull'andamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica relative all'anno in corso, il Governo aggiorna le previsioni economiche e di finanza pubblica che aveva sottoposto al Parlamento nel DEF. Attraverso la NADEF, il Governo rivede solitamente anche gli obiettivi programmatici di finanza pubblica su cui formulerà il disegno di legge di bilancio, tenendo anche conto delle raccomandazioni specifiche rivolte al paese dalla Commissione e dal Consiglio in primavera dopo la valutazione del PS e del PNR. In particolare, nella NADEF il Governo indica i principali ambiti di intervento della manovra di finanza pubblica per il triennio successivo ai fini del raggiungimento degli obiettivi programmatici.

La normativa nazionale dovrà tener conto del nuovo quadro di regole della UE. In particolare, la L. 196/2009 dovrà essere modificata per introdurre nel ciclo di bilancio nazionale il Piano strutturale di bilancio e la Relazione annuale sullo stato di attuazione

strategiche predisposto dal Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della L. 21 dicembre 2001, n. 443, e successive modificazioni, nonché lo stato di avanzamento del medesimo programma relativo all'anno precedente; iv) il documento del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con gli altri Ministri interessati, sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, in coerenza con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia in sede europea e internazionale, e sui relativi indirizzi; v) il documento che espone, in relazione alla spesa del bilancio dello Stato, con riferimento agli ultimi dati di consuntivo disponibili, le risorse destinate alle singole Regioni, distinte tra spese correnti e spese in conto capitale, con separata evidenza delle categorie economiche relative ai trasferimenti correnti e in conto capitale agli Enti locali, e alle Province autonome di Trento e di Bolzano; vi) il rapporto sull'andamento, nell'ultimo triennio, degli indicatori di benessere equo e sostenibile selezionati e definiti dal Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, istituito presso l'Istat, nonché le previsioni sull'evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento. Tali allegati non sono oggetto di analisi in questo contributo.

del PSB quali nuovi strumenti di programmazione. Si rende, inoltre, necessaria una riflessione sull'opportunità di modificare il contenuto e la struttura del DEF e della NADEF al fine di renderli funzionali agli adempimenti previsti dalla nuova *governance* europea.

Il PSB deve essere introdotto nel ciclo di bilancio nazionale come nuovo documento programmatico da presentare entro fine aprile ogni cinque anni in linea con la durata della legislatura. Dovrà inoltre essere prevista nella normativa nazionale la possibilità di presentare un nuovo PSB nel caso di insediamento di un nuovo Governo oppure qualora si ritenga che per ragioni oggettive il PSB vigente non possa essere rispettato. Il suo contenuto dovrà essere allineato, in base a quanto descritto precedentemente, ai requisiti del nuovo Regolamento sulla parte preventiva e a quanto verrà richiesto dal Codice di condotta attualmente in preparazione. Come indicato nel nuovo Regolamento sul braccio preventivo⁴², il Piano dovrà essere presentato alla Commissione menzionando le procedure di approvazione a livello nazionale, in particolare se il Piano abbia ricevuto l'approvazione del Parlamento.

Nel nuovo quadro di regole della UE, la programmazione annuale a livello nazionale continuerà a richiedere il pieno coinvolgimento del Parlamento attraverso la periodica revisione del quadro informativo, delle previsioni e degli indirizzi di politica economica attualmente realizzata con il DEF e la NADEF. Nel nuovo pacchetto legislativo, il ruolo del Parlamento nazionale è richiamato spesso come garante della titolarità nazionale, di trasparenza e di inclusività del processo decisionale. Si ritiene a questo proposito che la programmazione di bilancio su un orizzonte pluriennale garantita dal Piano strutturale di bilancio e gli adempimenti previsti dalla Relazione annuale sullo stato di avanzamento del PSB possano e debbano aumentare significativamente la trasparenza e il contenuto informativo dei documenti programmatici previsti a livello nazionale.

La presentazione annuale del DEF al Parlamento potrebbe essere mantenuta ma i suoi contenuti dovrebbero essere modificati. Il DEF con cadenza annuale potrebbe essere mantenuto ma la sua struttura e il suo contenuto dovranno essere rivisti per tenere conto del fatto che il PSB, su base di norma quinquennale in quanto su un orizzonte di legislatura, sostituirà la programmazione ora delineata nel Programma di stabilità e nel Piano nazionale di riforma. Inoltre, il DEF dovrebbe includere le informazioni richieste dalla UE per la Relazione annuale sullo stato di attuazione del PSB descritte precedentemente.

La prima parte del DEF potrebbe contenere le informazioni a consuntivo richieste dalla Relazione annuale sullo stato di attuazione del PSB. In questa parte, dovrebbe essere illustrato il risultato a consuntivo dell'indicatore di spesa primaria netta e delle sue componenti. Dovrebbe inoltre essere descritto lo stato di attuazione delle riforme strutturali e degli investimenti nel corso dell'anno passato. In particolare, si dovrebbe dare conto: i) degli eventuali scostamenti (in positivo o in negativo) della crescita della spesa

⁴² In particolare, si veda il considerando n. 23 del nuovo [Regolamento sul braccio preventivo](#).

primaria netta effettivamente realizzata nell'anno passato (anno t-1 per il documento dell'anno t) rispetto a quella concordata con il Consiglio nel PSB; ii) delle cause degli eventuali scostamenti, in particolare dell'impatto finanziario *ex post* delle misure discrezionali sulle entrate e sulle spese introdotte con le precedenti leggi di bilancio rispetto alle stime *ex ante*; iii) degli effetti che eventuali scostamenti dagli obiettivi del PSB avrebbero sul conto nozionale di controllo; iv) dell'attuazione delle riforme e degli investimenti, in particolare di quelli che hanno consentito di estendere il percorso di aggiustamento di bilancio fino a sette anni.

La seconda parte del DEF potrebbe contenere la stima degli andamenti macroeconomici e di finanza pubblica per l'anno in corso e l'aggiornamento delle previsioni tendenziali per gli anni successivi. Nei paesi che già adottano una programmazione pluriennale con regola sulla spesa, vengono adottate due scelte alternative relativamente al numero di anni coperto dalle previsioni. Il metodo cosiddetto "fisso" mantiene costante l'ultimo anno di previsione che coinciderebbe con quello del PSB; quindi, con questo metodo, l'orizzonte di previsione del DEF si ridurrebbe dopo ciascun esercizio di bilancio e il periodo di previsione coinciderebbe con l'orizzonte restante della legislatura. Il metodo cosiddetto "rolling" mantiene il medesimo intervallo pluriennale del piano iniziale, ovvero in questo caso cinque anni. Il principale vantaggio del metodo "rolling" è quello di fornire una chiave prospettica alle manovre adottate assicurando maggiore trasparenza e continuità allo sforzo di risanamento tra successivi Governi. Oltre il periodo di programmazione, i saldi dovrebbero rappresentare previsioni a politiche invariate. La stabilità di programmazione che ne deriverebbe avrebbe un impatto favorevole sulla fiducia degli operatori economici e dei mercati finanziari⁴³.

Le stime per l'anno in corso e le previsioni tendenziali verrebbero messe a confronto con i corrispondenti obiettivi programmatici previsti nel PSB per determinare l'orientamento di bilancio appropriato per gli anni a venire. L'eventuale scostamento del percorso di spesa primaria netta nello scenario tendenziale rispetto a quello originario del PSB, insieme al livello del conto di controllo, darebbero indicazioni sulla manovra pluriennale correttiva necessaria per continuare a rispettare il Piano (se la somma dello scostamento e del livello è positiva) oppure sullo spazio di bilancio disponibile (se tale somma è negativa). L'eventuale spazio di bilancio dovrebbe essere utilizzato per politiche espansive solo in caso di fase ciclica sfavorevole. Nel caso di congiuntura favorevole, sarebbe auspicabile evitare politiche procicliche e, quindi, accantonare lo spazio di bilancio nel conto di controllo per costituire capacità di bilancio da utilizzare nel caso dovessero materializzarsi fasi del ciclo meno favorevoli in futuro.

A fronte di un eventuale andamento della spesa primaria netta tendenziale superiore agli obiettivi del PSB, questa parte del DEF dovrebbe presentare una descrizione e quantificazione preliminare delle principali misure di spesa e di entrata che il Governo intende attuare per colmare il divario per i rimanenti anni del Piano. Dovrebbe inoltre

⁴³ Si veda, ad esempio, Cangiano, M. (2017), "Top-down budgeting and MTBFs", Presentazione presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, Roma 6-8 febbraio.

essere illustrato l'impatto di tali misure negli anni successivi alla fine del Piano. Andrà pertanto data piena attuazione all'attuale disposizione contenuta nella L. 196/2009 secondo cui il Governo è tenuto a fornire informazioni sui principali saldi programmatici di finanza pubblica e indicazioni di massima circa la ripartizione della manovra di consolidamento per sottosettori relativamente alle Amministrazioni centrali, locali e agli Enti di previdenza. Dovrebbe inoltre essere richiesto di fornire indicazioni preliminari sulla ripartizione degli interventi tra le principali voci di spesa e di entrata.

A differenza di quanto attualmente previsto dalla L. 196/2009, che stabilisce la presentazione di previsioni tendenziali di finanza pubblica a legislazione vigente, esse dovrebbero essere predisposte anche a politiche invariate. Ciò avrebbe un duplice vantaggio. In primo luogo, la legislazione nazionale sarebbe maggiormente coerente con il nuovo quadro di *governance* europea che richiede confrontabilità con le previsioni a politiche invariate formulate dalla Commissione; l'appendice alla proposta legislativa della Commissione richiede espressamente previsioni a politiche invariate. Un ulteriore aspetto rilevante è che lo scenario a politiche invariate fornisce una raffigurazione più realistica dell'effettiva tendenza della finanza pubblica e, quindi, dell'eventuale distanza della spesa primaria netta dagli obiettivi stabiliti nel PSB.

Nella terza parte, il DEF dovrebbe mantenere, con integrazioni, l'attuale Sezione II che contiene informazioni di dettaglio sulle tendenze della finanza pubblica. In questa parte del DEF dovrebbero essere presentate informazioni di maggiore dettaglio sulla finanza pubblica per gli anni a consuntivo e sulle tendenze per quelli successivi. In particolare, le informazioni sulle ipotesi sottostanti lo scenario a politiche invariate dovranno essere ampliate in misura significativa (si veda paragrafo 3.2). Dovrebbe pertanto essere modificata l'attuale disposizione della L. 196/2009 secondo cui il Governo è tenuto a fornire indicazioni solo di massima circa lo scenario di finanza pubblica a politiche invariate. A questo proposito si auspica il mantenimento della Nota metodologica contenuta nella Sezione II del DEF che dovrebbe essere arricchita di ulteriori dettagli in merito alle metodologie e alle ipotesi utilizzate per la formulazione delle previsioni a politiche invariate.

In un contesto di invarianza degli obiettivi della spesa primaria netta stabiliti nel PSB, la NADEF potrebbe rappresentare un'anticipazione del Documento programmatico di bilancio (DPB) che il Governo presenterebbe al Parlamento prima dell'invio alla UE entro metà ottobre. Essendo già definito nel PSB il percorso della spesa primaria netta su un orizzonte pluriennale, la NADEF potrebbe rimanere come documento di programmazione annuale da presentare entro fine settembre per l'approvazione in Parlamento prima dell'invio del DPB alla UE. Il documento dovrebbe contenere, oltre alla conferma degli obiettivi, un aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica a politiche invariate, l'indicazione definitiva dell'entità della manovra correttiva o espansiva rispetto a quella preventivamente identificata nel DEF e l'elenco delle misure che il Governo intende adottare con il disegno di legge di bilancio.

Infine, la possibilità per il Governo di presentare al Parlamento, ai sensi dell'articolo 6 della L. 243/2012, una Relazione in base alla quale, in caso di eventi eccezionali, il Governo chiede uno scostamento dagli obiettivi programmatici potrebbe essere mantenuta ma deve essere adattata al nuovo quadro di regole della UE. In primo luogo, la legislazione dovrebbe considerare che nel nuovo quadro di regole lo scostamento deve fare riferimento al percorso programmato della spesa primaria netta. Un aspetto ancora più importante è che, in base alla nuova parte preventiva del PSC, ogni scostamento dal percorso di spesa inizialmente concordato che sia attribuito all'insorgere di eventi eccezionali (o di carattere generale o che interessano il singolo paese) deve essere preventivamente approvato dal Consiglio della UE. Pertanto, la suddetta Relazione del Governo al Parlamento dovrebbe contenere, invece di una richiesta di autorizzazione allo scostamento, la richiesta di dare mandato all'esecutivo di sottoporre al Consiglio della UE l'autorizzazione allo scostamento dal percorso della spesa primaria netta indicato nel PSB.

3. Alcune considerazioni generali sulle implicazioni normativo-istituzionali nazionali del nuovo quadro di regole di bilancio della UE

3.1 Considerazioni generali su alcuni aspetti della L. 243/2012

I Regolamenti che riformano il braccio preventivo e quello correttivo del PSC sono direttamente applicabili agli Stati membri ai sensi dell'articolo 288 del TFUE; per contro, riguardo alle modifiche alla Direttiva del Consiglio n. 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio nazionali, gli Stati membri dovranno provvedere al loro recepimento nella normativa interna entro il 31 dicembre 2025. Data l'entrata in vigore del nuovo quadro di regole della UE a partire dallo scorso 30 aprile, è opportuno condurre una prima generale ricognizione delle norme dell'ordinamento italiano che, oltre a quelle menzionate nel paragrafo 2, necessiteranno di essere aggiornate. Si rende infatti necessario allineare i principi, i contenuti e le procedure del ciclo di programmazione economico-finanziaria nazionale alle nuove regole europee.

La Legge costituzionale n. 1/2012 ha riformato la Costituzione italiana, introducendo, all'articolo 81, il principio dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio dello Stato e, all'articolo 97, il principio della sostenibilità del debito. Secondo quanto stabilito dalla Costituzione, lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi favorevoli o avverse del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e al verificarsi di eventi eccezionali. Come richiesto dall'articolo 81 della Costituzione, la L. 243/2012 ha successivamente provveduto a stabilire le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare i principi dell'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle Amministrazioni pubbliche.

I principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito in Costituzione hanno una valenza ampia e generale che appare in linea con il nuovo quadro di *governance*

economica europea. Il nuovo quadro di *governance* rafforza, da un lato, il riferimento alla sostenibilità del debito, richiedendo la predisposizione di Piani strutturali di bilancio su base pluriennale che garantiscano una discesa plausibile e continua del rapporto tra debito pubblico e PIL. Dall'altro lato, grazie alla formulazione dell'indicatore unico di spesa primaria netta, la crescita strutturale della spesa potrà essere finanziata da corrispondenti entrate discrezionali. Ciò appare in linea con il concetto di equilibrio delle finanze pubbliche previsto dalla Carta costituzionale.

