



upb

ufficio
parlamentare
di bilancio

La nuova governance europea: implicazioni per la programmazione di bilancio

Giampaolo Arachi

Conferenza delle Regioni e delle Province autonome
CINSEDO

Roma, 16 luglio 2024

Cosa c'è di nuovo: obiettivi

	Vecchie regole	Nuove regole
Parte correttiva	Indebitamento netto < 3% Rapporto debito PIL < 60% o in diminuzione ad un ritmo adeguato	Invariata Non più valida richiesta di riduzione di 1/20 all'anno del rapporto debito/PIL
Parte preventiva	I paesi devono raggiungere l'OMT OMT è definito in termini di saldo di bilancio strutturale in rapporto al PIL Per l'Italia l'OMT = 0,25% (avanzo)	Uno Stato membro con un disavanzo superiore al 3% del PIL o un debito pubblico superiore al 60% del PIL deve presentare un Piano strutturale di bilancio (PSB) di medio termine che contenga un piano di aggiustamento di 4 anni (estensibile a 7) al termine del quale il rapporto debito/PIL si collochi su di un sentire plausibilmente discendente con un indebitamento netto inferiore al 3%.

Cosa c'è di nuovo: aggiustamento e monitoraggio

Vecchie regole

Aggiustamento di mezzo punto percentuale all'anno del saldo di bilancio strutturale modulato a seconda delle condizioni cicliche, del livello del debito e dei rischi alla sostenibilità.

Possibilità di rivedere gli obiettivi, a determinate condizioni, per l'attuazione di investimenti pubblici e di riforme strutturali nonché per il verificarsi di eventi "eccezionali"

Una clausola di salvaguardia generale consente la sospensione delle regole di bilancio in caso di una grave recessione economica per l'area dell'euro o l'Unione europea.

Nuove regole

Aggiustamento del saldo di bilancio primario strutturale, differenziato fra paesi, di norma costante nell'arco del PSB

Il monitoraggio del rispetto dell'aggiustamento avverrà annualmente controllando esclusivamente il tasso di crescita della spesa primaria netta

Clausola di salvaguardia nazionale: in caso di circostanze eccezionali uno Stato può chiedere al Consiglio di deviare dal percorso della spesa netta su raccomandazione della Commissione

Una clausola di salvaguardia generale consente la sospensione delle regole di bilancio in caso di una grave recessione economica per l'area dell'euro o l'Unione europea.

Cosa c'è di nuovo: aggiustamento e monitoraggio

Vecchie regole

Aggiustamento di mezzo punto percentuale all'anno del saldo di bilancio strutturale modulato a seconda delle condizioni cicliche, del livello del debito e dei rischi alla sostenibilità.

Possibilità di rivedere gli obiettivi, a determinate condizioni, per l'attuazione di investimenti pubblici e di riforme strutturali nonché per il verificarsi di eventi "eccezionali"

Una clausola di salvaguardia generale consente la sospensione delle regole di bilancio in caso di una grave recessione economica per l'area dell'euro o l'Unione europea.

Nuove regole

Aggiustamento del saldo di bilancio primario strutturale, differenziato fra paesi, di norma costante nell'arco del PSB

