



**MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**

**DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO**

**Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della *governance* economica europea**

**Audizione del Ragioniere generale dello Stato presso le Commissioni riunite**

**5a del Senato della Repubblica (Programmazione economica e bilancio)**

**e V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione)**

## INDICE

1. Premessa .....	1
2. Il sistema delle regole dal saldo di bilancio alla traiettoria di spesa netta .....	3
3. L'analisi del contesto istituzionale ed economico di riferimento.....	6
3.1. <i>Le principali dimensioni della spesa</i> .....	6
3.2. <i>Autonomia degli Enti della PA</i> .....	7
3.3. <i>Adozione di diversi sistemi contabili</i> .....	7
3.4. <i>Il diverso grado di manovrabilità della spesa</i> .....	8
4. Il calendario, l'orizzonte di riferimento e gli strumenti della programmazione di finanza pubblica.....	9
5. Il rafforzamento degli strumenti di monitoraggio dell'andamento della spesa .....	13
6. Il bilancio dello Stato.....	15
7. Le regole per gli enti territoriali e gli altri enti della PA.....	21
8. La disciplina della copertura finanziaria.....	24
9. Migliorare la capacità di governo della spesa pubblica: il ruolo dell'analisi e valutazione della spesa .....	27
10. Considerazioni conclusive .....	31
Appendice .....	33

# 1. Premessa

**La riforma della governance economica europea offre l'occasione per una riflessione approfondita sul sistema di regole nazionali che definiscono gli assetti e gli strumenti di governo della finanza pubblica.** Il tema centrale di questa valutazione parte dall'assunto che un efficace assetto di *governance* dovrebbe consentire di realizzare nella migliore modalità le funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento, realizzazione, monitoraggio e controllo - quantitativo e qualitativo – delle grandezze economiche e di bilancio.

**Il bilancio pubblico è lo strumento attraverso il quale si realizza la decisione allocativa e si rendono disponibili le informazioni che consentono ai soggetti interessati di avere evidenza di cosa si è effettivamente realizzato con quelle risorse.** La capacità dell'attuale quadro regolatorio di favorire un efficace svolgimento di queste funzioni costituisce la cornice generale all'interno della quale collocare la riflessione sulle modifiche richieste alla normativa nazionale dall'applicazione della nuova governance europea.

**L'impianto e le principali novità previste dalla riforma della governance UE** sono già stati ampiamente illustrati e trattati nel corso delle audizioni che mi hanno preceduto in questa sede. Alcuni elementi meritano però di essere richiamati poiché costituiscono i cardini attorno cui è definito il nuovo assetto di regole fiscali europee. Tra questi ricordo: **il maggiore orientamento verso un orizzonte di medio termine della politica di bilancio** (che vede un allungamento da 3 a 4/5 anni dell'orizzonte di programmazione nel quale gli obiettivi sono fissati – e non modificabili – per l'intero arco temporale del Piano strutturale che ciascun Paese è chiamato a predisporre), **la maggiore attenzione alle riforme strutturali e agli investimenti** (a cui si collega la possibilità di estendere il periodo di aggiustamento del Piano strutturale da 4 a 7 anni) **e il passaggio da indicatori di bilancio incentrati esclusivamente sul saldo ad una traiettoria di spesa netta definita in termini di tasso di variazione nominale.**

Da quest'ultimo aspetto vorrei partire per una breve considerazione di carattere generale.

**Il passaggio da un sistema di governance incentrato sulla definizione di obiettivi programmatici definiti in termini di saldo - per inciso, strutturale - a uno che individua quale strumento operativo della programmazione e del monitoraggio una traiettoria di spesa netta** (definita in termini di variazione nominale), con obiettivi fissi per un periodo quinquennale, è di sicuro tra gli elementi di maggiore rilievo nel quadro delle modifiche proposte al sistema di regole fiscali.