Il nuovo quadro di regole europee richiede, invece, modifiche alla L. 243/2012 per aggiornare i principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito delle Amministrazioni pubbliche; in linea generale, sarebbe opportuno rafforzare nella normativa esistente il rinvio "mobile" all'ordinamento europeo. La L. 243/2012 declina e disciplina il contenuto relativo ai principi generali della sostenibilità del debito e dell'equilibrio di bilancio presenti in Costituzione, effettuando, spesse volte, un rimando ai criteri stabiliti dall'ordinamento della UE. Senza entrare nel dettaglio delle questioni giuridiche, tale rinvio potrebbe essere rafforzato in modo tale che eventuali innovazioni future dei Regolamenti europei siano direttamente applicabili nell'ordinamento nazionale senza dover necessariamente procedere a modifiche continue delle norme. Il richiamo mobile è auspicabile in particolare per criteri e procedure applicative (si veda il seguito di questo paragrafo per alcuni esempi).

Con riferimento al concetto di equilibrio dei bilanci delle Amministrazioni pubbliche, attualmente la L. 243/2012 stabilisce come questo sia rappresentato dall'obiettivo di medio termine (OMT) ovvero dal percorso di avvicinamento all'OMT, il cui valore, a sua volta, viene individuato rimandando ai criteri stabiliti dall'ordinamento della UE. Più nel dettaglio, la L. 243/2012 stabilisce che l'equilibrio dei bilanci si considera conseguito quando il saldo strutturale – ovvero il saldo nominale al netto della componente ciclica e delle misure *una tantum* calcolato nel primo semestre dell'esercizio successivo a quello al quale si riferisce – risulti almeno pari all'OMT oppure sia in linea con il percorso di avvicinamento a tale obiettivo, o presenti uno scostamento rispetto a tali obiettivi inferiore a quello considerato significativo dall'ordinamento europeo.

Grazie ai rimandi all'ordinamento della UE, il concetto di equilibrio dei bilanci delle Amministrazioni pubbliche della L. 243/2012 ha potuto adattarsi alle varie interpretazioni delle regole del PSC, per esempio recependo la definizione tecnica dell' algoritmo che quantifica l'OMT nonché le successive modifiche al percorso di convergenza verso l'OMT introdotte nel tempo nell'ordinamento europeo, quali, ad esempio, il ricorso alla cosiddetta matrice degli aggiustamenti annuali e la flessibilità sul percorso di convergenza verso l'OMT per l'attuazione di investimenti pubblici e riforme strutturali⁴⁴. Secondo calcoli aggiornati della Commissione, l'OMT per l'Italia è attualmente pari a un saldo strutturale in avanzo dello 0,25 per cento del PIL potenziale. Se un paese non si trova al suo OMT, il saldo strutturale di bilancio deve convergere verso tale obiettivo con aggiustamenti annuali la cui ampiezza, in base alla matrice degli aggiustamenti annuali richiesti,

⁴⁴ I dettagli tecnici relativi all'OMT e al percorso di convergenza verso tale obiettivo possono essere desunti da Commissione europea (2016), "Code of conduct on the specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes".

dipende da: il livello di debito pubblico, le condizioni cicliche prevalenti (approssimate dall'*output gap*) e la crescita dell'economia specifiche del paese.

Il nuovo quadro di regole della UE elimina i riferimenti sia all'OMT sia al sentiero di convergenza del saldo strutturale di bilancio verso l'OMT e ciò dovrebbe riflettersi nella L. 243/2012. I riferimenti all'OMT o al sentiero di convergenza verso l'OMT presenti nella L. 243/2012 andrebbero eliminati in coerenza con il nuovo quadro di regole.

È opportuno notare che l'obiettivo sul saldo strutturale (1,5 per cento) previsto dalla salvaguardia di resilienza sul deficit presente nei nuovi Regolamenti del PSC ha caratteristiche diverse dall'OMT. Infatti, la salvaguardia di resilienza sul deficit rappresenta un margine di sicurezza, comune a tutti i paesi, che serve a garantire un margine di bilancio per affrontare circostanze e *shock* avversi, facilitando così la conduzione di politiche anticicliche e permettendo agli Stati membri di rimanere al di sotto della soglia del 3 per cento del rapporto tra deficit e PIL. A differenza dell'OMT che è calcolato sulle condizioni specifiche di ciascun paese, il valore del saldo strutturale introdotto con la salvaguardia di resilienza sul deficit è un parametro comune risultante dall'accordo all'interno del Consiglio della UE e tra questo e il Parlamento europeo⁴⁵. Nonostante queste modifiche introdotte nei regolamenti approvati, la riforma conferma la centralità dei parametri del deficit in rapporto al PIL del 3 per cento e del debito in rapporto al PIL del 60 per cento stabiliti nel Protocollo n. 12 del TFUE, nonché una rafforzata importanza della convergenza verso tale ultimo valore attraverso una dinamica di riduzione plausibile e continua del debito in rapporto al PIL.

Alla luce del nuovo quadro di regole, il concetto di equilibrio dei bilanci delle Amministrazioni pubbliche da ridefinire nella L. 243/2012 potrebbe fare riferimento agli obiettivi di finanza pubblica del Piano strutturale di bilancio; in particolare, nella nuova governance europea gli obiettivi di bilancio sono definiti attraverso una traiettoria di spesa primaria netta, che diventa l'indicatore unico per la sorveglianza di bilancio. Come già descritto nel paragrafo 1, il nuovo quadro di regole ha come elemento chiave il percorso pluriennale di spesa primaria netta che lo Stato membro deve presentare nel suo PSB, tenendo anche conto della traiettoria di riferimento e delle informazioni condivise dalla Commissione nel dialogo preliminare con lo Stato membro. Il Piano definirà la traiettoria della spesa primaria netta per cinque anni, dove lo sforzo di bilancio annuale sarà pianificato e monitorato in termini di tasso di crescita della spesa. La coerenza con la traiettoria di spesa potrebbe essere ritenuta la condizione necessaria per

⁴⁵ Si noti che le modifiche al braccio correttivo forniscono una definizione del concetto di pareggio di bilancio ("*close-to-balance or in surplus*") che, di fatto, conferma il superamento dell'OMT. Infatti, nelle modifiche al Regolamento n. 1467/1997 relativo al braccio correttivo (considerando n. 14), il concetto di "*close-to-balance*" viene esplicitato in modo comune a tutti gli Stati membri: la posizione di bilancio di un paese è considerata prossima al pareggio se il disavanzo nominale non supera lo 0,5 per cento del PIL. Inoltre, sempre nella versione finale delle modifiche al Regolamento sulla parte correttiva (art. 2) il conseguimento di una posizione "*close-to-balance or in surplus*" evita l'apertura di un rapporto ex articolo 126.3 del TFUE. Seguendo questa interpretazione, il concetto di pareggio di bilancio non rappresenta più il parametro cui le finanze pubbliche debbano nel tempo convergere ma costituisce solo una delle condizioni per evitare il rapporto della Commissione per valutare l'apertura della PDE.

assicurare l'equilibrio dei bilanci delle Amministrazioni pubbliche. Un indicatore sulla spesa è peraltro già richiamato nella L. 243/2012; esso sembra già allineato alla nuova normativa europea. Infatti, la norma attualmente in vigore sulla regola della spesa stabilisce che il tasso annuo programmato di crescita della spesa netta delle Amministrazioni pubbliche non possa essere superiore al tasso di riferimento calcolato in coerenza con la normativa della UE. A una prima lettura, grazie al riferimento "mobile" all'ordinamento della UE, la regola sulla spesa riportata nella normativa nazionale sembra coerente con la nuova disciplina europea.

Gli obiettivi di finanza pubblica del Piano saranno definiti su un orizzonte di legislatura pari a cinque anni e saranno vincolanti per tutto il periodo, mentre gli attuali documenti di programmazione economica nazionale coprono solo un triennio con obiettivi pluriennali rivisti ogni anno. L'articolo 3 della L. 243/2012 regola una programmazione su un orizzonte di tre anni che, tuttavia, può essere rivista annualmente. Al contrario, nella nuova architettura di regole europee, l'Italia dovrà presentare al Consiglio della UE un Piano con cui fisserà i suoi obiettivi in termini di spesa primaria netta per i cinque anni successivi, rinnovabile solo a scadenza – a meno di difficoltà oggettive nell'attuazione o di cambio di Governo. In questo contesto i documenti di programmazione nazionale saranno lo strumento per correggere le tendenze di finanza pubblica e renderle compatibili con gli obiettivi fissati nel Piano. **È pertanto importante che i documenti di programmazione si adattino all'orizzonte del Piano**, secondo le modalità descritte nel paragrafo 2.

La L. 243/2012 esplicita il contenuto del principio costituzionale della sostenibilità del debito mediante un rimando generico all'ordinamento della UE e sembra pertanto già essere in linea con la nuova normativa. La L. 243/2012 stabilisce che, qualora il rapporto tra debito e PIL superi il valore di riferimento definito dall'ordinamento della UE, occorre ridurre questa eccedenza in coerenza con il criterio e la disciplina in materia di fattori rilevanti della UE.

Come noto, la normativa della UE precedente alla riforma prevedeva che il differenziale tra il rapporto tra debito e PIL e la soglia del 60 per cento del PIL dei precedenti tre anni si riducesse di un ventesimo l'anno in almeno una delle configurazioni previste (*backward-looking*, *forward-looking* e aggiustato per il ciclo). La nuova *governance* economica europea abolisce questo criterio e adotta un concetto più ampio di sostenibilità del debito pubblico. Nel nuovo quadro di regole della UE, la sostenibilità è interpretata come la riduzione plausibile del debito in un orizzonte di medio termine ed è richiesta agli Stati Membri il cui debito è superiore al 60 per cento del PIL. La riduzione del debito è attuata tramite un percorso di aggiustamento pluriennale che porta verso un saldo primario strutturale tale che, se mantenuto costante, garantisce la discesa del debito anche in presenza di condizioni macroeconomiche e finanziarie sfavorevoli o *shock* imprevisti.

Infine, la normativa vigente riguardante il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio appare già coerente con il nuovo quadro di regole di bilancio europee. Come ricordato nel paragrafo 1, il quadro istituzionale definito dall'ordinamento europeo per rafforzare il coordinamento delle politiche di bilancio tra i paesi dell'area euro, in particolare il cosiddetto *Two Pack*, rimane in vigore. Con il *Two Pack*, ai paesi dell'area dell'euro è stato

richiesto di dotarsi di istituzioni strutturalmente indipendenti nei confronti delle autorità di bilancio dello Stato membro e che siano caratterizzate da un elevato grado di autonomia funzionale. Tali istituzioni sono state incaricate di monitorare il rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee. Inoltre, allo scopo di garantire che i programmi di bilancio nazionali a medio termine si basino su previsioni macroeconomiche imparziali e realistiche, il *Two Pack* ha chiesto che tali previsioni siano elaborate o validate da una istituzione nazionale indipendente.

La nuova *governance* europea estende i compiti del *Two Pack* agli Stati membri della UE che attualmente non partecipano all'area dell'euro. Come già ricordato nel paragrafo 1, la revisione della Direttiva 2011/85/UE conferma le competenze già attribuite alle istituzioni nazionali di bilancio indipendenti (IFI) dal *Two Pack*, estendendole a tutti i paesi della UE, concedendo loro il tempo necessario per dotarsi di adeguate capacità operative in modo da ridurre le eterogeneità ora presenti tra le istituzioni di bilancio indipendenti degli Stati membri.

L'Italia ha recepito le richieste del *Two Pack* con la L. 243/2012 che ha istituito l'UPB e ne ha definito le funzioni. Infatti si ricorda che, ai sensi dell'articolo 18 della L. 243/2012, l'UPB – anche attraverso l'elaborazione di proprie stime – effettua analisi, verifiche e valutazioni in merito a: i) le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica; ii) l'impatto macroeconomico dei provvedimenti di maggior rilievo; iii) gli andamenti di finanza pubblica, anche per sottosettore, e l'osservanza delle regole di bilancio; iv) la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo; v) l'attivazione e utilizzo del meccanismo correttivo rispetto all'obiettivo programmatico strutturale e gli scostamenti dagli obiettivi derivanti dal verificarsi degli eventi eccezionali; vi) ulteriori temi di economia e finanza pubblica rilevanti.

L'UPB contribuisce alla trasparenza e alla credibilità delle previsioni macroeconomiche sottostanti la programmazione di bilancio attraverso la valutazione e validazione delle stesse, come definito nel Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) e l'UPB⁴⁶. L'UPB è infatti chiamato a una valutazione indipendente delle previsioni macroeconomiche contenute nel DEF e nella NADEF. Scopo della procedura è quello di limitare il rischio che previsioni eccessivamente ottimistiche sull'andamento dell'economia italiana possano pregiudicare la credibilità dei conti pubblici. Secondo le modalità concordate con il MEF, il processo di validazione si applica prima alle previsioni tendenziali e poi a quelle programmatiche. La L. 196/2009, articolo 10-ter, prevede che i risultati delle valutazioni siano resi pubblici e opportunamente considerati nell'elaborazione dei documenti governativi. Inoltre, nel caso in cui l'UPB evidenzia un errore significativo delle previsioni macroeconomiche rispetto alle risultanze di consuntivo (che si ripercuote per un periodo di almeno quattro anni consecutivi), il

⁴⁶ "Protocollo d'intesa tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e il Ministero dell'Economia e delle finanze relativo alla trasmissione delle informazioni necessarie ai fini della certificazione delle previsioni macroeconomiche e della valutazione sulla finanza pubblica", maggio 2022.

Governo deve trasmettere una relazione al Parlamento nella quale indica le ragioni dello scostamento, nonché le eventuali azioni che intende intraprendere.

In aggiunta a quanto già previsto dalla normativa UE previgente, il nuovo Regolamento sul braccio preventivo concordato tra Consiglio e Parlamento auspica un ruolo per le IFI nella valutazione della finanza pubblica nella fase di monitoraggio del Piano. In base all'articolo 23 del nuovo Regolamento sul braccio preventivo, lo Stato membro può chiedere all'IFI di fornire una valutazione sul rispetto del sentiero di spesa netta concordato in base ai dati di bilancio consolidati e riportati nel Rapporto annuale sullo stato di avanzamento del PSB. In caso di deviazione, lo Stato membro può chiedere all'IFI di analizzare i fattori che hanno portato a tale deviazione. L'analisi sarebbe complementare a quelle effettuate dalla Commissione e non sarebbe vincolante.