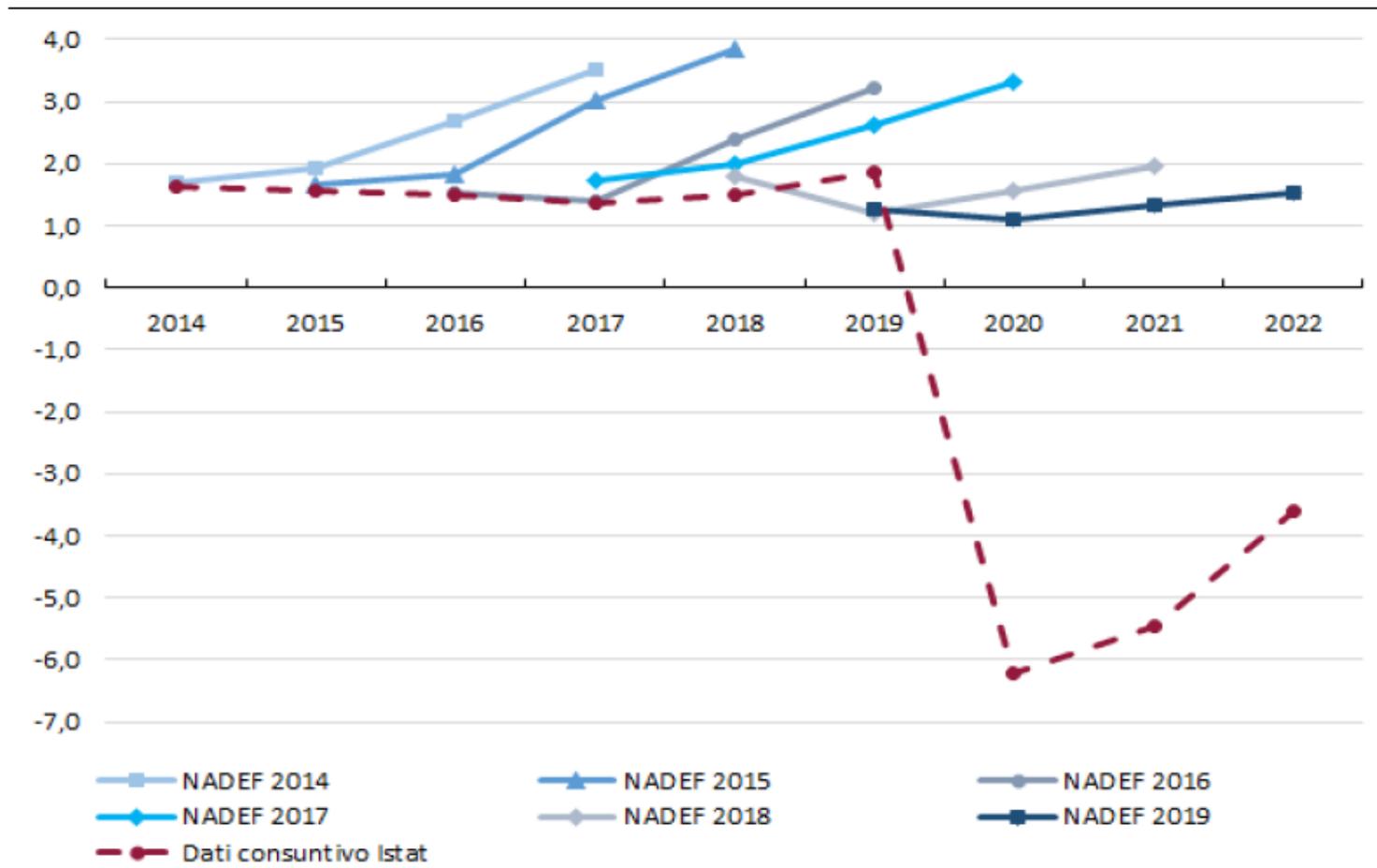
Il monitoraggio del rispetto dell'aggiustamento avverrà annualmente controllando esclusivamente il tasso di crescita della spesa primaria netta

Clausola di salvaguardia nazionale: in caso di circostanze eccezionali uno Stato può chiedere al Consiglio di deviare dal percorso della spesa netta su raccomandazione della Commissione

Una clausola di salvaguardia generale consente la sospensione delle regole di bilancio in caso di una grave recessione economica per l'area dell'euro o l'Unione europea.

Opportunità per superare approccio di breve periodo alla programmazione

Fig. 3.9 – Obiettivi programmatici del saldo primario
(in percentuale del PIL)



Spesa primaria netta finanziata con risorse nazionali

Uscite complessive delle Amministrazioni Pubbliche



spesa per interessi

trasferimenti ricevuti dalla UE per programmi europei

spese di co-finanziamento nazionale sostenute per i progetti

finanziati dalla UE

spese legate alla componente ciclica dei sussidi di disoccupazione

impatto delle una tantum e delle altre misure temporanee

impatto finanziario delle misure di entrata discrezionali (DRM)