**Esso rappresenta un cambio di paradigma che** (al di là delle modifiche puntuali che dovranno essere apportate alla normativa nazionale per adeguare alcuni aspetti definatori e più operativi) **sollecita un nuovo orientamento nella impostazione della politica fiscale, negli strumenti di bilancio da utilizzare, nelle modalità di coordinamento tra i diversi attori istituzionali e nel ruolo di ciascuno di essi.**

**Maggiore attenzione andrà posta su cosa la spesa pubblica sia in grado di produrre e su quali siano i suoi effetti, affinché - nel limite del vincolo complessivo - sia possibile massimizzare il valore prodotto e i risultati ottenuti.** Occorrerà rafforzare la capacità di misurare questi risultati perché essi possano costituire la base per le future decisioni di bilancio e l'oggetto principale della verifica che, anche il Parlamento, potrà condurre rispetto agli indirizzi forniti con la legge di bilancio e le ulteriori iniziative legislative.

Sarà inoltre necessario **potenziare gli strumenti di monitoraggio sull'andamento della spesa per poter intervenire tempestivamente in caso di scostamento dal sentiero programmato.** In questa direzione sarà utile anche definire un adeguato sistema di incentivi che possa favorire il raggiungimento dei risultati programmati, nel rispetto dei vincoli previsti.

## 2. Il sistema delle regole dal saldo di bilancio alla traiettoria di spesa netta

**Il primo punto di questa riflessione riguarda il sistema delle regole di contabilità e finanza pubblica e la sua adeguatezza rispetto a quanto previsto nel nuovo quadro europeo.**

L'attuale assetto riflette, in larga parte, l'impostazione definita con la precedente riforma di regole europee.

*Con la legge costituzionale 1/2012 (Introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione), infatti, al fine di recepire nella Carta costituzionale il principio di equilibrio di bilancio previsto con la revisione di regole economiche sovranazionali - adottate nel 2011 con il c.d. six pack e con il successivo Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'UE (c.d. fiscal compact) - e definito in termini di saldo, sono stati modificati gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione. La declinazione del principio di equilibrio è stata poi attuata con un'apposita norma di rango rafforzato (legge 243/2012). La riforma è stata completata, a livello di normativa primaria, con le integrazioni operate alla legge n. 196 del 2009 con i successivi decreti delegati.*

L'impianto generale vigente è incentrato su obiettivi di bilancio definiti in termini di saldo, tali da assicurare un adeguato percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine strutturale e il suo conseguimento. Rispetto a questo parametro sono declinati i vincoli per il bilancio dello Stato e gli obiettivi di equilibrio dei bilanci del sistema delle autonomie.

### ***I principi costituzionali di equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito***

In coerenza con quanto già evidenziato dal Ministro Giorgetti nell'ambito di questa indagine conoscitiva, e con quanto emerso dalle precedenti audizioni (in particolare UPB e Corte dei conti), ritengo che **i principi di equilibrio e sostenibilità del debito pubblico previsti nella nostra Costituzione agli articoli 81 e 97, continuino – e debbano continuare - a svolgere un ruolo centrale.**

Il principio di equilibrio potrà essere declinato, in coerenza con la nuova architettura di regole sovranazionali che prevedono un vincolo definito in termini di tasso di crescita della spesa netta

primaria. A tal fine si potrà operare attraverso opportune revisioni di alcune disposizioni della legge rafforzata e della legge di contabilità e finanza pubblica.