Alla luce della riforma, il set informativo che dovrà essere messo a disposizione dell'UPB per svolgere adeguatamente l'attività di valutazione e monitoraggio *ex ante* ed *ex post* dovrà verosimilmente essere ampliato. La L. 196/2009 stabilisce che il Governo fornisca all'UPB le informazioni necessarie per la valutazione delle previsioni contenute nei documenti di programmazione economica e finanziaria. Le modifiche alla Direttiva sui quadri di bilancio sollecitano gli Stati membri a garantire l'accesso alle informazioni necessarie per svolgere adeguatamente i compiti assegnati alle IFI. Ciò sarà particolarmente rilevante per la fase di monitoraggio dell'indicatore di spesa primaria netta. Sarà in particolare importante garantire all'UPB l'accesso alle ipotesi e ai criteri di formulazione delle relazioni tecniche, il cui orizzonte previsivo dovrà essere allineato a quello del PSB, nonché ai dati di monitoraggio in corso d'anno per valutare l'impatto *ex ante* ed *ex post* delle misure di bilancio discrezionali, così come le componenti di spesa legate alla disoccupazione ciclica. Un ulteriore elemento da definire è rappresentato dalla quantificazione delle risorse nazionali destinate al co-finanziamento dei programmi europei nell'orizzonte del Piano, su cui si attendono le linee guida dall'Eurostat. Infine, la L. 243/2012 prevede che l'UPB svolga analisi di sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo. Essendo la nuova *governance* europea basata sulle proiezioni del debito nel medio periodo, appare opportuno instaurare uno scambio informativo tra MEF e UPB sulle ipotesi di proiezione del debito in rapporto al PIL, soprattutto in un contesto in cui la metodologia di analisi di sostenibilità del debito verrà definita e concordata a livello europeo tra la Commissione e gli Stati membri. Quindi, per rendere più efficace l'attività di monitoraggio in corso d'anno e la valutazione *ex post* delle deviazioni dal percorso di spesa netta sarebbe auspicabile un aggiornamento dei Protocolli d'intesa con il MEF e l'Istat (si veda il paragrafo 3.2 per le informazioni aggiuntive che potrebbero essere inserite in un nuovo Protocollo d'intesa con Istat).

3.2 Considerazioni su altri aspetti della normativa italiana

In questo paragrafo vengono analizzate alcune procedure che sono già previste dalle norme in vigore ma che, alla luce della nuova *governance* europea, dovrebbero essere rafforzate o rese più trasparenti. Esse riguardano, in particolare, il controllo e il monitoraggio dei conti pubblici e la predisposizione delle previsioni a politiche invariate. Per quanto riguarda la programmazione di bilancio, in alcuni casi le norme già esistenti andrebbero solo effettivamente applicate.

Programmazione pluriennale di bilancio e revisione della spesa

Nella prassi è stato sinora perlopiù disatteso quanto indicato dalla L. 196/2009⁴⁷, nell'ambito del Titolo III dedicato alla programmazione degli obiettivi di finanza pubblica. La L. 196/2009 specifica che nella Sezione I del DEF devono essere indicati sia gli obiettivi pluriennali dell'indebitamento netto articolati per i sottosettori del conto delle Amministrazioni pubbliche relativi alle Amministrazioni centrali, alle Amministrazioni locali e agli Enti di previdenza e assistenza sociale sia l'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli stessi. Tale obbligo è stato sempre disatteso. Con la nuova *governance* della UE, oltre a rispettare effettivamente questi obblighi, sarà necessario raccordare gli obiettivi in termini di saldi nominali e strutturali con quelli sulla spesa primaria netta eventualmente differenziati per ciascun sottosettore (si veda paragrafo 4). Per esempio, le correzioni del saldo complessivo strutturale richieste agli Stati membri in PDE confermano l'importanza di una programmazione legata ai saldi di bilancio e di esplicitare il loro legame con la spesa primaria netta.

Alla luce del nuovo quadro di regole della UE, sarebbe opportuno ampliare la lunghezza dell'orizzonte di programmazione da tre a cinque anni e dovrebbero essere arricchiti i contenuti dei documenti di programmazione. Quest'ultimi dovrebbero includere sia la definizione del quadro macroeconomico e di finanza pubblica pluriennale (*Medium-term fiscal framework*, MTFF) sia la corrispondente individuazione degli obiettivi pluriennali di bilancio dei singoli ministeri (*Medium-term budgetary framework*, MTBF), come peraltro già previsto dalla L. 196/2009⁴⁸.

⁴⁷ Art. 10, c. 2, lett. a) e f) e art. 10-bis, c. 1, lett. c-bis).

⁴⁸ Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva concernente i risultati della prima attuazione dell'articolo 22-bis della L. 196/2009 in materia di programmazione finanziaria e accordi tra ministeri", 13 marzo. Per MTFF si intende il complesso delle pratiche che conducono alla fissazione di obiettivi di finanza pubblica pluriennali coerenti con il quadro macroeconomico, consentendo di formulare valutazioni rispetto alla sostenibilità finanziaria e alle esigenze di stabilizzazione del ciclo. Invece, il processo di individuazione degli obiettivi dei ministeri, previsto dalla procedura di cui all'articolo 22-bis della L. 196/2009, corrisponde a un MTBF, vale a dire un insieme di regole e procedure che garantisce la definizione di bilanci annuali in una prospettiva di medio termine compatibile con la sostenibilità della finanza pubblica. Sull'importanza della programmazione di bilancio a medio termine, si vedano anche Network of EU IFIs (2018), "Report on Medium-Term Budgetary Frameworks", 4 maggio e Network of EU IFIs (2021), "How to strengthen fiscal surveillance towards a medium-term focus?", 26 febbraio.

La sequenza della programmazione dovrebbe prevedere, in primo luogo, la fissazione dei saldi di bilancio e della crescita dell'indicatore della spesa primaria netta delle Amministrazioni pubbliche nell'ambito del Piano strutturale di bilancio insieme all'articolazione tra entrate e spese; in secondo luogo, andrebbe individuata la ripartizione della spesa per sottosettori e per ministeri. Grazie a questa sequenza decisionale, cosiddetta *top-down*, l'individuazione dell'obiettivo per il bilancio dello Stato e dei singoli ministeri⁴⁹ sarebbe coerente con il quadro programmatico del complesso delle Amministrazioni pubbliche. Un aspetto cruciale che caratterizza una procedura *top-down* è la chiusura del livello superiore prima di passare a quello successivo. Solo l'articolazione progressiva verso il basso degli obiettivi di spesa farebbe acquisire allo strumento una forte valenza programmatica. Nell'esperienza italiana, per conoscere l'articolazione programmatica tra entrate e spese occorre attendere il disegno di legge di bilancio e la Nota tecnico-illustrativa, nonostante la L. 196/2009⁵⁰ preveda che la NADEF indichi le principali misure articolate per entrate e spese.

Arricchire il contenuto informativo dei documenti programmatici aumenterebbe la trasparenza sulla priorità delle scelte di bilancio e rafforzerebbe il ruolo del Parlamento.

L'incompletezza di informazioni dell'attuale assetto procedurale comporta una serie di criticità, la più importante delle quali è che il Parlamento, nell'esaminare i documenti programmatici, si trova a dover discutere e approvare obiettivi di finanza pubblica con informazioni parziali. In proposito, si rammentano le già citate carenze informative in merito all'articolazione per sottosettori degli obiettivi di bilancio e della manovra nel DEF e alla suddivisione della manovra per voci di entrata e di spesa nella NADEF. Ciò rende difficile la comprensione del quadro di priorità strategiche della politica di bilancio e il realismo complessivo della strategia proposta in termini di sostenibilità macroeconomica e finanziaria.

Ai fini della programmazione occorrerà inoltre rafforzare le attività di valutazione delle politiche pubbliche⁵¹. Visto che si tratta di un'attività ancora poco presente nelle amministrazioni, vi è una diffusa carenza di competenze specifiche. Sarà quindi necessario investire nella formazione del personale nell'ambito di un più profondo cambiamento di approccio nelle scelte della politica di bilancio.

Un'attività di valutazione continua dovrebbe essere svolta in funzione delle priorità politiche ma dovrebbe essere anche alla base delle analisi di revisione della spesa già previste dalla L. 196/2009⁵². L'OCSE, nell'ambito di un progetto di studio recentemente condotto in collaborazione con la Ragioneria generale dello Stato (RGS), ha raccomandato sia la definizione di specifiche linee guida metodologiche per la definizione di analisi e di

⁴⁹ Attraverso il DPCM già previsto dall'articolo 22-bis della L. 196/2009.

⁵⁰ Arti. 10-bis, c. 1, lett. c-bis).

⁵¹ Per un'analisi delle problematiche relative alla valutazione delle politiche pubbliche in Italia si veda Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (2023), "Valutazione delle politiche pubbliche e revisione della spesa. Il percorso di studio e approfondimento della RGS", dicembre.

⁵² Art. 22-bis.

valutazione della spesa, a supporto della predisposizione delle proposte di bilancio, sia la formazione di strutture analoghe ai Nuclei di analisi e valutazione della spesa pubblica, già definiti dalla L. 196/2009⁵³, superando alcune delle criticità emerse dalle prime esperienze, con riferimento in particolare al rafforzamento delle competenze.

Nel novembre dello scorso anno, a seguito dell'emanazione da parte del Presidente del Consiglio delle linee guida sulle attività di analisi e valutazione della spesa, il Comitato scientifico istituito presso la RGS⁵⁴ ha redatto il documento "Criteri e metodologie per la definizione dei processi e delle attività di analisi e valutazione della spesa", che prevede che ogni Ministero debba redigere e attuare un Piano triennale, finalizzato a fornire proposte di riforma e di riallocazione delle risorse, in tempi utili per la predisposizione del disegno di legge di bilancio. A tal fine, sono stati stanziati fondi nella legge di bilancio per il 2023 per l'assunzione di personale specializzato e per il ricorso a esperti nonché per l'organizzazione di corsi di formazione promossi dalla RGS per la specializzazione dei funzionari pubblici.

Controllo e monitoraggio dei conti pubblici

Il monitoraggio in corso d'anno della finanza pubblica dovrà essere significativamente rafforzato; gli esiti, i dati utilizzati e le ipotesi sottostanti le elaborazioni dovrebbero essere resi pubblici. Nel nuovo contesto, contraddistinto da obiettivi di spesa primaria netta fissati su un orizzonte pluriennale, solo eccezionalmente modificabili e con modesti margini di tolleranza per eventuali deviazioni, la capacità di monitorare efficacemente in corso d'anno gli sviluppi della finanza pubblica, per verificarne la coerenza rispetto agli obiettivi assume ancora maggiore importanza. Nel quadro normativo vigente⁵⁵, il controllo e il monitoraggio dei conti pubblici sono assegnati al Ministro e al Ministero dell'Economia e delle finanze. Le implicazioni degli andamenti in corso d'anno in termini del conseguimento degli obiettivi programmatici sono state, nella prassi, rese pubbliche solo nei casi in cui era previsto uno scostamento dovuto a eventi eccezionali⁵⁶.

Le disposizioni vigenti prevedono che il Governo riferisca al Parlamento qualora, per l'esercizio finanziario in corso, si prevedano degli scostamenti del saldo del conto consolidato della PA o del saldo strutturale rispetto agli obiettivi programmatici (L. 243/2012, art. 7). Inoltre, il Governo, qualora preveda il superamento del livello della spesa delle Amministrazioni pubbliche rispetto al valore coerente con il tasso annuo programmato di crescita della spesa, deve trasmettere una Relazione al Parlamento evidenziando le eventuali misure correttive da adottare al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi programmatici (L. 243/2012, art. 5). Il Ministero dell'Economia e delle finanze pubblica regolarmente delle relazioni sui conti di cassa del settore statale, delle Amministrazioni pubbliche e un rapporto sull'andamento delle entrate tributarie e contributive (L. 196/2009, art. 14, cc. 3-5). Il Ministro dell'Economia e delle finanze, infine, dovrebbe trasmettere al Parlamento a integrazione del DEF, entro il 30 giugno di ogni anno, un allegato in cui sono riportati i risultati del monitoraggio degli effetti sui saldi di finanza pubblica

⁵³ Art. 39.

⁵⁴ Istituito ai sensi dell'articolo 9, comma 8 del DL 152/2021 per le attività inerenti alla revisione della spesa (composto dal Ragioniere generale dello Stato e da rappresentanti di Banca d'Italia, Corte dei conti e Istat), con funzioni di indirizzo e programmazione delle attività di analisi e valutazione della spesa e di supporto alla definizione degli obiettivi di spesa per ciascun Ministero previsti dall'articolo 22-bis della L. 196/2009.

⁵⁵ Art. 14 della L. 196/2009 e artt. 5 e 7 della L. 243/2012.

⁵⁶ Art. 6 della L. 243/2012.

delle misure contenute nelle manovre di bilancio (L. 196/2009, art. 10, c. 11). Tuttavia, tale allegato non è mai stato presentato.

I dati e le informazioni riportati nelle relazioni e nei rapporti attualmente pubblicati dovrebbero essere rivisti e indirizzati anche all'esigenza di monitorare l'indicatore di spesa primaria netta. Nell'ambito dell'attività di monitoraggio, il Ministero dell'Economia e delle finanze produce attualmente una Relazione sul conto consolidato di cassa delle Amministrazioni centrali (a cadenza mensile), una Relazione sul conto consolidato di cassa delle Amministrazioni pubbliche (a cadenza trimestrale) e un Rapporto sull'andamento delle entrate tributarie e contributive (a cadenza mensile)⁵⁷. In primo luogo, sarebbe auspicabile che l'informazione relativa al conto consolidato di cassa delle Amministrazioni pubbliche venisse fornita a cadenza mensile invece che trimestrale, ricorrendo a stime laddove necessario. Dovrebbero, inoltre, essere pubblicate valutazioni circa le probabili implicazioni degli andamenti delle variabili monitorate rispetto all'evoluzione dell'indicatore della spesa primaria netta, basate sui dati di cassa e sulle necessarie trasformazioni per valutarli in termini di competenza economica. I dati utilizzati e le ipotesi sottostanti le elaborazioni dovrebbero essere resi pubblici. Per favorire la significatività dei dati di monitoraggio è importante che la calendarizzazione delle scadenze fiscali consenta di acquisire tempestivamente le informazioni necessarie e tenga anche conto della necessità di rendere confrontabili i risultati degli stessi mesi in anni diversi.

Infine, sarebbe utile che l'Istat dettasse a consuntivo l'analisi delle differenze tra valutazioni per competenza economica e per cassa per le componenti di entrata e di uscita del bilancio dello Stato in occasione della pubblicazione della "Notifica dell'indebitamento e del debito delle Amministrazioni pubbliche secondo il trattato di Maastricht".