Dal saldo alla spesa primaria netta: esempio

Ipotesi

- **Obiettivo:** aggiustamento di 0,6 punti di PIL
- Piena occupazione (PIL=PIL potenziale; saldo primario nominale=saldo primario strutturale)
- Nessuna modifica legislativa che riguardi le entrate
- Nessuna variazione nei trasferimenti UE o cofinanziamenti progetti UE
- Le entrate crescono come il PIL nominale (rapporto entrate totali/PIL resta costante)

Crescita spesa
primaria netta
=
crescita spesa
primaria

Dal saldo alla spesa primaria netta: esempio

	2024
Spesa primaria	47,2%
Interessi	3,9%
Entrate	46,8%
Indebitamento netto	-4,3%
Saldo primario strutturale	-0,4%
PIL	1

Dal saldo alla spesa primaria netta: esempio

	2024	2025
Spesa primaria	47,2%	
Interessi	3,9%	
Entrate	46,8%	
Indebitamento netto	-4,3%	
Saldo primario strutturale	-0,4%	0,2%
PIL	1	

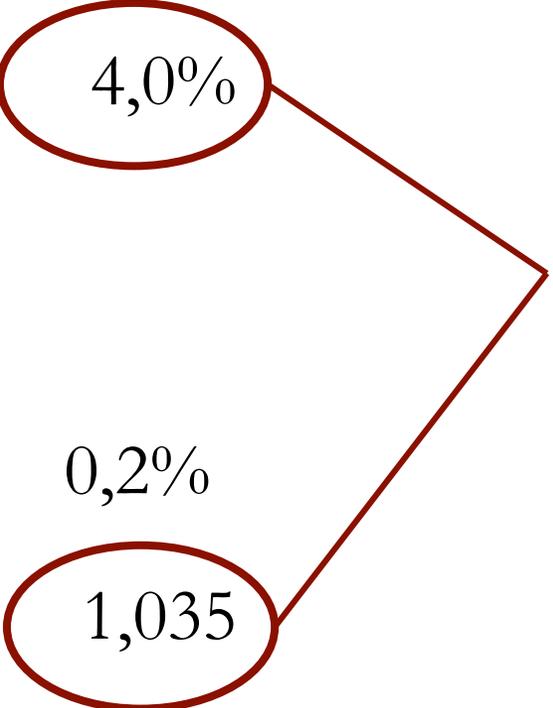
**Obiettivo:
aggiustamento
di 0,6 punti di
PIL**

0,2%

Dal saldo alla spesa primaria netta: esempio

	2024	2025
Spesa primaria	47,2%	
Interessi	3,9%	4,0%
Entrate	46,8%	
Indebitamento netto	-4,3%	
Saldo primario strutturale	-0,4%	0,2%
PIL	1	1,035

Previsioni



Dal saldo alla spesa primaria netta: esempio

	2024	2025
Spesa primaria	47,2%	
Interessi	3,9%	4,0%
Entrate	46,8%	46,8%
Indebitamento netto	-4,3%	
Saldo primario strutturale	-0,4%	0,2%
PIL	1	1,035