*La rilevanza del saldo del conto delle amministrazioni pubbliche (che non deve risultare superiore al 3% del PIL) e della sostenibilità del debito pubblico (rispetto al quale si definisce una soglia di convergenza del 60% del PIL) è peraltro ribadita dalla stessa normativa europea. La traiettoria di riferimento della spesa definita ex ante dovrà garantire che il rapporto debito/PIL (D/Y) si riduca di almeno 1 punto percentuale in media all'anno nel periodo di aggiustamento se  $D/Y > 90\%$ <sup>1</sup> e che il rapporto deficit/PIL converga all'1,5% in termini strutturali attraverso un miglioramento del saldo primario strutturale di 0,4% o 0,25% del PIL all'anno, a seconda che l'aggiustamento sia su 4 o 7 anni.*

*Le stesse premesse al nuovo Regolamento (UE) 2024/1263, infine, prevedono che "gli Stati membri possano fissare gli obiettivi di bilancio nazionali in funzione di un indicatore diverso, quale il saldo strutturale, qualora il quadro di bilancio nazionale lo imponga"<sup>2</sup>.*

**Nel nuovo contesto, il principio di equilibrio potrebbe ritenersi soddisfatto mediante la definizione di un obiettivo di spesa netta primaria che consenta di rispettare i vincoli definiti in coerenza con la nuova regolamentazione europea.** Rileva, in questo senso, la definizione della **regola di spesa che include tra le sue grandezze anche gli effetti delle misure discrezionali sulle entrate.** Essa è infatti definita come la spesa delle amministrazioni pubbliche (contabilizzata secondo i criteri previsti dalla contabilità nazionale SEC 2010), al netto della spesa per interessi, delle entrate discrezionali (DRM - *Misure discrezionali in materia di entrate*), delle spese finanziate da fondi UE e della rispettiva quota di cofinanziamento, della componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione e delle misure *una tantum*.

**L'obiettivo aggregato per le AP potrà essere poi declinato, nel contesto nazionale, a livello di Stato, Enti territoriali ed Enti non territoriali.** In questo passaggio bisognerà contemperare le specificità e

---

<sup>1</sup> La prescrizione non si applica ai Paesi sottoposti ad una procedura per deficit eccessivo (EDP).

<sup>2</sup> Il considerato n. 27) prevede che: "Al fine di garantire una corretta interazione tra il quadro comune dell'Unione e i quadri di bilancio nazionali, è opportuno che la Commissione basi la propria valutazione del rispetto da parte degli Stati membri dei rispettivi percorsi della spesa netta quali stabiliti dal Consiglio soltanto sull'andamento della spesa netta. È opportuno che gli Stati membri possano fissare gli obiettivi di bilancio nazionali in funzione di un indicatore diverso, quale il saldo strutturale, qualora il quadro di bilancio nazionale lo imponga."

le differenti caratteristiche di ciascuno di questi soggetti, anche tenendo conto delle diverse funzioni che essi sono chiamati ad assolvere.

## 3. L'analisi del contesto istituzionale ed economico di riferimento

Per inquadrare correttamente la portata innovativa del nuovo impianto di regole fiscali sovranazionali e collocarlo nella più appropriata cornice di riferimento, ritengo utile richiamare alcune caratteristiche del nostro assetto istituzionale e finanziario, con riguardo:

- alle dimensioni e alle caratteristiche della spesa pubblica delle Amministrazioni pubbliche (AP),
- al diverso grado di autonomia finanziaria, amministrativa, regolamentare e statutaria riconosciuta agli enti che rientrano nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche;
- ai differenti sistemi contabili da parte dei soggetti che compongono le AP;
- al diverso grado di manovrabilità delle voci che compongono la spesa pubblica.

### 3.1. *Le principali dimensioni della spesa*

Nel 2023, su una spesa primaria delle AP pari a circa 1.072 miliardi di euro, la quota dello Stato si attesta a poco meno del 29%. Al netto degli effetti degli interventi per i bonus edilizi, l'incidenza dello Stato sul totale ammonta a circa il 23%, quella di Regioni, Comuni, Province ed Enti sanitari locali a circa il 25% del totale (di cui il 13% imputabile agli Enti sanitari locali e il restante 12% agli Enti amministrativi) e quella degli Enti di previdenza a circa il 43% del totale. Il restante 10% si distribuisce in maniera pressoché equivalente tra gli Altri enti centrali e gli Altri enti locali.