Formulazione delle previsioni tendenziali

La nuova governance europea conferma la rilevanza dell'ipotesi delle politiche invariate come criterio per l'elaborazione delle previsioni tendenziali. Dovrebbe essere rafforzato il ruolo delle previsioni a politiche invariate, da affiancare a quelle a legislazione vigente. Le previsioni a politiche invariate tipicamente forniscono una rappresentazione più realistica dei possibili sviluppi futuri e una informazione più accurata sull'aggiustamento necessario per conseguire gli obiettivi di bilancio rispetto a quelle a legislazione vigente. D'altra parte, le previsioni a politiche invariate comportano una maggiore discrezionalità da parte del previsore. Inoltre, dal punto di vista degli andamenti di finanza pubblica, il loro utilizzo potrebbe presentare un rischio maggiore di determinare una crescita inerziale della spesa non contemplata dalla legislazione vigente.

Nella terminologia utilizzata dalla Commissione europea si rilevano due diverse definizioni del criterio delle politiche invariate. La prima, utilizzata nell'ambito dell'analisi di sostenibilità del

⁵⁷ Art. 14, cc. 3-5 della L. 196/2009.

debito, assume che nello scenario a politiche invariate l'orientamento della politica di bilancio rimanga neutrale. Il saldo primario strutturale in rapporto al PIL è mantenuto costante e pari a quello dell'anno iniziale di previsione lungo tutto l'orizzonte di medio periodo, modificandosi solo per l'impatto di spese connesse all'invecchiamento della popolazione al netto della tassazione su pensioni e dei redditi proprietari⁵⁸. La seconda definizione, utilizzata nell'ambito delle previsioni a breve termine, qualifica il criterio delle politiche invariate come l'estrapolazione delle tendenze e delle relazioni passate delle entrate e delle spese, in coerenza con i passati orientamenti di *policy*. Misure che comportano un cambiamento rispetto ai passati orientamenti di *policy* vengono tenute in conto a condizione che siano sufficientemente dettagliate e adottate o, almeno, credibilmente annunciate⁵⁹. In tale accezione, la previsione a politiche invariate non implica necessariamente un saldo primario strutturale costante. Non rappresenta, inoltre, la previsione più probabile, né è necessariamente una previsione senza nuove misure di *policy*. Le previsioni a legislazione vigente tengono invece conto di tutti gli atti normativi che sono stati legalmente adottati dal momento della loro entrata in vigore fino al termine di vigenza⁶⁰. Gli effetti di leggi o impegni in scadenza non sono considerati nelle proiezioni per gli anni successivi, neanche quelli che con elevata probabilità saranno rinnovati.

La predisposizione di uno scenario a politiche invariate consentirebbe una maggiore confrontabilità con le previsioni della Commissione europea; le informazioni sulle ipotesi sottostanti tale scenario dovranno essere ampliate e migliorate in misura significativa in confronto alla prassi dei passati documenti programmatici. Rispetto a quanto attualmente disposto dalla L. 196/2009⁶¹, dove si parla solo di "indicazione", dovrebbe essere introdotto un obbligo a elaborare una previsione a politiche invariate per ogni principale voce di entrata e di spesa del conto delle Amministrazioni pubbliche, con maggiori dettagli per le Amministrazioni centrali e gli Enti di previdenza. Le ipotesi specifiche sottostanti la previsione dovrebbero essere ulteriormente dettagliate nella Nota metodologica attualmente allegata alla Sezione II del DEF.

Sarebbe auspicabile che l'orizzonte temporale di previsione del bilancio dello Stato fosse armonizzato con quello del Piano strutturale di bilancio. Si potrebbe estendere la previsione attualmente triennale (L. 196/2009, art. 21) all'orizzonte del Piano previsto dalla nuova *governance* europea, arrivando quindi a 5 anni. L'allungamento del periodo di previsione dovrebbe riguardare anche la documentazione a corredo del bilancio così come di tutti i provvedimenti legislativi, in particolare la relazione tecnica e i prospetti riepilogativi degli effetti finanziari. Maggiori informazioni dovranno in particolare riguardare l'impatto pluriennale degli interventi contenuti nella Sezione II della legge di bilancio in termini di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche.

Andrebbero, inoltre, rafforzati alcuni aspetti che caratterizzano la formulazione delle previsioni di bilancio con riferimento alle quantificazioni delle varie tipologie di spesa⁶²,

⁵⁸ Per redditi proprietari si intendono i redditi da capitale (titoli azionari e obbligazionari) e le rendite da proprietà di risorse naturali.

⁵⁹ Si veda Commissione europea (2016), *Public Finances in EMU*.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ Art. 10, c. 3, lett. c).

⁶² L'articolo 21, comma 5, della L.196/2009, nell'ambito dei programmi di spesa del bilancio di previsione dello Stato, distingue le spese in tre categorie: a) oneri inderogabili, ossia spese obbligatorie, vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti

esplicitando in modo più preciso i fattori sottostanti le stime del loro impatto finanziario. In particolare, per quanto riguarda gli oneri inderogabili dovrebbero essere forniti maggiori dettagli in merito ai parametri e ai meccanismi che ne determinano lo sviluppo. Maggiore trasparenza dovrebbe caratterizzare la metodologia e le ipotesi alla base della stima nelle relazioni tecniche degli importi di spesa inerenti ai fattori legislativi. Inoltre, le spese di adeguamento al fabbisogno, relative alle esigenze delle Amministrazioni per spese di funzionamento, andrebbero valutate anche nel contesto dell'attività di revisione della spesa e, più in generale, nell'ottica di un modello organizzativo *performance-based*, allontanandosi progressivamente dal criterio della spesa storica. Infine, per determinate misure andrebbero identificati già nella norma istitutiva adeguati e tempestivi strumenti di monitoraggio al fine di contenere le erogazioni entro gli importi previsti.

In previsione, andrebbero fornite maggiori informazioni circa l'aggiustamento stock-flussi. In particolare, per le previsioni programmatiche sarebbe importante disporre di dettagli, oltre che sulle principali differenze tra le valutazioni per competenza e per cassa, sulle privatizzazioni, sulla variazione delle disponibilità liquide del Tesoro e sugli effetti di valutazione del debito.

Ampliamento del set informativo

A seguito della nuova *governance* europea, si renderà necessaria la pubblicazione di informazioni in merito alle passività potenziali per disastri ed eventi climatici e si dovranno sistematizzare quelle finora fornite sui fondi fuori bilancio. Con la nuova *governance* è stata introdotta la richiesta di pubblicare, per quanto possibile, informazioni sulle passività potenziali legate a disastri ed eventi climatici, tenendo anche conto degli oneri sostenuti in passato dalla finanza pubblica in relazione a tali avvenimenti. Si tratta di informazioni che non sono mai state pubblicate e per le quali sarà necessario individuare una metodologia e delle fonti. Tali informazioni potrebbero essere fornite nel Rapporto sul benessere equo e sostenibile (BES). Sono state inoltre più puntualmente precisate le informazioni richieste inerenti agli organismi e ai fondi che non rientrano nei bilanci ordinari ma che fanno parte delle Amministrazioni pubbliche (cosiddette gestioni fuori bilancio). Rispetto a quanto attualmente previsto dalla normativa che individua uno specifico allegato conoscitivo per il bilancio dello Stato⁶³, si dovrebbe prevedere un prospetto informativo unico per tutte le Amministrazioni pubbliche – comprensivo quindi

normativi, tra cui rientrano quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa; b) fattori legislativi, ossia le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio; c) spese di adeguamento al fabbisogno, ossia spese diverse da quelle di cui alle lettere a) e b), quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

⁶³ Art. 31-bis della L. 196/2009.

anche dei dati relativi alle Amministrazioni locali – fornendo l’impatto combinato di tali organismi e fondi sul saldo del conto delle Amministrazioni pubbliche e sul debito pubblico.

4. Le regole di bilancio vigenti per le Amministrazioni locali e la prospettiva della riforma della *governance* europea

Le Amministrazioni locali concorrono al rispetto delle regole di bilancio europee nell’ambito del quadro normativo definito dalla Costituzione e dalla L. 243/2012.

L’articolo 97 della Costituzione prevede per tutte le Amministrazioni pubbliche, inclusi gli Enti territoriali, l’obbligo di assicurare l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. L’articolo 119 (ultimo comma) stabilisce le condizioni per il ricorso all’indebitamento netto da parte degli Enti territoriali. In particolare, essi possono indebitarsi – soltanto per sostenere spese di investimento – se a livello di ciascuna Regione è verificato l’equilibrio di bilancio per il complesso degli Enti territoriali che vi appartengono. Viene esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti contratti dagli Enti territoriali. **Agli Enti territoriali è dunque preclusa la possibilità di utilizzare la spesa corrente per attuare un’autonoma politica anticiclica**⁶⁴.

La L. 243/2012 definisce l’equilibrio di bilancio come il conseguimento di un saldo non negativo, in termini di competenza, tra il totale delle entrate e delle spese finali⁶⁵, escludendo l’utilizzo dell’avanzo di amministrazione e del Fondo pluriennale vincolato (FPV)⁶⁶ (art. 9). **Inoltre, stabilisce che operazioni di indebitamento e utilizzo degli avanzi di amministrazione degli esercizi precedenti possano essere effettuati soltanto a fronte di spese d’investimento, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale e nazionale che garantiscano il rispetto dell’equilibrio di bilancio per il complesso degli Enti territoriali conseguito sia a livello di singola Regione sia a livello nazionale** (art. 10). Infine, **prevede il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali (LEP) e delle funzioni fondamentali degli Enti territoriali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali** (art. 11).

L’applicazione di questo quadro normativo ha coinciso, almeno in parte, con un periodo caratterizzato da importanti riforme della finanza e contabilità degli Enti territoriali (l’attuazione del federalismo fiscale e l’armonizzazione dei bilanci, la sostituzione delle

⁶⁴ Tale aspetto è stato evidenziato dalla Corte dei conti nella Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali dell’agosto 2013.

⁶⁵ Qualora, in sede di rendiconto, si riscontrasse un valore negativo del saldo, l’Ente territoriale è obbligato ad adottare misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo in quote costanti.

⁶⁶ Il FPV è uno strumento che permette di destinare risorse al sostenimento di spese specifiche per un periodo pluriennale. È un fondo di riserva che viene creato accantonando entrate già accertate ma non ancora esigibili a copertura di spese future. Quando viene sostenuta una spesa precedentemente assegnata al FPV, i fondi vengono liberati dalla riserva e utilizzati per il pagamento. Ciò aiuta a garantire che gli Enti dispongano delle risorse necessarie anche se le entrate non vengono riscaldate o ricevute nello stesso anno in cui vengono sostenute le spese.

regole del Patto di stabilità interno (PSI) con quelle del pareggio di bilancio contabile a livello di singolo Ente) e la sovrapposizione di interventi ne ha reso particolarmente complesso il coordinamento. **Per garantire che il rispetto dei vincoli derivanti dagli obiettivi comunitari avvenisse in conformità con i principi costituzionali che governano l'autonomia degli Enti territoriali è intervenuta la Corte costituzionale, da ultimo nel 2018 (Sentenze n. 247/2017 e n. 101/2018). È con la legge di bilancio per il 2019 (L. 145/2018) e una successiva Circolare del Ministero dell'Economia e delle finanze del 2020⁶⁷ che, tenendo anche conto delle sentenze della Corte, si delinea l'assetto oggi vigente⁶⁸.**

In base alle regole attuali i singoli Enti hanno l'obbligo di conseguire il pareggio di bilancio contabile, mentre **il rispetto del saldo previsto dalla L. 243/2012, un saldo simile all'indebitamento netto rilevante ai fini delle regole di bilancio comunitarie, deve essere accertato non a livello di singoli Enti ma piuttosto dell'intero sottosettore.**

Le nuove regole europee prevedono che il rispetto dell'equilibrio di bilancio per il complesso delle Amministrazioni pubbliche non venga più valutato sulla base del saldo di bilancio ma piuttosto con riferimento al tasso di crescita della spesa netta.

L'applicazione di questo approccio al complesso degli Enti territoriali è un'operazione complicata. Come accaduto quando fu introdotto per tali Enti il principio dell'equilibrio di bilancio, occorrerà assicurarne il coordinamento con le regole contabili sul pareggio di bilancio. Su un piano più sostanziale sarà necessario assicurare che i vincoli sulla dinamica della spesa siano compatibili con il fabbisogno finanziario per lo svolgimento delle funzioni fondamentali e per l'erogazione dei LEP.

Per il controllo della spesa degli Enti territoriali si intravedono, in linea teorica, due possibili scenari alternativi.

Il primo scenario prefigura il mantenimento dell'attuale assetto basato su limiti all'indebitamento degli Enti territoriali nell'ambito dell'introduzione del monitoraggio della regola della spesa per il complesso delle Amministrazioni pubbliche. Questa strada sarebbe percorribile qualora non vi fosse il rischio che gli Enti territoriali possano incrementare la spesa in modo significativo utilizzando aumenti delle entrate non riconducibili a misure discrezionali.

Tale rischio dipende dalla variabilità delle entrate degli Enti territoriali. Come mostrato in Appendice, per i Comuni il rischio è legato essenzialmente alla capacità di variare le tariffe applicate ai servizi comunali e all'attività di repressione degli illeciti (multe). Per le Province e le Città metropolitane, data la dimensione limitata e l'andamento decrescente delle entrate tributarie ed extratributarie, il rischio potrà essere valutato solo alla luce dell'attuazione della riforma fiscale, con la quale è previsto vengano ridisegnati i tributi propri e ampliati gli spazi di sforzo autonomo. Per le Regioni, la gran parte delle entrate

⁶⁷ Circolare del MEF n. 5 del 9 marzo 2020.

⁶⁸ Per un breve riepilogo si veda l'Appendice.

sono perequate nell'ambito della sanità e la loro dimensione complessiva dipende dalla determinazione della compartecipazione all'IVA; inoltre, i principali tributi non perequati sono l'IRAP – la cui base imponibile è stata ampiamente erosa dai provvedimenti degli ultimi anni e in prospettiva, in base alla legge delega di riforma fiscale, è destinata a scomparire – e la tassa di circolazione, che tuttavia è molto variabile.