Ipotesi

Dal saldo alla spesa primaria netta: esempio

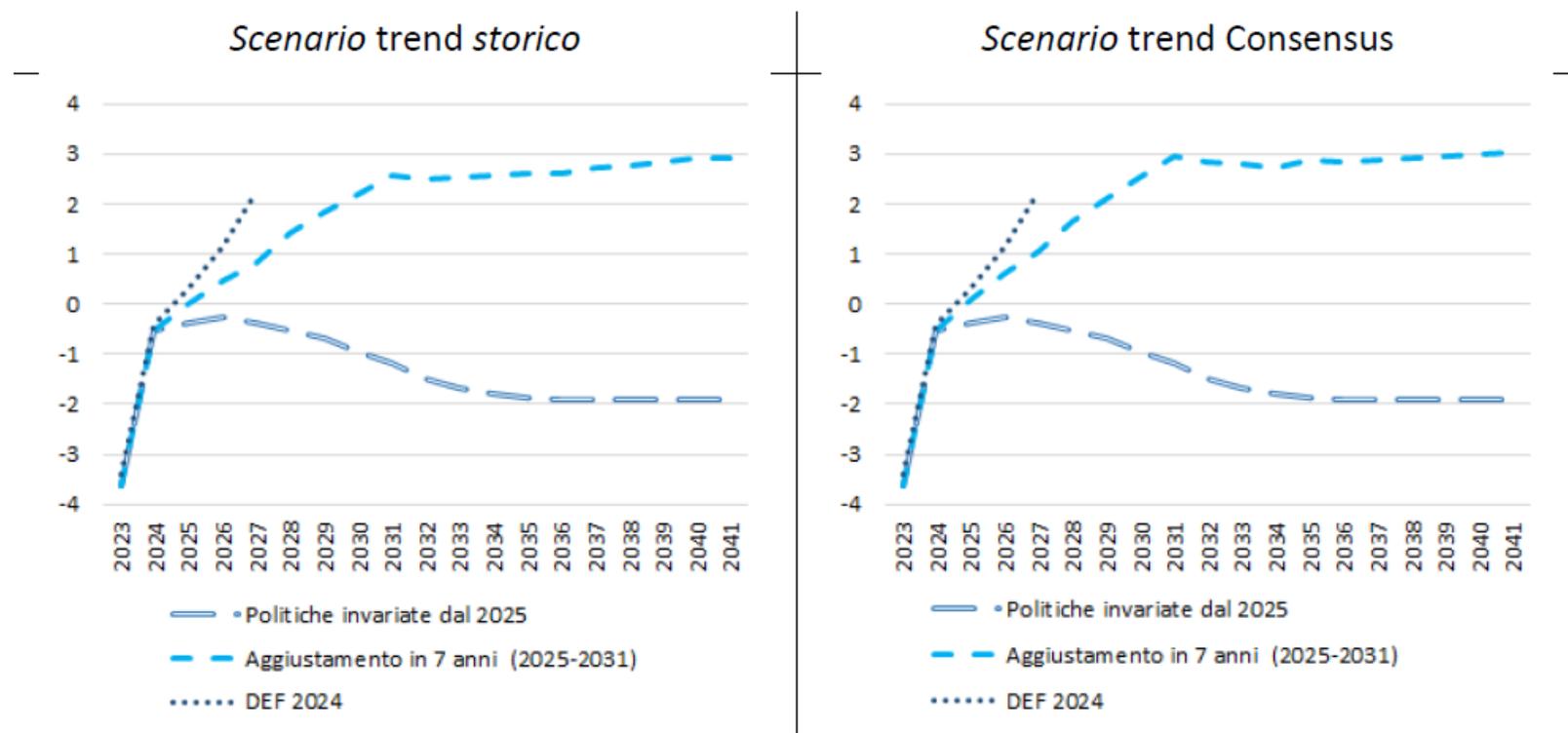
	2024	2025
Spesa primaria	47,2%	46,6%
Interessi	3,9%	4,0%
Entrate	46,8%	46,8%
Indebitamento netto	-4,3%	-3,8%
Saldo primario strutturale	-0,4%	0,2%
PIL	1	1,035

La spesa primaria netta deve crescere meno del PIL potenziale

In questo esempio il tasso di crescita della spesa primaria netta coerente con un aggiustamento di 0,6 punti percentuali di PIL è pari al 2,2%

Dal saldo alla spesa primaria netta: simulazioni UPB

Fig. 3.18 – Evoluzione del saldo primario (1)
(in percentuale del PIL)



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

(1) Lo scenario "Politiche invariate dal 2025" è uno scenario controfattuale in cui si ipotizza che il saldo primario strutturale del 2025 resti costante lungo tutto l'orizzonte di previsione e venga aumentato solo per la variazione rispetto al livello del 2024 delle spese connesse all'invecchiamento della popolazione (pensioni, sanità, assistenza agli anziani e spese per istruzione) al netto delle entrate dovute alla tassazione dei redditi pensionistici.

Dal saldo alla spesa primaria netta: simulazioni UPB

Tab. 3.18 – Limite superiore della crescita dell'aggregato di spesa primaria netta finanziata con risorse nazionali e crescita nominale del PIL potenziale di medio periodo – Media 2025-2031(1)
(valori percentuali)

		Limite superiore della crescita dell'aggregato di spesa netta	Crescita nominale del PIL potenziale di medio periodo
Scenario <i>trend</i> storico	Politiche invariate dal 2025	3,4	3,3
	Aggiustamento in 7 anni dal 2025 al 2031	2,1	3,3
Scenario <i>trend</i> Consensus	Politiche invariate dal 2025	3,3	3,2
	Aggiustamento in 7 anni dal 2025 al 2031	1,8	3,2

Fonte: elaborazioni su dati DEF 2024.