La composizione della spesa non cambia significativamente se si utilizza una approssimazione, attraverso le opportune correzioni, dell'aggregato di spesa primaria netta (di riferimento per l'applicazione della regola UE).

*Guardando a cosa la spesa finanzia, nel 2022 (ultimo anno disponibile) il 42,3% della spesa primaria è assorbita da spese per protezione sociale, il 13,7% dalla sanità e il 7,8% dall'istruzione. Le spese per difesa rappresentano il 2,5% del totale della spesa primaria con un'incidenza sul Pil dell'1,3%.*

*Guardando alle categorie economiche in cui è articolata, la spesa primaria nel 2023 è composta per il 17,4% da redditi, il 16,3% da consumi intermedi e prestazioni sociali in natura, il 29,8% da pensioni,*

il 9,8% da altre prestazioni sociali, il 17% da investimenti e contributi agli investimenti (il 9,7% da altre voci).

### **3.2. Autonomia degli Enti della PA**

Il complesso degli enti che rientrano nell'aggregato delle Amministrazioni pubbliche comprende diversi soggetti che godono di un **diverso grado di autonomia finanziaria, amministrativa, regolamentare e statutaria**. Queste prerogative sono garantite a livello costituzionale per gli Enti territoriali (Regioni, Province e Comuni; alle Regioni è riconosciuta anche la potestà legislativa di tipo concorrente in specifiche materie espressamente previste e di tipo esclusivo per le materie non espressamente riservate alla legislazione dello Stato), e sono stabilite da norme di rango primario e da specifiche disposizioni regolamentari per altri Enti e soggetti pubblici (ad esempio enti del sistema camerale, Università, enti di ricerca etc.).

### **3.3. Adozione di diversi sistemi contabili**

I diversi **enti e soggetti pubblici impiegano sistemi contabili tra loro differenti** (contabilità finanziaria per il bilancio dello Stato e per gli enti territoriali<sup>3</sup> e per taluni enti non territoriali, contabilità economico patrimoniale per gli Enti del Servizio sanitario nazionale, le Università, altri enti non territoriali etc.) e **non immediatamente raccordabili con la contabilità nazionale SEC 2010, secondo cui è definito l'aggregato della spesa netta primaria**.

La definizione di un obiettivo aggregato di spesa per tutta la PA e l'applicazione della nuova regola europea al bilancio degli enti pubblici richiede quindi operazioni di raccordo che consentano di ricondurre l'aggregato di spesa di ciascun ente a quello rilevante a fini europei. Questa operazione non è scevra di difficoltà.

**Le difficoltà riguardano** principalmente due aspetti: a) la definizione del raccordo tra i dati contabili riportati nei bilanci degli enti e quelli rappresentati a fini statistici secondo le regole di contabilità nazionale SEC 2010; b) la possibilità di effettuare valutazioni in termini di competenza economica nel corso dell'esercizio quando i bilanci non sono ancora disponibili.

Il primo aspetto ha conseguenze rilevanti sia nella fase di definizione dell'obiettivo da assegnare ai vari soggetti (o loro aggregati), che in fase di rendicontazione.

---

<sup>3</sup> Gli enti territoriali adottano la contabilità economico patrimoniale solo a fini conoscitivi.

Il secondo aspetto influisce nella fase di monitoraggio durante la quale è fondamentale la tempestività nella disponibilità dei dati.

**Queste considerazioni suggeriscono l'adozione di una dimensione contabile tale che l'obiettivo di spesa assegnato a ciascun ente risulti di facile comprensione e che il suo andamento possa essere adeguatamente monitorato.** La cassa potrebbe risultare la dimensione più appropriata per queste esigenze. Tuttavia, le precedenti esperienze di applicazione del Patto di stabilità interno, hanno evidenziato che i vincoli espressi in termini di cassa, se non adeguatamente accompagnati da coerenti regole sull'assunzione di obbligazioni giuridiche, limitandone le erogazioni, comportano ritardi sui tempi di pagamento degli enti.