L'impatto sulla spesa della componente ciclica delle entrate degli Enti territoriali potrebbe essere sterilizzato attraverso la revisione periodica delle compartecipazioni e dei trasferimenti. Continuando a richiedere agli Enti territoriali l'equilibrio di bilancio, tale revisione potrebbe consentire di controllare indirettamente il livello della spesa per allinearne il tasso di crescita a quello desiderato per l'intero sottosettore. Compartecipazioni e trasferimenti perequativi dovranno comunque assicurare il finanziamento delle funzioni fondamentali e dei LEP. A tal fine appare opportuno che il Piano strutturale di bilancio definisca, insieme al tasso di crescita complessivo della spesa netta, anche quelli della spesa per le funzioni fondamentali e per quelle in cui siano stati definiti dei LEP. Nella definizione degli obiettivi per comparto andrà assicurato il coinvolgimento degli Enti territoriali recuperando il ruolo della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

L'efficacia di questo approccio dipenderà dalla presenza di un sistema ordinato di trasferimenti e dalla capacità di prevedere correttamente le variazioni non discrezionali delle entrate in particolare di quelle extratributarie non direttamente legate all'andamento dell'attività economica. Il primo aspetto richiede che venga completato il percorso di attuazione del federalismo fiscale con la riforma del finanziamento delle Regioni a statuto ordinario (RSO) – inserita come abilitante nel PNRR e da realizzare entro il primo trimestre del 2026 – e una razionalizzazione dei trasferimenti che ancora affluiscono agli Enti locali al di fuori dei fondi perequativi. Qualora la revisione annuale dei trasferimenti risultasse troppo complessa si potrebbe considerare l'istituzione di un Fondo straordinario alimentato da un contributo degli Enti territoriali nelle fasi favorevoli del ciclo economico e a questi distribuito nelle fasi sfavorevoli, in analogia a quanto previsto dall'articolo 11 della L. 243/2012 per il concorso dello Stato nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali.

Il secondo scenario prefigurerebbe la modifica del concetto di equilibrio di bilancio per gli Enti territoriali nella L. 243/2012 introducendo un vincolo diretto sul tasso di crescita della spesa di questi ultimi. Il monitoraggio potrebbe continuare a seguire l'impostazione attuale descritta in Appendice: la RGS verificherebbe *ex ante* ed *ex post* il rispetto del tasso di crescita della spesa del sottosettore e in caso di sforamenti potrebbe richiedere gli aggiustamenti necessari prima di autorizzare il ricorso all'indebitamento. A tal fine sarebbe necessario individuare indicatori affidabili basati su dati che possano essere ottenuti in modo tempestivo e che non impongano oneri di raccolta e di comunicazione eccessivi. In questa prospettiva diverrebbe urgente la necessità di dotare gli Enti territoriali di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale basato sulla competenza economica in linea con gli standard contabili nelle pubbliche amministrazioni

internazionali ed europei (IPSAS/EPAS) e in attuazione della Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, così come previsto dalla Riforma 1.15 del PNRR.

Data l'elevata complessità dei bilanci e la previsione dell'evoluzione della normativa, **l'eventuale modifica della L. 243/2012 potrebbe limitarsi a definire l'indicatore da utilizzare per il monitoraggio della spesa netta degli Enti territoriali solo in termini generali, demandando alla legge ordinaria il compito di stabilirne i dettagli attuativi.** Andrebbe anche valutata l'opportunità di prevedere procedure semplificate per i Comuni di minori dimensioni.

Il controllo della spesa netta richiederebbe di definire procedure per la valutazione delle variazioni discrezionali delle entrate degli Enti territoriali e per la raccolta delle relative informazioni da parte del Ministero dell'Economia e delle finanze. Per la loro rilevanza, soprattutto in ambito comunale, sarebbe necessario chiarire se potranno essere considerate discrezionali le variazioni delle entrate extratributarie come, ad esempio, quelle delle tariffe – non legate a cambiamenti delle aliquote – e quelle relative all'attività di repressione degli illeciti.

Un'attenzione a parte, sempre nell'ambito della definizione del vincolo della spesa e della valutazione delle entrate discrezionali, **andrebbe posta allo stock di risorse accantonate nel FCDE.** Una qualunque azione volta a recuperare in maniera permanente l'evasione fiscale o a migliorare le capacità di riscossione degli Enti territoriali libererebbe risorse da questo Fondo e le renderebbe, allo stato attuale, utilizzabili per assumere nuovi impegni di spesa.

All'interno di ciascuno di questi scenari dovrà essere garantita l'applicazione dei meccanismi di monitoraggio e di controllo alle Regioni a statuto speciale (RSS), come già oggi accade per l'equilibrio di bilancio e, in prospettiva, alle Regioni che accederanno all'autonomia differenziata. Con riferimento a queste ultime, la revisione periodica delle compartecipazioni, prevista dal DDL sull'autonomia differenziata attualmente all'esame della Camera dei deputati, dovrà essere coerente con i limiti alla crescita della spesa netta. Come già rilevato in precedenti audizioni⁶⁹, una gestione delle compartecipazioni affidata esclusivamente a trattative bilaterali all'interno delle Commissioni paritetiche potrebbe non garantire l'uniformità delle valutazioni e un adeguato coordinamento con la programmazione di bilancio. Permane quindi l'esigenza di prevedere una sede istituzionale unica dove le decisioni possano essere prese in modo coordinato e con una valutazione complessiva che coinvolga anche la determinazione della compartecipazione che, secondo il D.Lgs. 68/2011, dovrebbe finanziare il fondo perequativo regionale nell'ambito del federalismo simmetrico.

⁶⁹ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), *"Audizione dell'UPB nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"*, 1° febbraio.

Appendice – Le regole di bilancio per gli Enti territoriali e le principali caratteristiche delle loro spese ed entrate

A.1 Una breve descrizione dell'evoluzione normativa dal 2016

Le attuali regole di bilancio per gli Enti territoriali sono il risultato di un insieme di interventi normativi succedutisi dal 2016 che possono essere suddivisi in due fasi distinte. Nella prima si è mirato al superamento delle regole del Patto di stabilità interno (PSI) con l'introduzione dell'obbligo per gli Enti territoriali di raggiungere l'equilibrio di bilancio, ossia un saldo non negativo tra le entrate e le spese finali, e il pareggio contabile tra le entrate e le spese complessive. Nella seconda fase, e in particolare dal 2019, i provvedimenti hanno proseguito nella direzione di semplificare le regole in materia di equilibrio di bilancio a seguito delle sentenze della Corte costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018.

Il PSI è stato introdotto con la legge finanziaria per il 1999 e ha costituito il meccanismo per far concorrere gli Enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito delle regole di bilancio europee. Dalla sua introduzione, le regole del Patto hanno subito numerosi aggiustamenti contribuendo a creare il diffuso senso di incertezza circa le regole di bilancio.

La legge di stabilità per il 2016 (L. 228/2015) ha introdotto al posto del PSI l'obbligo di raggiungere saldi non negativi, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate e le spese finali e tra le entrate e le spese correnti (incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti) previsti dall'articolo 9 della L. 243/2012.

Dopo pochi mesi, **la L. 164/2016 ha apportato alcune sostanziali modifiche all'articolo 9 della L. 243/2012**, con effetti dal 2017, **sostituendo i quattro saldi con l'unico saldo non negativo tra le entrate e le spese finali in termini di competenza sia in fase di bilancio di previsione che di rendiconto.**

Ai fini del saldo sono considerate entrate finali la somma dei primi cinque titoli di entrata degli schemi di bilancio armonizzato (entrate correnti di natura tributaria, trasferimenti correnti, entrate extratributarie, entrate in conto capitale e entrate da riduzione di attività finanziarie) **e spese finali la somma dei primi tre titoli della spesa** (spese correnti, spese in conto capitale e spese per incremento di attività finanziarie), **escludendo gli avanzi di amministrazione e le entrate da indebitamento** (ossia quelle del titolo sesto e della quota del FPV rinveniente dal ricorso all'indebitamento). L'utilizzo dell'avanzo, infatti, è stato consentito soltanto in misura non superiore agli stanziamenti previsti per il FCDE e i Fondi spese e rischi futuri di ciascun anno di programmazione, nonché per le quote di capitale di rimborso prestiti.

La L. 164/2016 ha, inoltre, apportato modifiche anche all'articolo 10 della L. 243/2012 prevedendo per gli Enti territoriali la possibilità di fare ricorso all'indebitamento e di utilizzare gli avanzi di amministrazione per sostenere spese di investimento previo

ricorso alle intese regionali e ai patti di solidarietà nazionale. Le intese regionali devono assicurare il rispetto del saldo non negativo del complesso degli Enti territoriali della singola Regione; analogamente, i patti di solidarietà nazionali assicurano il rispetto del saldo non negativo per il complesso degli Enti territoriali.

Le nuove regole in materia di equilibrio di bilancio (i rinnovati artt. 9 e 10 della L. 243/2012) **si sono aggiunte a quelle contabili di pareggio di bilancio previste dal D.Lgs. 118/2011 determinando per gli Enti territoriali il cosiddetto “doppio binario” di equilibrio-pareggio di bilancio**, ossia l’obbligo di conseguire un saldo non negativo tra le entrate e le spese finali ai fini dell’equilibrio di bilancio e un saldo non negativo in termini di competenza tra il complesso delle entrate e delle spese ai fini del raggiungimento del pareggio di bilancio.

Nel 2017 la Corte costituzionale, nell’interpretare le regole esistenti in materia di equilibrio di bilancio, ha stabilito che gli Enti territoriali non possono essere limitati nell’utilizzo dell’avanzo di amministrazione e del FPV evidenziando, tuttavia, che ciò deve avvenire senza portare detrimento alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica (Sentenza n. 247 del 2017⁷⁰).

Con riferimento agli avanzi di amministrazione, la Corte all’interpretazione “letterale” degli articoli 9 e 10 della L. 243/2012 – che espressamente non citano l’avanzo tra le poste considerate ai fini del calcolo del saldo e prevedono la possibilità del suo utilizzo ai fini di investimento attraverso patti di solidarietà regionali e nazionali – preferisce “una lettura conforme alla Costituzione” secondo cui gli Enti territoriali in avanzo di amministrazione hanno “la mera facoltà – non l’obbligo – di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l’intero avanzo”. Le impostazioni normative diverse sull’utilizzo di avanzi configurerebbero un contributo ai vincoli di finanza pubblica che non soddisfa i necessari requisiti e presupposti⁷¹. Inoltre, l’avanzo di amministrazione, una volta accertato, “non può essere oggetto di ‘prelievo forzoso’ attraverso indirette prescrizioni tecniche” anche perché “il miglior rapporto tra equilibrio del bilancio e buon andamento dell’azione amministrativa risiede in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale”.

Per quanto riguarda il FPV, la Corte indica che l’interpretazione di equilibrio che escludesse dal calcolo del saldo la quota del fondo rinveniente dal ricorso all’indebitamento nuocerebbe alla disciplina stessa del FPV funzionale a conservare nel bilancio la copertura delle obbligazioni e degli impegni legittimamente assunti dall’Ente territoriale: porterebbe cioè alla necessità di trovare la copertura per le spese pluriennali, per le quali sono state già accertate e stanziato le risorse, con le entrate finali dell’esercizio in corso. Dunque, ne consegue che “l’iscrizione o meno [delle poste del FPV] nei titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dell’entrata e nei titoli 1, 2 e 3 della spesa deve essere intesa in senso meramente tecnico-contabile, quale criterio armonizzato per il consolidamento dei conti nazionali. Tale aggregazione contabile non incide né quantitativamente né temporalmente sulle risorse

⁷⁰ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2018), “Avanzi di amministrazione e regola del pareggio. La sentenza della Corte costituzionale n. 247/2017”, Focus tematico n. 5, 9 marzo.

⁷¹ I necessari requisiti e presupposti comprendono la previa quantificazione, la proporzionalità rispetto alle condizioni economico-finanziarie dell’Ente assoggettato, il puntuale collegamento alla manovra di finanza pubblica realizzata dallo Stato (Sentenze della Corte costituzionale n. 19 e n. 155 del 2015 e n. 188 del 2016) e previo contraddittorio e concertazione con le autonomie interessate (Sentenza n. 19 del 2015).

legittimamente accantonate per la copertura di programmi, impegni e obbligazioni passive concordate negli esercizi anteriori alle scadenze del fondo pluriennale vincolato”.

Infine, nella Sentenza n. 101 del 2018, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del comma 466 dell’articolo 1 della L. 232/2016 (modificante l’articolo 9 della L. 243/2012) nelle parti in cui stabilisce che, dal 2020, ai fini della determinazione dell’equilibrio del bilancio degli Enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e in cui non prevede che l’inserimento dell’avanzo di amministrazione e del FPV nei bilanci dei medesimi Enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell’equilibrio.

La Corte ha affermato che “per quel che riguarda i tecnicismi contabili inerenti alle rilevazioni statistiche in ambito nazionale ed europeo, [...] essi possono essere elaborati liberamente dal legislatore purché la loro concatenazione non alteri concetti base dell’economia finanziaria quali «risultato di amministrazione» e «fondo pluriennale vincolato» e, più in generale, non violi i principi costituzionali della copertura delle spese, dell’equilibrio del bilancio (articolo 81 della Costituzione) e della ‘chiamata’ degli enti territoriali ad assicurare la sostenibilità del debito (articolo 97, primo comma, secondo periodo, della Costituzione)”.

Le citate sentenze della Corte costituzionale sono state accolte dalla legge di bilancio per il 2019 che ha posto fine al “doppio binario” definendo in equilibrio i bilanci degli Enti territoriali in presenza di un risultato di competenza dell’esercizio non negativo come risulta dal prospetto della verifica degli equilibri allegato 10 del D.Lgs. 118/2011. Attualmente, l’equilibrio di bilancio per gli Enti territoriali prevede il conseguimento del saldo non negativo tra il complesso delle entrate e delle spese secondo la disciplina contabile armonizzata (di cui al D.Lgs. 118/2011) e le disposizioni del TUEL (D.Lgs. 267/2000) senza l’ulteriore limite fissato dal saldo finale di competenza non negativo.

A.2 Le attuali regole di bilancio a livello di singoli Enti territoriali

La L. 145/2018 prevede per i singoli Enti territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni) l’obbligo di conseguire il pareggio di bilancio inteso come un risultato di competenza non negativo (differenza tra il complesso delle entrate e delle spese includendo avanzi di amministrazione e FPV) (tab. A.1).

A sostegno del pareggio di bilancio e, indirettamente di un indebitamento netto nullo, sono previsti ulteriori vincoli di natura contabile.

Innanzitutto, **gli Enti territoriali sono tenuti ad avere conti che tendano al raggiungimento dell’equilibrio di bilancio e dell’equilibrio complessivo.** Questi due concetti di equilibrio risultano più restrittivi rispetto al pareggio di bilancio e sono

Tab. A.1 – I saldi di competenza degli Enti territoriali

Risultato di competenza (totale entrate accertate – totale spese impegnate)	a
Risorse accantonate stanziare nel bilancio d'esercizio	b
Risorse vincolate nel bilancio	c
Equilibrio di bilancio	d=a-b-c
Variazione accantonamenti in sede di rendiconto	e
Equilibrio complessivo	f=d-e

finalizzati a garantire il rispetto dei vincoli di destinazione della spesa non impegnata nell'esercizio e degli accantonamenti obbligatori di bilancio (il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), il Fondo anticipazione liquidità (FAL), ecc.⁷²).