(1) La crescita nominale del PIL potenziale di medio periodo è pari alla media per gli anni 2025-2031 della somma tra il tasso di crescita del PIL potenziale in termini reali e il tasso di crescita del deflatore del PIL.

Sorveglianza annuale

- La sorveglianza di bilancio annuale si baserà su un unico indicatore, la spesa primaria netta finanziata a livello nazionale, che non potrà superare quello contenuto nel Piano adottato dal Consiglio.
- La Commissione registra gli scostamenti, a debito o a credito, della spesa netta primaria realmente conseguita a consuntivo nel c.d. Conto di Controllo
- Se si registrano deviazioni della spesa netta rispetto agli obiettivi superiori alle soglie fissate (**0,3 p.p. del PIL nell'anno o 0,6 p.p. cumulati**) potrebbe essere attivata la Procedura per i disavanzi eccessivi basata sul debito
- Procedura per i disavanzi eccessivi sulla base del disavanzo rimane invariata rispetto al precedente quadro di regole

La spesa dovrà necessariamente ridursi?

- **NO**

- L'indicatore della spesa primaria netta finanziata da risorse nazionali è al netto dell'impatto finanziario delle misure di entrata che abbiano un effetto incrementale rispetto all'anno precedente (DRM)

⇒ E' possibile aumentare la spesa con coperture strutturali dal lato delle entrate

Cosa accade durante il ciclo: esempio

	2024	2025
Spesa primaria	47,2%	
Interessi	3,9%	4,0%
Entrate	46,8%	
Indebitamento netto	-4,3%	
Saldo primario strutturale	-0,4%	
PIL	1	1,04

Il PIL nominale cresce più del previsto

Cosa accade durante il ciclo: esempio

	2024	2025
Spesa primaria	47,2%	
Interessi	3,9%	4,0%
Entrate	46,8%	46,8%
Indebitamento netto	-4,3%	
Saldo primario strutturale	-0,4%	
PIL	1	1,04

Il maggior PIL fa aumentare le entrate in valore assoluto (ipotizziamo restino costanti in termini percentuali)

Cosa accade durante il ciclo: esempio

	2024	2025
Spesa primaria	47,2%	46,4%
Interessi	3,9%	4,0%
Entrate	46,8%	46,8%
Indebitamento netto	-4,3%	
Saldo primario strutturale	-0,4%	
PIL	1	1,04

La spesa primaria* deve rispettare il tasso di crescita del PSB (abbiamo ipotizzato il 2,2%). Dato che il PIL è aumentato il rapporto si riduce

*al netto della variazione ciclica dei sussidi di disoccupazione che ipotizziamo pari a zero per semplicità

Cosa accade durante il ciclo: esempio

	2024	2025
Spesa primaria	47,2%	46,4%
Interessi	3,9%	4,0%
Entrate	46,8%	46,8%
Indebitamento netto	-4,3%	
Saldo primario strutturale	-0,4%	0,2%
PIL	1	1,04

Le maggiori entrate cicliche non sono considerate nel saldo strutturale che resta invariato

Cosa accade durante il ciclo: esempio

	2024	2025
Spesa primaria	47,2%	46,4%
Interessi	3,9%	4,0%
Entrate	46,8%	46,8%
Indebitamento netto	-4,3%	-3,6%
Saldo primario strutturale	-0,4%	0,2%
PIL	1	1,04

Si riduce
l' indebitamento netto

Le maggiori entrate generate dal ciclo favorevole non possono essere utilizzare per aumentare la spesa ma devono essere destinate alla riduzione dell' indebitamento

Cosa accade durante il ciclo



Fasi del ciclo favorevoli: il rispetto del tasso di crescita della spesa primaria netta richiede una riduzione dell'indebitamento netto



Fasi del ciclo sfavorevoli: il rispetto del tasso di crescita della spesa primaria netta consente l'aumento dell'indebitamento netto

Implicazioni per gli enti territoriali

- E' necessario modificare le regole attuali?
- Può essere l'occasione per migliorare la programmazione e il monitoraggio?