### **3.4. *Il diverso grado di manovrabilità della spesa***

Una ulteriore dimensione rilevante è **il diverso grado di manovrabilità delle varie tipologie della spesa pubblica nel breve periodo.** La possibilità di imprimere variazioni alla dinamica tendenziale di particolari categorie di spesa dipende infatti, oltre che dalle valutazioni di ordine politico e strategico, anche da fattori tecnici e giuridici.

Un esempio riguarda le spese per i trattamenti pensionistici. Le riforme, infatti, che si sono susseguite hanno riguardato solo i trattamenti futuri, preservando quelli in essere e gli importi maturati a legislazione vigente dal personale in servizio. *L'eventuale necessità di ricondurre tassi di crescita della spesa tendenziali non compatibili con quelli che assicurino il rispetto di una regola più stringente non può prescindere, nel breve periodo, da questi elementi di valutazione.*

**Queste considerazioni avranno naturalmente rilevanza anche nel determinare l'incidenza del concorso di ciascun comparto delle AP al vincolo complessivo in relazione alle specificità della spesa che i diversi sottosettori gestiscono.**

## 4. Il calendario, l'orizzonte di riferimento e gli strumenti della programmazione di finanza pubblica

**Il calendario dei documenti di programmazione nazionali non richiede, ad una prima valutazione, modificazioni sostanziali. Sarà invece necessario rivedere l'orizzonte di riferimento e alcuni contenuti specifici.**

**Il Piano strutturale di bilancio**, da presentare entro il 30 aprile, **definisce la programmazione economica e di bilancio per un periodo di 4/5 anni**, in relazione alla durata della legislatura nazionale, con la possibilità di estendere il percorso di aggiustamento a 7 anni se il Paese si impegna a realizzare riforme e investimenti rilevanti a livello nazionale e per gli obiettivi europei.

**Gli obiettivi di bilancio sono definiti in termini di spesa netta primaria**, che si confronta con la traiettoria di riferimento che la Commissione invia entro il 15 di gennaio a ciascun Paese. La traiettoria di riferimento è differenziata per ogni Paese in relazione alla propria situazione di finanza pubblica, alla dinamica del debito e alle prospettive economiche e finanziarie.

**Gli obiettivi di bilancio non sono modificabili per l'intera durata del Piano**, salvo il caso in cui vi sia un cambiamento di Governo, oppure, per cause oggettive gli obiettivi assunti con il Piano vigente non possano essere rispettati.

**Sono comunque previste apposite procedure per le clausole di salvaguardia** che possono essere "generale" e "nazionale", rispettivamente in caso di grave recessione economica nell'area euro e al ricorrere di eventi eccezionali fuori dal controllo dello Stato. Queste potranno essere attivate dal Consiglio previa raccomandazione della Commissione e, nel caso della clausola nazionale, su richiesta dello Stato membro.

**A consuntivo**, nel processo di sorveglianza **eventuali scostamenti, a credito o a debito, della spesa primaria netta effettiva rispetto al sentiero stabilito sono registrati** dalla Commissione europea in un conto di controllo.

**L'ampliamento del periodo di programmazione (da 3 a 4/5 anni), la maggiore attenzione e integrazione della programmazione finanziaria con quella delle riforme e degli investimenti che il Paese intende realizzare e il passaggio dalla definizione di obiettivi di saldo a quelli di spesa netta,**

**possono favorire una più chiara integrazione delle scelte di politica economica e fiscale che si intende intraprendere.**

Nel nuovo assetto che si va prefigurando, il Piano strutturale di bilancio a medio termine e il documento sul suo stato di avanzamento (*Progress report*) potranno sostituire l'attuale Documento di economia e finanza. Dovranno in ogni caso essere mantenute le informazioni necessarie per garantire la corretta programmazione di bilancio, che eventualmente non siano già previste dalle regole sovranazionali.