A garanzia del pareggio di bilancio sono previsti accantonamenti obbligatori in fondi specifici a fronte di diversi tipi di rischio. Il FCDE risponde all'esigenza di accantonare una quota delle entrate accertate, quella corrispondente alla parte ritenuta di incerta e difficile riscossione, al fine di impedirne l'utilizzo per finanziare le spese. L'importo complessivo dell'accantonamento è calcolato applicando all'ammontare dei residui attivi la media dell'incidenza degli accertamenti non riscossi su quelli totali negli ultimi cinque esercizi.

La funzione del FAL è di garantire la restituzione delle risorse ottenute dalla Cassa depositi e prestiti a titolo di anticipazione di liquidità per agevolare i pagamenti dei debiti certi ed esigibili (D.Lgs. 73/2021)⁷³. Tale fondo, come gli altri, confluisce nel risultato di amministrazione sotto forma di quota accantonata che non può essere impegnata. Il Fondo viene successivamente ridotto, annualmente, in relazione alle quote rimborsate.

Specificata attenzione è posta all'analisi della situazione finanziaria complessiva degli Enti territoriali riassumibile dal risultato di amministrazione – che tiene conto dei residui attivi e passivi indipendentemente dal momento in cui le entrate sono state accertate e le spese sono state impegnate – **e dall'avanzo/disavanzo di amministrazione. Quest'ultimo è dato dalla parte di risultato di amministrazione che rimane disponibile dopo aver sottratto gli accantonamenti ai fondi obbligatori, le risorse sottoposte a vincoli di destinazione già stabiliti e la parte destinata agli investimenti** (tab. A.2).

Qualora emerga un disavanzo di amministrazione, gli Enti sono obbligati a ripianarlo negli esercizi successivi. Dal 2019 gli Enti territoriali possono invece utilizzare gli avanzi di amministrazione accumulati negli anni per sostenere principalmente spese di investimento⁷⁴.

⁷² Gli schemi di bilancio armonizzato (allegato A1 – Risultato di amministrazione quote accantonate) prevedono anche il Fondo perdite società partecipate, il Fondo contenzioso e il Fondo accantonamento residui perenti (solo per le Regioni).

⁷³ In concomitanza con l'anticipazione, nei bilanci degli Enti viene effettuato un corrispondente accantonamento nel FAL.

⁷⁴ Per maggiori informazioni sulla formazione degli avanzi si rinvia a: Ufficio parlamentare di bilancio (2018), "Audizione del Presidente dell'UPB nell'ambito dell'attività conoscitiva sul DDL recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021", 12 novembre; Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "Gli avanzi spendibili degli Enti territoriali a seguito delle nuove regole sul pareggio", Focus tematico n. 3, 8 aprile.

Tab. A.2 – Risultato di amministrazione e parte disponibile

Fondo cassa al 1° gennaio	a
Riscossioni	b
Pagamenti	c
Fondo cassa al 31 dicembre	d=a+b-c
Residui attivi	e
Residui passivi	f
FPV per spese correnti	g
FPV per spese in conto capitale	h
Risultato di amministrazione	i=d+e-f-g-h
di cui, <i>parte accantonata (FAL, FCDE ecc.)</i>	j
di cui, <i>parte vincolata</i>	k
di cui, <i>parte destinata agli investimenti</i>	l
Totale parte disponibile (avanzo/disavanzo di amministrazione)	m=i-j-k-l

La tabella A.3 riporta i risultati di amministrazione e gli avanzi e disavanzi registrati nel quadriennio 2019-2022 dal complesso degli Enti territoriali, distinguendo tra Enti con valori positivi e negativi. La parte disponibile, in aumento nel corso degli anni, potrà essere utilizzata in futuro per sostenere nuove spese, prevalentemente per investimenti. La differenza tra il risultato di amministrazione e l'avanzo/disavanzo disponibile rappresenta quanta parte del saldo positivo tra il totale delle entrate e delle spese viene vincolata (attraverso gli accantonamenti e/o i vincoli di destinazione) e resa non destinabile all'assunzione di nuovi impegni di spesa.

Esistono inoltre regole specifiche che, imponendo vincoli all'utilizzo delle entrate, al sostenimento di specifiche spese e al ricorso all'indebitamento, contribuiscono indirettamente al rispetto del pareggio di bilancio. Per quanto riguarda le entrate, ad esempio: il 50 per cento degli introiti delle sanzioni del codice della strada va destinato al miglioramento della sicurezza stradale; i proventi dei parcheggi a pagamento devono essere utilizzati per la loro gestione nonché per gli interventi di miglioramento del

Tab. A.3 – Risultato di amministrazione e parte disponibile (1)
(milioni di euro)

	2019		2020		2021		2022	
	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo
Risultato di amministrazione	60.932	-2.069	75.371	-1.681	85.648	-1.504	96.066	-1.361
Comuni	42.045	-194	50.653	-82	55.729	-68	60.072	-25
Province e Città metropolitane	4.245	-67	5.316	-63	5.855	-28	6.086	-7
Regioni	14.642	-1.808	19.401	-1.536	24.063	-1.408	29.907	-1.329
Totale parte disponibile	6.399	-45.807	7.540	-43.356	8.474	-40.104	9.144	-41.652
Comuni	4.200	-11.988	4.831	-11.057	5.579	-9.504	6.028	-8.187
Province e Città metropolitane	805	-331	1.050	-286	1.168	-244	1.055	-240
Regioni	1.394	-33.488	1.660	-32.013	1.727	-30.356	2.062	-33.224

Fonte: Rendiconti di bilancio degli Enti territoriali (aggiornamento al 9 febbraio 2024).

(1) Nella colonna "Positivo" ("Negativo") vengono riportati gli ammontari relativi agli Enti con risultati positivi (negativi).

trasporto pubblico locale; l'imposta di soggiorno e il contributo di sbarco vanno dedicati alle esigenze legate al turismo; il gettito della Tari è destinato integralmente al finanziamento del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti. Per quanto riguarda le spese, vi sono vincoli alla spesa per il personale dei Comuni (DM 17 marzo 2020) che impongono il rispetto di soglie, definite dal rapporto tra la spesa complessiva per il personale e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti considerati al netto del FCDE, differenziate per fasce demografiche dei Comuni. Infine, con riferimento all'indebitamento, vi è il vincolo che il valore annuale degli interessi non debba superare il 10 per cento della somma delle entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa, dei trasferimenti correnti e delle entrate extratributarie del penultimo anno precedente a quello in cui viene prevista l'accensione di mutui.

A.3 *Le attuali regole a livello di sottosettore*

La RGS monitora il rispetto *ex ante* ed *ex post* del saldo non negativo tra entrate e spese (ai sensi dell'articolo 9 della L. 243/2012) utilizzando, rispettivamente, i bilanci di previsione e i rendiconti trasmessi dagli Enti territoriali alla Banca dati unitaria delle pubbliche Amministrazioni (BDAP)⁷⁵. Il controllo dell'andamento del saldo in corso d'anno non avviene a livello di singola Regione, secondo la lettera del settimo comma dell'articolo 119 della Costituzione, ma sul complesso degli Enti a livello nazionale attraverso i dati del Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE).

Il rispetto del saldo non negativo *ex ante* è il presupposto per l'autorizzazione delle operazioni di indebitamento da parte degli Enti territoriali.

L'articolo 10 della L. 243/2012 prevede il ricorso all'indebitamento nonché l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti (per gli investimenti) in base ad apposite intese concluse in ambito regionale salvo la verifica del saldo non negativo ai sensi dell'articolo 9 per il complesso degli Enti territoriali della Regione interessata. In alternativa, le operazioni di indebitamento e dell'utilizzo dell'avanzo, se non soddisfatte dalle intese regionali, possono essere effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionale salvo la verifica del medesimo saldo non negativo sul complesso degli Enti territoriali.

Tale verifica presenta alcune peculiarità.

Per l'autorizzazione all'indebitamento in corso d'anno, la RGS si avvale delle previsioni delle entrate e delle spese finali contenute nel bilancio di previsione dell'anno

⁷⁵ Per assicurare l'invio tempestivo da parte degli Enti territoriali delle informazioni relative ai bilanci di previsione e ai rendiconti di gestione sono state introdotte misure sanzionatorie che prevedono il blocco delle assunzioni di personale e, per i soli Enti locali, quello dei trasferimenti fino all'invio dei dati contabili.

precedente con riferimento all'ultimo biennio del triennio in esso riportato⁷⁶. Questa scelta ha due motivazioni.

In primo luogo, il termine di approvazione dei bilanci di previsione da parte degli Enti territoriali, fissato al 31 dicembre dell'anno precedente, viene spesso differito⁷⁷; ne consegue che all'inizio dell'anno non si dispone dei bilanci di numerosi Enti territoriali.

In secondo luogo, nei bilanci di previsione è ricorrente una discrepanza tra le previsioni del primo anno e quelle dei due anni successivi, con le prime che presentano programmi di spesa e di entrata, in particolare per quanto riguarda gli investimenti, decisamente più ambiziosi (tab. A.4). Le previsioni del primo anno del bilancio di previsione non trovano poi riscontro nei rendiconti (fig. A.1).

Dal 2019, anno di introduzione del monitoraggio del saldo tra le entrate e le spese finali a livello di sottosettore, la RGS non ha dovuto adottare misure specifiche per garantire il raggiungimento di un saldo positivo. Ciò è dovuto all'accertamento di margini di bilancio *ex ante* sufficienti ad assorbire un eventuale nuovo indebitamento da parte degli Enti territoriali⁷⁸.

Tab. A.4 – Bilanci di previsione del complesso degli Enti territoriali e saldi di bilancio ai sensi dell'articolo 9 della L. 243/2012
(milioni di euro)

	BP 2021-23			BP 2022-24			BP 2023-25		
	2021	2022	2023	2022	2023	2024	2023	2024	2025
Entrate correnti	192.071	190.597	191.369	195.433	195.198	195.580	199.400	199.042	199.458
Trasferimenti correnti	32.151	26.231	24.627	32.797	28.201	26.772	37.879	32.816	30.050
Entrate extratributarie	19.368	18.522	18.092	21.251	19.955	19.283	21.476	20.553	19.918
Entrate in conto capitale	58.209	45.756	32.509	74.128	55.622	41.569	85.480	56.813	40.953
Entrate da riduzione di attività finanziarie	18.359	13.845	13.653	18.895	17.157	16.903	19.372	17.167	16.267
Entrate finali (a)	320.159	294.952	280.250	342.503	316.133	300.107	363.608	326.391	306.646
Spese correnti ⁽¹⁾	235.023	224.042	222.968	240.169	232.097	230.531	250.055	241.367	238.363
Spese in conto capitale ⁽¹⁾	86.445	51.350	39.217	97.651	63.426	46.205	110.180	67.886	49.632
Spese incremento attività finanziarie	17.320	13.685	13.577	18.657	17.067	16.810	19.271	17.017	16.292
Spese finali (b)	338.788	289.078	275.761	356.476	312.590	293.546	379.506	326.269	304.286
Saldo (a-b)⁽²⁾	-18.630	5.873	4.489	-13.973	3.543	6.561	-15.898	122	2.360

Fonte: Open BDAP (aggiornamento al 22 marzo 2024).

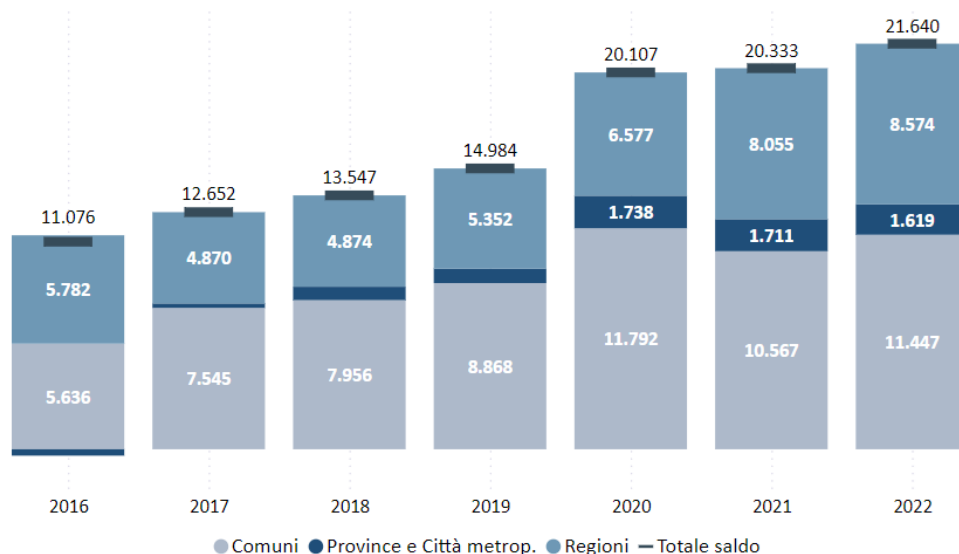
(1) Le spese correnti e in conto capitale sono considerate al netto dei rispettivi FPV. – (2) Il segno negativo (positivo) indica un disavanzo (avanzo).

⁷⁶ Ad esempio, nel 2021 la circolare RGS n. 8 del 15 marzo 2021 ha certificato il rispetto del saldo per il 2021 usando i dati del biennio 2021-22 del bilancio di previsione 2020-22; nel 2022 la circolare RGS n. 16 del 15 marzo 2022 per certificare il saldo del 2022 fa riferimento ai dati del biennio 2022-23 del bilancio di previsione 2021-23 e così via.

⁷⁷ Ad esempio, da ultimo, il decreto del Ministro dell'Interno del 22 dicembre 2023 ha differito al 15 marzo 2024 il termine per la deliberazione del bilancio di previsione 2024-26.

⁷⁸ Si vedano le Circolari MEF-RGS n. 5 del 9 marzo 2020, n. 8 del 15 marzo 2021, n. 15 del 15 marzo 2022 e n. 5 del 27 gennaio 2023.

Fig. A.1 – Saldo di bilancio degli Enti territoriali risultante dai rendiconti e sua scomposizione per comparto (1)
(milioni di euro)



Fonte: Rendiconti di bilancio Enti territoriali (aggiornamento al 9 febbraio 2024).
(1) Il segno negativo (positivo) indica un disavanzo (avanzo).