Le regole per gli EE.TT.: il quadro normativo attuale

Costituzione

art. 97 comma 1 Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano **l'equilibrio dei bilanci** e la sostenibilità del debito pubblico.

art 119 comma 7 I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni [...] Possono ricorrere **all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento**, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. [...].

L. 243/2012

Art. 9 comma 1 I bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in **equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali**

Art. 10 Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e **le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese** concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione

L. 145/2018

Art 1 comma 821 prevede 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**)

L. 196/2009

Art. 17 comma 13 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

Le regole per gli EE.TT.: in pratica

- 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)
- Il rispetto del saldo non negativo ex ante è il presupposto per l'autorizzazione delle operazioni di indebitamento da parte degli Enti territoriali
- Qualora la RGS riscontrasse il mancato rispetto del saldo non negativo **ex ante** a livello di sottosettore informerebbe 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 territorio.
- 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 successivo

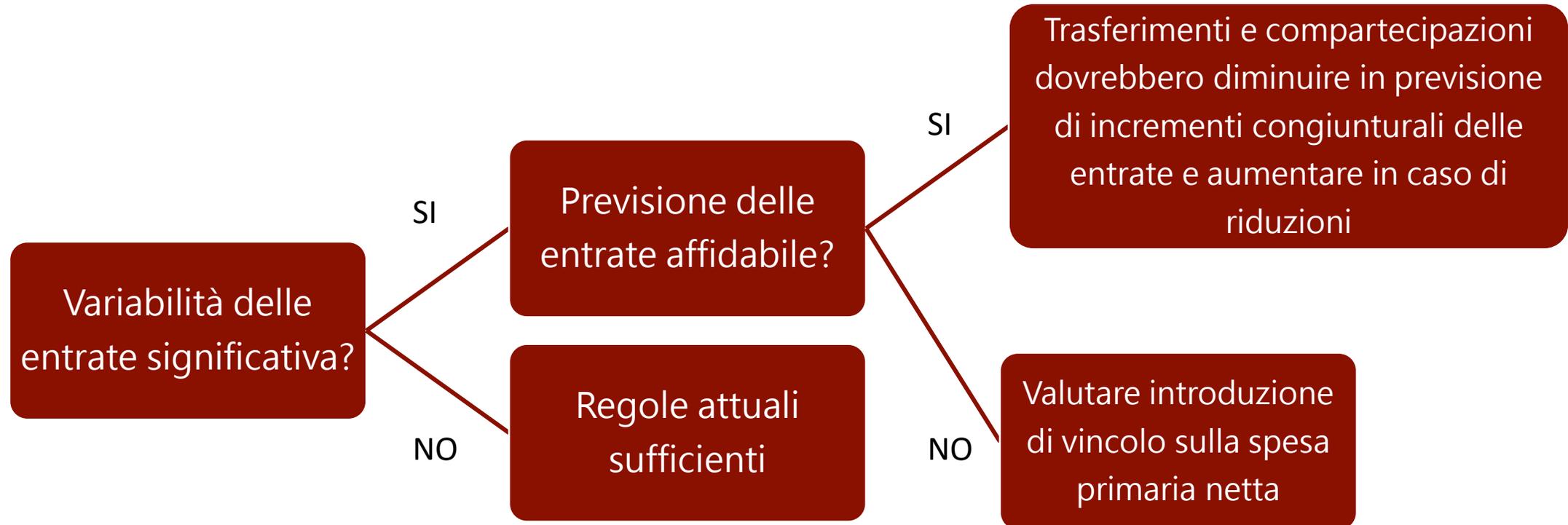
Le regole per gli EE.TT. nel nuovo regime

- E' sufficiente la richiesta dell'equilibrio di bilancio previsto dalla 243 (saldo non negativo tra entrate e spese finali senza utilizzo avanzo e debito) per assicurare il rispetto della regola della spesa?
- Dipende dalla variabilità delle entrate
 - La regola della spesa richiede che in caso di ciclo favorevole le maggiori entrate (al netto delle eventuali DRM) siano destinate a ridurre l'indebitamento