Una riflessione definitiva su questi aspetti potrà essere condotta quando saranno ufficializzate dalle Autorità europee le linee guida sui contenuti dei nuovi documenti previsti dalla riforma.

Con lo scopo di garantire la più ampia trasparenza e favorire la corretta programmazione di medio termine sull'evoluzione degli andamenti di finanza pubblica, l'orizzonte temporale delle previsioni contenute nei documenti programmatici nazionali potrebbe essere fissato in cinque anni, da aggiornare annualmente secondo un approccio "a scorrimento". **Secondo questa impostazione per le annualità che vanno oltre il periodo del Piano, gli obiettivi programmatici potrebbero essere definiti in coerenza con l'impostazione delle nuove regole europee in modo da garantire un profilo stabilmente decrescente del debito pubblico.**

**In linea con quanto previsto dalle regole europee, le previsioni degli andamenti tendenziali di finanza pubblica saranno formulate non solo a legislazione vigente ma anche secondo il criterio delle politiche invariate.**

**È ragionevole mantenere nell'ordinamento interno un documento di programmazione intermedio** (come l'attuale Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza), che consenta di aggiornare, alla luce dei dati più recenti, gli andamenti tendenziali macroeconomici e di finanza pubblica, la dimensione e l'articolazione della manovra tra i diversi sottosettori della PA, e di fissare i vincoli programmatici per il bilancio dello Stato. Alla data di presentazione del Piano e del Progress report non si dispone, infatti, ancora in maniera certa di tutte le informazioni necessarie per fissare definitivamente queste grandezze.

***Seguendo questa impostazione il ciclo di programmazione economica e finanziaria potrebbe essere così articolato:***

- 10 aprile - presentazione (alle Camere per l'approvazione e il successivo inoltro alle Autorità europee entro il 30 aprile) del Piano strutturale di medio termine e delle Relazioni sullo stato di avanzamento;
- 27 settembre - presentazione dell'aggiornamento delle Relazioni sullo stato di avanzamento e definizione degli obiettivi della manovra di bilancio;
- 15 ottobre - conferma del termine di presentazione del Documento programmatico di bilancio (DPB).

**Per quanto riguarda, infine, la data di presentazione al Parlamento del disegno di legge di bilancio** (sui cui contenuti mi soffermerò più nel dettaglio a breve), qualora si valutasse una revisione della data di presentazione del documento contabile alle Camere, occorre considerare la necessità di disporre dei necessari tempi tecnici per la predisposizione del disegno di legge di bilancio e dei relativi allegati tecnici. Queste operazioni presentano infatti difficoltà operative che richiedono il coinvolgimento attivo delle Amministrazioni interessate.

*In particolare, si tratta della predisposizione del "bilancio integrato", ovvero l'imputazione nella sezione II del disegno di legge di bilancio degli effetti contabili delle modifiche alla legislazione vigente introdotte con la sezione I del medesimo disegno di legge. La redazione del bilancio integrato è un'operazione particolarmente complessa per la quale è indispensabile l'interlocuzione con i Ministeri interessati dalle modifiche normative, al fine di garantire la corretta valutazione degli effetti finanziari delle norme e la loro pertinente allocazione alle unità contabili e ai centri di responsabilità, senza tralasciare le attività istruttorie necessarie per la verifica della relazione tecnica e il corretto riepilogo degli effetti finanziari.*

**Andranno rafforzate le informazioni disponibili su ciò che le politiche effettivamente producono, in che misura esse siano aderenti agli obiettivi strategici e se risultino ancora attuali rispetto a quelli che ne hanno determinato l'adozione.**

**I documenti di programmazione dovranno indicare il contributo richiesto ai diversi sottosettori e comparti della PA per assicurare il conseguimento degli obiettivi programmatici (definiti in coerenza con la normativa europea).**

Nell'ambito degli obiettivi complessivi di spesa definiti dal Piano (e non modificabili per la sua intera durata, salvo le eccezioni già illustrate), ogni anno con il documento programmatico interno potrà essere aggiornata la ripartizione del contributo richiesto ai diversi comparti.