Qualora la RGS avesse rilevato il mancato rispetto del saldo non negativo *ex ante* a livello di sottosettore avrebbe informato preventivamente le Regioni interessate con l'obiettivo di consentire loro di attivarsi tempestivamente, utilizzando gli strumenti previsti dall'articolo 10 della L. 243/2012, per riequilibrare i bilanci degli Enti inadempienti del territorio⁷⁹. Nel caso di mancato rispetto *ex post*, sempre a livello di sottosettore, del saldo non negativo, gli Enti territoriali della Regione interessata, compresa la Regione medesima, devono adottare misure atte a consentirne il rientro nel triennio successivo⁸⁰.

Nella legge di contabilità e finanza pubblica (L. 196/2009) è prevista una specifica clausola di salvaguardia (art. 17, c. 13) che demanda al MEF l'adozione di iniziative legislative finalizzate ad assicurare il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione qualora, nel corso dell'anno, risultino andamenti di spesa nel complesso delle Regioni non coerenti con gli impegni finanziari assunti con la UE.

A.4 Le principali caratteristiche delle spese e delle entrate degli Enti territoriali

Le spese correnti degli Enti territoriali – il titolo di gran lunga più rilevante – **manifestano una certa rigidità sia per il peso significativo della spesa del personale, sia per la necessità di dover essere in ogni caso sufficienti per lo svolgimento delle funzioni**

⁷⁹ Circolare MEF-RGS n. 8 del 15 marzo 2021.

⁸⁰ *Ibidem*.

fondamentali (per gli Enti locali) e di quelle relative ai LEP⁸¹. Peraltro, la L. 243/2012 (art. 11) tutela le prestazioni legate a questi ambiti prevedendo il concorso dello Stato al loro finanziamento nei periodi avversi del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali. Le crisi associate alla pandemia e all'aumento dei prezzi dei beni energetici hanno rappresentato occasioni recenti in cui è stato fatto ricorso a questa previsione con lo stanziamento di risorse aggiuntive da parte dello Stato⁸².

Qualunque modifica normativa che incide sulle funzioni fondamentali degli Enti territoriali o cambiamenti nei LEP impatta sul livello di tali spese e su quello delle risorse ricevute allo scopo dallo Stato. Nella tabella A.5 sono riportate le spese degli Enti territoriali relative al periodo 2016-2022 calcolate aggregando i dati dei rendiconti e, pertanto, risultano duplicati alcuni valori, in particolare, i trasferimenti tra Enti. La figura A.2 invece evidenzia, all'interno delle spese correnti del 2022, quelle relative alle funzioni fondamentali e alle materie LEP.

Negli ultimi anni sono aumentati gli stanziamenti per gli Enti territoriali legati alle prestazioni delle funzioni fondamentali e ai LEP. Dal 2020 i Comuni delle RSO e dal 2021 anche quelli della Regione Siciliana e della Sardegna sono destinatari delle risorse aggiuntive e crescenti per il potenziamento delle prestazioni sociali (circa 2 miliardi a regime, a partire dal 2031, in più rispetto al 2019). Dal 2023 i Comuni delle RSO, della Regione Siciliana, della Sardegna e del Friuli-Venezia Giulia ricevono le risorse del Fondo per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità (100 milioni in più rispetto allo stanziamento già esistente in favore delle Regioni). È inoltre in corso la definizione dei LEPS nell'ambito della non autosufficienza e della disabilità, che potrebbe portare a un ulteriore aumento dei trasferimenti in favore degli Enti territoriali.

Il sistema della fiscalità degli Enti territoriali è caratterizzato da una notevole eterogeneità che deriva dalle diverse funzioni attribuite, dalla differente natura delle basi imponibili assegnate e, infine, dall'erogazione o meno delle prestazioni a domanda individuale condizionata alla compartecipazione dei cittadini al loro costo.

Tab. A.5 – Le spese degli Enti territoriali per titoli (al netto del titolo Uscite per conto di terzi e partite di giro) (1)
(impegni; miliardi di euro)

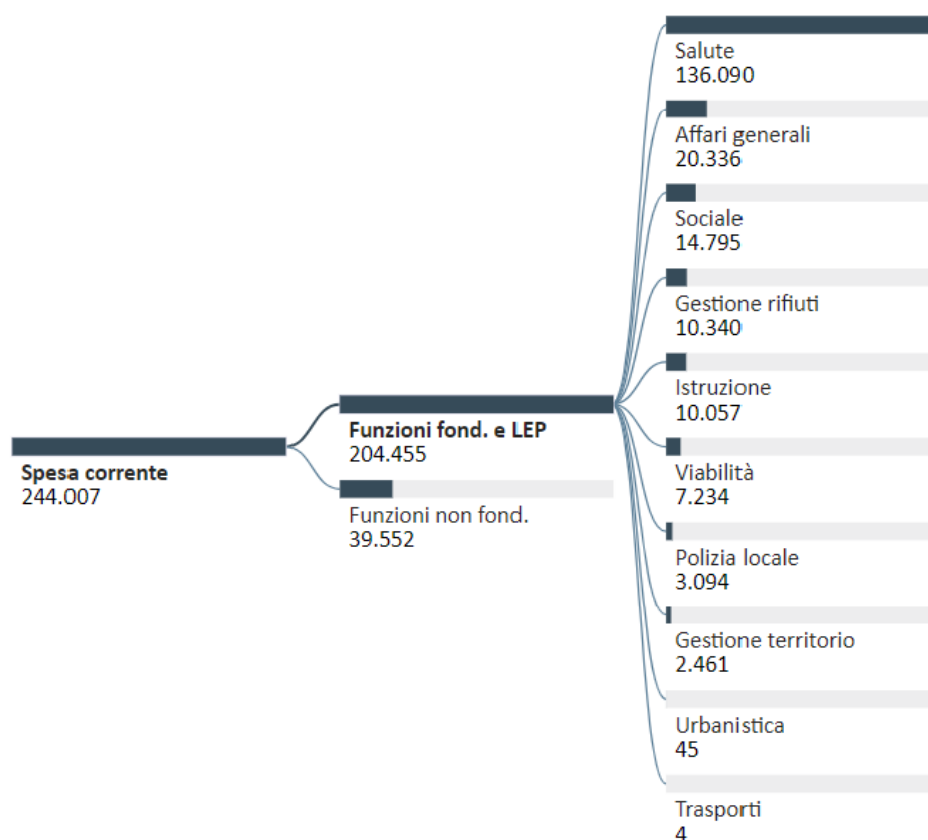
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Chiusura anticipazioni	12,4	11,4	8,5	7,8	7,0	4,5	2,8
Rimborso prestiti	7,4	6,4	5,6	6,1	6,3	8,8	7,7
Spese correnti	214,7	217,4	219,2	219,8	226,5	233,8	244,0
Spese in conto capitale	28,5	26,1	27,8	30,9	31,4	31,7	39,3
Spese per incremento attività finanziarie	3,3	3,2	3,8	6,1	12,8	12,0	11,0
Totale	266,2	264,6	265,0	270,7	284,0	290,8	304,8

Fonte: Rendiconti di bilancio degli Enti territoriali (aggiornamento al 9 febbraio 2024).

⁸¹ Il D.Lgs. 68/2011 ricomprende fra le spese delle Regioni relative ai LEP anche la spesa in conto capitale per il trasporto pubblico locale.

⁸² Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Audizione della Presidente dell'UPB sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale", 5 maggio.

Fig. A.2 – Spese degli Enti territoriali per funzioni fondamentali e materie LEP nel 2022 (1)
(impegni; milioni di euro)



Fonte: Rendiconti di bilancio degli Enti territoriali (aggiornamento al 9 febbraio 2024).

(1) La classificazione delle spese correnti del bilancio per le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane è stata fatta seguendo il raccordo tra le funzioni e le missioni/programmi del bilancio armonizzato del Questionario per i fabbisogni standard.

Il peso dei trasferimenti statali sul complesso delle entrate non è uniforme tra gli Enti.

Da alcuni anni – dopo la prima fase di attuazione del federalismo fiscale, quando si è assistito alla diminuzione del loro peso, specialmente con riferimento ai Comuni – si registra un’espansione dei trasferimenti statali.

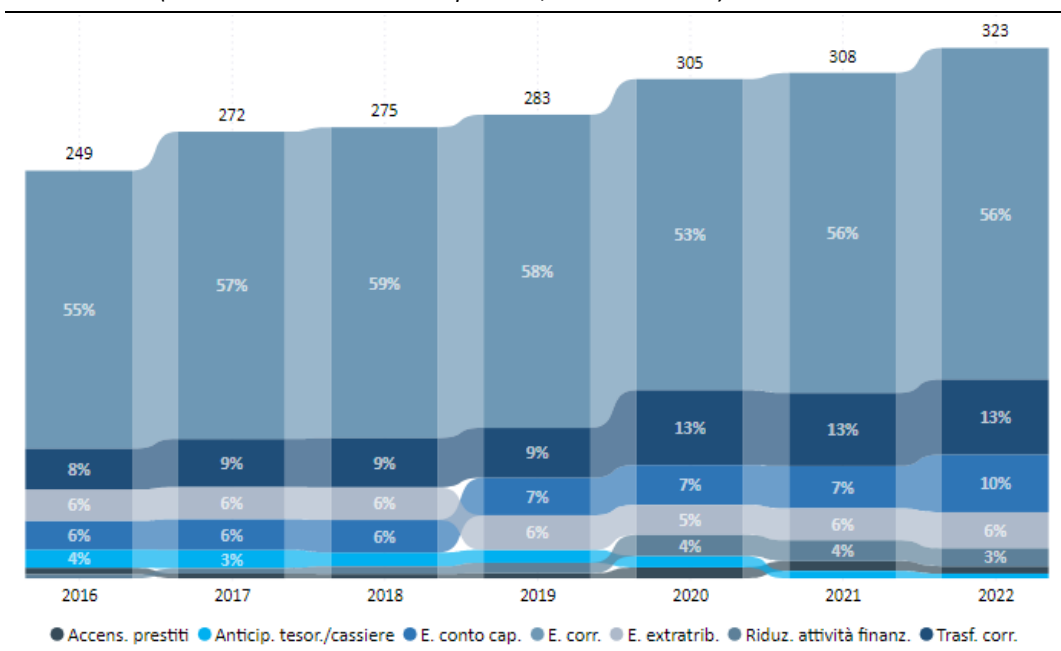
Infine, **il sistema delle entrate degli Enti territoriali è caratterizzato da un quadro normativo frammentato e complesso** al quale si aggiungeranno gli ulteriori interventi che saranno necessari per la completa attuazione del federalismo fiscale.

La diversa incidenza dei trasferimenti statali sulle entrate degli Enti territoriali delle RSO dipende, in parte, dal diverso grado di attuazione della riforma del federalismo fiscale (L. 42/2009). I trasferimenti statali alla base della finanza derivata (costanti nel tempo e senza vincoli di destinazione) sono stati fiscalizzati nel 2011 con l’istituzione dei Fondi sperimentali di riequilibrio, trasformati successivamente nei fondi perequativi ripartiti in base ai fabbisogni standard e alle capacità fiscali (il Fondo di solidarietà comunale (FSC) per i Comuni delle RSO dal 2015 e due altri fondi per le Province e le Città metropolitane delle RSO dal 2021). Per le Regioni la fiscalizzazione dei trasferimenti per l’attuazione del regionalismo simmetrico (escluse le risorse destinate al finanziamento del fabbisogno sanitario) non è ancora avvenuta. Si ricorda che l’attuazione del

federalismo fiscale per le Regioni e le Province e le Città metropolitane è tra le riforme abilitanti del PNRR da realizzare entro il primo trimestre del 2026. La riforma della fiscalità delle Regioni e delle Province e Città metropolitane inoltre rientra tra gli obiettivi della legge delega per la riforma fiscale (L. 111/2023).

Entrando più nel dettaglio, la figura A.3 mostra l'evoluzione e la composizione delle entrate degli Enti territoriali tra il 2016 e il 2022. Nel periodo considerato emerge un andamento positivo connesso principalmente con l'aumento dei trasferimenti correnti negli anni della pandemia e per contrastare gli effetti dell'aumento dei prezzi nel 2022⁸³ e con l'incremento delle entrate in conto capitale, con un evidente aumento nell'anno più recente verosimilmente legato all'avvio delle opere finanziate dal PNRR. Trattandosi di un'aggregazione dei dati dei rendiconti, anche in questo caso vi sono duplicazioni di valori, soprattutto con riferimento ai trasferimenti (una parte dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni, viene poi ritrasferita dalle Regioni agli Enti locali del proprio territorio). **La composizione per comparto risulta stabile nel tempo con una prevalenza delle entrate delle Regioni (fig. A.4), dovuta essenzialmente alle consistenti entrate dedicate alla gestione sanitaria.**

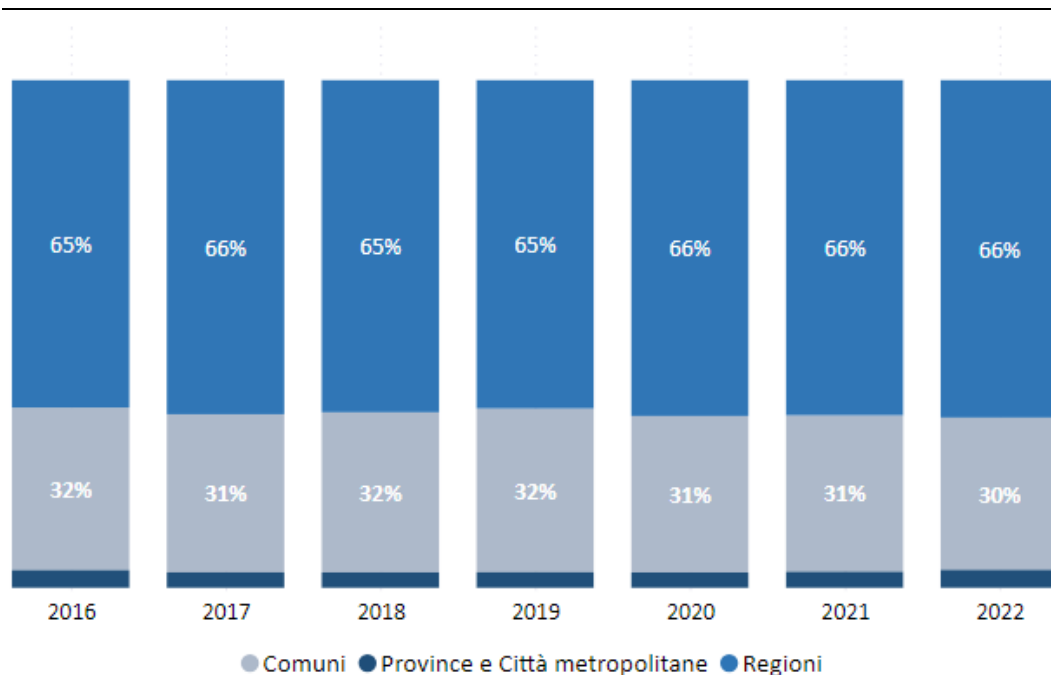
Fig. A.3 – Le entrate degli Enti territoriali per titoli (al netto del titolo Entrate per conto di terzi e partite di giro) e loro composizione (accertamenti in conto competenza; miliardi di euro)



Fonte: Documenti di contabilità analitica (aggiornamento al 9 febbraio 2024).