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
<i>Addizionale Irpef - Sanità</i>	7.887	8.365	8.676	9.143	9.382	9.202	9.326
<i>Addizionale Irpef - Sanità derivante da manovra fiscale regionale</i>	893	1.009	891	340	244	347	250
<i>Compartecipazione IVA - Sanità</i>	56.971	59.493	60.074	60.065	66.779	64.687	65.554
<i>IRAP - Sanità</i>	17.686	19.145	19.142	19.648	14.788	19.282	21.599
<i>IRAP - Sanità derivante da manovra fiscale regionale</i>	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
<i>Addizionale regionale Irpef non Sanità</i>	2.678	2.796	2.550	3.091	3.007	3.148	3.686
<i>IRAP non sanità</i>	5.437	6.184	6.121	5.305	4.631	4.839	5.418
<i>Tassa di circolazione dei veicoli a motore (tassa automobilistica)</i>	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
<i>Compartecipazione IVA a Regioni - Non sanità</i>	417	510	508	433	438	415	373
<i>Compartecipazioni accise benzina/gasolio per Fondo nazionale trasporti</i>	2.829	2.651	2.730	3.115	3.094	3.114	3.159

Le regole per gli EE.TT nel nuovo regime



Le regole per gli EE.TT nel nuovo regime

- Se la variabilità delle entrate fosse rilevante?
 - Potrebbe essere compensata **ex-ante** da variazioni dei trasferimenti e delle aliquote di compartecipazione
 - trasferimenti e compartecipazioni dovrebbero diminuire in previsione di incrementi congiunturali delle entrate e aumentare in caso di riduzioni
 - Per le Regioni è già previsto nell'ambito della sanità la revisione della compartecipazione all'IVA. Al di fuori della sanità i principali tributi sono l'IRAP e la tassa di circolazione. Anche in questo caso sarà determinante l'attuazione della delega fiscale che prevede, tra le altre cose, il superamento dell'IRAP.
 - Se difficile previsione della variabilità delle entrate andrebbe valutata l'opportunità di un vincolo alla spesa primaria netta (eventualmente escludendo i comuni di minori dimensioni)
 - Per le RAD una gestione delle compartecipazioni affidata esclusivamente a trattative bilaterali all'interno delle Commissioni paritetiche potrebbe non garantire l'uniformità delle valutazioni e mettere a rischio il rispetto degli obiettivi di crescita della spesa primaria netta previsto dalle nuove regole europee

Criticità da superare: programmazione

- Il concorso degli Enti territoriali dovrebbe essere definito da un percorso programmatico della spesa primaria netta per comparto coerente con il limite massimo concordato con il Consiglio per il complesso delle Amministrazioni pubbliche nell'ambito del PSB.
 - Recuperare ruolo Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica
 - Per ogni comparto occorrerà tenere conto del diverso peso delle componenti non comprimibili della spesa come quella per **funzioni fondamentali e LEP** e per gli **investimenti** per i quali si sono assunti impegni nell'ambito del PSB.
- Sarà necessario assicurare un'evoluzione coerente delle entrate degli Enti territoriali, al netto delle misure discrezionali da questi attuate, attraverso la revisione periodica dei trasferimenti e delle partecipazioni
 - Attuare la riforma del finanziamento delle RSO
 - Razionalizzare i trasferimenti che ancora affluiscono agli Enti locali al di fuori dei fondi perequativi esistenti
 - Per le RAD esigenza di prevedere una sede istituzionale unica dove le valutazioni e le decisioni possano essere prese in modo coordinato e con una valutazione complessiva che coinvolga anche la determinazione della partecipazione che, secondo il D.Lgs. 68/2011, dovrebbe finanziare il fondo perequativo regionale nell'ambito del federalismo simmetrico

Criticità da superare: monitoraggio

- Divergenza fra principi contabili degli EE.TT. e della contabilità nazionale
 - 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
 - Quest'obiettivo potrebbe essere facilitato dall'adozione 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
- Valutazione delle DRM degli EE.TT.
 - 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.