## 5. Il rafforzamento degli strumenti di monitoraggio dell'andamento della spesa

**Il passaggio ad un sistema di governance che individua, quale strumento operativo, una traiettoria di spesa pone l'esigenza di potenziare ulteriormente gli attuali strumenti di monitoraggio, per poter intervenire tempestivamente in caso di scostamento dal sentiero programmato.**

Nonostante le nuove regole europee facciano riferimento a grandezze misurate secondo il criterio della competenza economica, **il monitoraggio nel corso dell'esercizio non può che basarsi sui corrispondenti flussi finanziari elementari che, riorganizzati secondo i criteri del SEC 2010, costituiranno una proxy della spesa primaria netta, unica variabile da monitorare ai fini delle nuove regole di governance. Solo i flussi finanziari, infatti, sono rilevati in tempo reale** - sia dai soggetti che dispongono gli incassi e i pagamenti sia dai rispettivi istituti cassieri e tesorieri – ed hanno la peculiarità di essere univoci e certi, a prescindere dai diversi criteri di contabilizzazione propri dei differenti sistemi contabili in uso presso i vari comparti della Pubblica Amministrazione

*Ad oggi, grazie alle rendicontazioni fornite dalla Tesoreria dello Stato e dal sistema Siope+, la Ragioneria generale dello Stato dispone con cadenza giornaliera, dei flussi finanziari posti in essere, oltre che dalle Amministrazioni dello Stato, anche da gran parte delle altre Amministrazioni Centrali e dalla quasi totalità delle Amministrazioni Locali.*

***L'auspicabile estensione dell'adesione obbligatoria di tutte le Amministrazioni a Siope+ (o a soluzioni analoghe) e l'entrata in esercizio, nel 2025, del nuovo sistema di gestione della Tesoreria dello Stato (denominato ReTes) permetteranno, da un lato, di estendere ulteriormente la platea dei soggetti sottoposti alla rendicontazione, dall'altro, di ottimizzare la qualità delle informazioni acquisite, con specifico riguardo alla natura economica sottostante a ciascun flusso finanziario.***

Gli interventi anzidetti ed altre iniziative già avviate già avviate da RGS, volte a rilevare anche quei **fenomeni che non hanno manifestazione finanziaria – quali, ad esempio, il rafforzamento del Portale del Partenariato Pubblico Privato, l'adozione di principi contabili *accrual* comuni (Iniziativa 1.15 del PNRR - contabilità economico patrimoniale), ecc.** – saranno cruciali ai fini dell'ottimizzazione del sistema di monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato, e

concorreranno all'obiettivo di migliorare la tempestività e la qualità delle informazioni disponibili, al fine di misurare in corso di esercizio la coerenza tra il percorso di spesa programmato e quello realizzato.

Infine, l'adeguato presidio del rispetto della regola europea, richiede un potenziamento del monitoraggio delle DRM e di quelle forme di agevolazioni fiscali classificate tra le spese della PA (crediti di imposta "pagabili").

## 6. Il bilancio dello Stato

**Nel nuovo contesto che si va delineando a livello europeo, è necessario potenziare tutti gli strumenti che consentono di realizzare una effettiva programmazione finanziaria ex ante e quelli utili per il monitoraggio e la verifica ex post dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi previsti.**

Per quanto riguarda il bilancio dello Stato (ma non solo), **ai fini di una corretta programmazione dei flussi finanziari e governo della spesa statale**, è importante il **rafforzamento dello strumento del piano finanziario dei pagamenti (c.d. cronoprogramma)**, già previsto dalla vigente normativa contabile, e da utilizzare con maggiore incisività sia nella fase di previsione che di gestione. Ciò potrebbe consentire una maggiore flessibilità di bilancio, implementando ove necessario i sistemi informativi.