⁸³ Per maggiori dettagli si vedano Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Audizione della Presidente dell'UPB sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale", 5 maggio e Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Audizione della Presidente dell'UPB nell'ambito dell'esame del DDL comma 3614, di conversione in legge del DL n. 50 del 2022 recante misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina", 30 maggio.

Fig. A.4 – Composizione delle entrate per comparto
(accertamenti in conto competenza; valori percentuali)



Fonte: Documenti di contabilità analitica (aggiornamento al 9 febbraio 2024).

Con riferimento alle Regioni, la tabella A.6 mostra la dinamica positiva degli ultimi anni delle entrate correnti, dei trasferimenti, delle entrate extratributarie e di quelle in conto capitale.

Le principali entrate tributarie sono costituite dall'IRAP e dall'addizionale all'Irpef. Su questi tributi, che peraltro risentono del ciclo economico, le possibilità di manovra da parte delle Regioni sono limitate alla modifica dell'aliquota entro una forbice fissata dalla legge e, in alcuni casi, alla differenziazione della stessa per categorie di soggetti passivi. La maggior parte del loro gettito è, inoltre, destinata al finanziamento della sanità, il cui livello è determinato dal Governo centrale e non dalle singole Regioni.

La compartecipazione all'IVA, pur costituendo un'importante voce delle entrate tributarie delle Regioni, entra nel meccanismo perequativo destinato anch'esso al finanziamento della sanità e, pertanto, si configura più come un vero e proprio trasferimento che come un'entrata tributaria.

Infine, vi sono voci che corrispondono ai finanziamenti europei. Tra queste le più rilevanti sono le entrate in conto capitale del Fondo europeo regionale e di sviluppo (FESR) e del Fondo sociale europeo (FES)/Fondo sociale europeo plus (FES+).

Tab. A.6 – Le principali voci delle entrate delle Regioni
(accertamenti in conto competenza; milioni di euro)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (a+b)	128.425	144.423	145.434	146.226	147.233	151.351	157.284
Tributi (a=a.1+a.2+a.3+a.4)	122.855	139.018	140.087	140.746	141.081	145.346	151.321
Tributi destinati al finanziamento della Sanità (a.1), di cui:	84.140	88.567	89.267	89.360	91.329	93.657	96.814
Addizionale Irpef - Sanità	7.887	8.365	8.676	9.143	9.382	9.202	9.326
Addizionale Irpef - Sanità derivante da manovra fiscale regionale	893	1.009	891	340	244	347	250
Compartecipazione IVA - Sanità	56.971	59.493	60.074	60.065	66.779	64.687	65.554
IRAP - Sanità	17.686	19.145	19.142	19.648	14.788	19.282	21.599
IRAP - Sanità derivante da manovra fiscale regionale	473	421	414	110	87	110	62
Imposte, tasse e proventi assimilati (a.2), di cui:	15.906	17.553	17.538	17.523	15.252	16.341	18.384
Addizionale regionale Irpef non Sanità	2.678	2.796	2.550	3.091	3.007	3.148	3.686
IRAP non sanità	5.437	6.184	6.121	5.305	4.631	4.839	5.418
Tassa di circolazione dei veicoli a motore (tassa automobilistica)	6.431	6.698	7.008	7.237	5.936	7.136	7.667
Tributi devoluti e regolati alle autonomie speciali (a.3)	19.124	29.736	30.044	30.314	30.967	31.818	32.590
Compartecipazioni di tributi (a.4), di cui:	3.685	3.161	3.238	3.549	3.533	3.529	3.532
Compartecipazione IVA a Regioni - Non sanità	417	510	508	433	438	415	373
Compartecipazioni accise benzina/gasolio per Fondo nazionale trasporti	2.829	2.651	2.730	3.115	3.094	3.114	3.159
Fondi perequativi (b)	5.570	5.405	5.347	5.480	6.152	6.005	5.963
Fondi perequativi dallo Stato	389	393	396	428	417	395	390
Fondo perequativo dallo Stato - Sanità	5.181	5.012	4.951	5.052	5.736	5.610	5.573
Trasferimenti correnti, di cui:	12.711	16.766	17.591	17.966	24.656	26.174	28.010
Da Amministrazioni centrali	11.407	14.894	15.179	15.317	21.314	21.972	21.980
Da Amministrazioni locali	328	430	433	408	452	504	397
Correnti dall'Unione europea	580	679	837	968	1.407	1.130	978
Entrate extratributarie, di cui:	5.133	5.665	5.879	6.723	6.749	6.099	6.749
Entrate per mobilità sanitaria attiva	2.197	2.329	2.672	2.904	2.785	2.419	2.317
Entrate in conto capitale, di cui:	8.398	9.780	9.346	9.941	10.555	9.665	14.511
Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)/Fondo europeo di sviluppo regionale plus (FESR+), di cui:	1.077	1.031	1.917	2.180	2.804	2.055	1.499
Fondo sociale europeo (FSE)	69	124	186	206	141	70	84

Fonte: Documenti di contabilità analitica (aggiornamento al 9 febbraio 2024).

Passando al comparto dei Comuni, le principali entrate tributarie derivano dalla tassazione immobiliare (Imu⁸⁴) e dalla gestione del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti (Tari); a queste segue, a una certa distanza, l'addizionale comunale all'Irpef e poi le entrate tributarie minori come, ad esempio, l'imposta di soggiorno, che può essere introdotta solo dai Comuni capoluogo di Provincia, dalle Unioni dei Comuni e dai Comuni turistici e delle città d'arte (tab. A.7). Mentre le entrate relative agli immobili e quelle derivanti dall'addizionale comunale all'Irpef costituiscono la fiscalità generale dei Comuni

⁸⁴ Nel gettito dalla tassazione immobiliare è considerato anche quello derivante dalla riscossione dei residui attivi pregressi per i tributi non più vigenti come ICI e Tasi.

Tab. A.7 – Le principali voci delle entrate dei Comuni
(accertamenti in conto competenza; milioni di euro)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (a+b)	36.767	38.784	39.741	40.375	38.473	39.752	41.042
Fondi perequativi (a)	5.289	5.890	6.063	6.079	6.236	6.579	6.769
Tributi (b), di cui:	31.478	32.894	33.679	34.296	32.238	33.174	34.273
<i>Addizionale comunale Irpef</i>	4.312	4.541	4.675	4.886	4.674	4.842	5.199
<i>Imposte immobiliari</i>	14.364	15.581	16.176	16.507	15.751	16.641	16.853
<i>Imposta di soggiorno</i>	284	321	420	479	199	296	508
<i>Entrate servizio raccolta/smaltimento rifiuti</i>	10.491	10.545	10.749	10.766	10.447	10.692	10.944
Trasferimenti correnti, di cui:	9.064	9.542	10.178	10.176	17.948	15.952	14.300
<i>Da Amministrazioni centrali</i>	3.016	3.297	3.662	3.536	9.992	8.149	6.491
<i>Da Amministrazioni locali</i>	5.801	5.943	6.196	6.301	7.535	7.445	7.365
Entrate extratributarie, di cui:	13.325	13.360	13.464	13.770	11.035	12.702	14.557
<i>Proventi da multe, ammende, sanzioni e oblazioni</i>	2.484	2.605	2.506	2.535	1.887	2.235	2.744
<i>Entrate dalla vendita di servizi</i>	3.816	3.933	3.952	4.023	2.812	3.431	3.851
Entrate in conto capitale	8.321	8.356	9.449	11.579	12.154	13.769	17.705

Fonte: Documenti di contabilità analitica (aggiornamento al 9 febbraio 2024).

e la loro destinazione è liberamente decisa da questi, per altre entrate sussistono specifici vincoli. Il gettito della Tari, ad esempio, che rappresenta il secondo in termini di importanza, deve coprire integralmente il costo del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti che è soggetto alla regolamentazione da parte dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Pertanto, le aliquote della Tari devono essere fissate in modo tale da rispettare questo vincolo. Analogamente, sul gettito dell’imposta di soggiorno grava il vincolo di destinazione relativo al turismo.

Va osservata la relativa stabilità del gettito delle entrate tributarie da quando sono stati pressoché esauriti gli spazi di aumento delle aliquote insiti nell’autonomia finanziaria dei singoli Enti⁸⁵ a seguito del periodo di concorso degli stessi al consolidamento della finanza pubblica tra il 2011 e il 2015. La stabilità riflette la staticità delle rendite catastali, che costituiscono la base imponibile dell’Imu. La loro revisione, pur oggetto di diverse deleghe al Governo, è stata più volte rinviata.

Tra le entrate extratributarie dei Comuni si distinguono per importanza i proventi derivanti dall’attività di controllo e dalla repressione delle irregolarità e degli illeciti (principalmente le multe) e le entrate dalla vendita e dall’erogazione di servizi (principalmente prestazioni a domanda individuale, ad esempio, le rette per gli asili nido e per la mensa scolastica). Queste ultime sono stabili ma passibili di aumenti anche in vista dell’attuazione delle opere previste dal PNRR. Anche per queste tipologie di entrate sussistono vincoli di destinazione.

⁸⁵ Per approfondimenti sullo sforzo fiscale residuale dei Comuni (addizionale Irpef) e delle Province e delle Città metropolitane, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2022), “Audizione della Presidente dell’UPB sull’assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale”, 5 maggio.

Nonostante la fiscalizzazione nel 2011, rimane significativo il peso dei trasferimenti sul totale delle entrate comunali. Si tratta di trasferimenti dallo Stato e dalle altre Amministrazioni locali (principalmente dalle Regioni⁸⁶) vincolati e/o limitati nel tempo, a differenza dei trasferimenti del FSC che, invece, non hanno vincoli di destinazione. Un aumento dei trasferimenti è stato registrato in corrispondenza delle due recenti crisi.

Le Province e le Città metropolitane, pur rappresentando due differenti tipologie di Enti territoriali, condividono una struttura fiscale molto simile. Tale affinità deriva dalla condivisione delle stesse basi imponibili per le entrate tributarie proprie.

Il peso delle loro entrate, date le funzioni esercitate, è più modesto rispetto a quelli delle Regioni e dei Comuni (fig. A.4). Dal 2019 si osserva un trend positivo trainato principalmente dall'aumento dei trasferimenti correnti e delle entrate in conto capitale, quest'ultimo verosimilmente connesso alla realizzazione delle opere del PNRR (tab. A.8). Tra le entrate correnti, che presentano una tendenza alla diminuzione, emergono l'imposta di iscrizione al registro automobilistico e quella sulle assicurazioni RC auto.

Va tuttavia evidenziato che le entrate riscosse dagli Enti territoriali rappresentano solo una parte di quelle accertate in termini di competenza fin qui analizzate. È per questa ragione che, a salvaguardia degli equilibri di bilancio degli Enti territoriali, è stato introdotto il FCDE, in cui annualmente viene accantonata una parte delle entrate accertate che quindi diviene indisponibile per l'assunzione di nuovi impegni di spesa⁸⁷. Il Fondo è entrato pienamente a regime dal 2019⁸⁸. Nel 2022 l'accantonamento è ammontato a 7,7 miliardi, a fronte di 259,2 miliardi di entrate accertate in termini di competenza per i titoli 1, 3 e 4 (entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa, entrate extratributarie ed entrate in conto capitale) (tab. A.9).

Un altro fattore che contribuisce a rendere poco omogeneo il sistema della fiscalità degli Enti territoriali è la presenza delle RSS, che non sono soggette alla riforma del federalismo fiscale. L'ordinamento finanziario delle RSS è disciplinato dai rispettivi statuti e dalle norme di attuazione degli stessi. Peraltro, gli statuti attribuiscono alle Regioni la potestà legislativa e amministrativa sull'ordinamento finanziario degli Enti locali del rispettivo territorio.

⁸⁶ Si tratta in prevalenza di risorse che le Regioni ricevono dallo Stato e che poi allocano agli Enti del loro territorio (ad esempio, i fondi sociali).

⁸⁷ L'importo complessivo dell'accantonamento è calcolato applicando all'ammontare dei residui attivi la media dell'incidenza degli accertamenti non riscossi su quelli totali negli ultimi cinque esercizi.

⁸⁸ Le percentuali di accantonamento al Fondo sono state pari ad almeno il 36 per cento dell'ammontare complessivo nel 2015, al 55 nel 2016, al 70 nel 2017, all'85 nel 2018 e al 100 dal 2019.

Tab. A.8 – Le principali voci delle entrate delle Province e delle Città metropolitane
(accertamenti in conto competenza; milioni di euro)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa, di cui:	4.326	4.229	4.387	4.443	4.040	4.218	3.869
<i>Imposta iscrizione registro automobilistico</i>	1.592	1.565	1.647	1.705	1.448	1.639	1.479
<i>Imposta sulle assicurazioni RC</i>	2.028	1.951	1.999	2.027	1.935	1.897	1.801
<i>Tributo per funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente</i>	374	377	381	390	392	403	433
Trasferimenti correnti, di cui:	3.033	2.827	2.196	2.207	3.061	2.368	3.461
<i>Da Amministrazioni centrali (ministeri)</i>	903	990	638	655	1.668	964	2.031
<i>Da Comuni</i>	62	56	83	87	93	94	95
<i>Da Regioni e Province autonome</i>	1.903	1.565	1.397	1.406	1.241	1.246	1.261
Entrate extratributarie, di cui:	713	628	653	676	549	679	682
<i>Proventi da repressione delle irregolarità/illeciti</i>	244	234	230	263	210	300	283
Entrate in conto capitale	869	702	1.085	1.371	1.554	2.414	2.944

Fonte: Documenti di contabilità analitica (aggiornamento al 9 febbraio 2024).

Tab. A.9 – Gli accantonamenti degli Enti territoriali al FCDE (1)
(milioni di euro)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Comuni	2.984	3.663	4.136	4.894	5.006	5.540	6.051
Province e Città metropolitane	184	175	147	180	163	219	202
Regioni	1.147	1.900	1.908	1.470	1.149	1.352	1.454
Totale	4.315	5.739	6.191	6.544	6.318	7.111	7.707

Fonte: Documenti di contabilità analitica (aggiornamento al 9 febbraio 2024).

(1) Ci si riferisce alle economie in conto competenza della spesa, missione 20 "Fondi e accantonamenti", programma 2 "Fondo crediti dubbia esigibilità".