Anche, **in sede di formulazione delle nuove iniziative legislative** recanti interventi onerosi sarà fondamentale la **capacità di definire correttamente il profilo temporale degli stanziamenti di bilancio in relazione all'effettivo fabbisogno** di spesa delle Amministrazioni e alla natura degli interventi sottostanti (in particolare per gli interventi in conto capitale). Queste informazioni potranno essere utilizzate in fase di previsione per adeguare gli stanziamenti di bilancio in coerenza con le effettive esigenze finanziarie delle amministrazioni e in corso d'anno per verificare l'andamento della spesa rispetto a quanto inizialmente previsto.

**La modifica dei vincoli europei e, di conseguenza, di quelli nazionali - nella loro definizione aggregata e per il complesso delle AP - impone una approfondita riflessione sulle modalità con cui questi possano essere traslati sui diversi Enti che concorrono al loro conseguimento.**

Il vigente assetto contabile prevede per il bilancio dello Stato un vincolo di coerenza tra il saldo netto da finanziare e l'obiettivo programmatico della PA, attualmente definito in termini di saldi strutturali. Il livello del Saldo netto da finanziare viene oggi indicato nella Nota di aggiornamento al DEF e nell'articolo 1 della legge di bilancio. La sua funzione è quella di disciplinare il successivo processo di formazione del bilancio e rispetto ad esso vengono svolte, a consuntivo, le verifiche sulla coerenza

della gestione dei Ministeri da parte della Corte dei conti, in sede di parifica del Rendiconto generale dello Stato.

**La valutazione di quale sia la modalità di definizione degli obiettivi di bilancio per lo Stato (e per gli altri Enti) che meglio consentirà di rispettare la regola di spesa netta definita a livello aggregato è un esercizio particolarmente complesso.** Si tratta di valutare se sia più efficace conservare un vincolo sul saldo, opportunamente ricordato con la regola europea, o se sia più opportuno replicare, con i dovuti accorgimenti, un vincolo che approssima la definizione di spesa netta primaria della PA.

Inoltre, dovranno essere tenuti in considerazione gli aspetti che finora ho richiamato, e – solo per citarne alcuni - anche i limiti e le implicazioni che essi produrranno nel corso dell'esercizio sulla gestione, sulla disciplina della conservazione dei residui passivi, su quella del riporto agli esercizi successivi delle somme non utilizzate (troppe in verità, che segnalano una cattiva programmazione di bilancio) e su quella delle validità delle coperture finanziarie. Vanno altresì considerate modifiche che potrebbero essere opportune, ad esempio in tema di flessibilità, per rendere maggiormente sostenibili eventuali vincoli definiti sugli aggregati di spesa.

Su questo aspetto sono in corso approfondimenti tecnici.

Tenuto conto della composizione della spesa che concorre a definire la regola europea, in corso d'anno **eventuali incrementi della spesa statale dovranno essere compensati da corrispondenti riduzioni di spese rilevanti ai fini del calcolo dell'indicatore o da aumenti di entrate derivanti da misure discrezionali. È escluso ogni margine di utilizzabilità del miglioramento del tendenziale a copertura di nuove spese o di minori entrate.**

**La nuova regola di governance economica impone** poi anche una **riflessione sulle modalità di definizione degli stanziamenti di spesa.** Tenuto conto anche della natura autorizzatoria del bilancio dello Stato ritengo che il **criterio della legislazione vigente** nella formulazione delle previsioni di entrata e di spesa del bilancio vada confermato. Sia il Parlamento che la collettività amministrata per ragioni di trasparenza e di pubblicità informativa devono avere chiara contezza (anche a livello di esposizione contabile) degli interventi che derivano dalle norme in essere, rispetto alle misure di politica economica programmate dal Governo ma che non sono ancora formalizzate in via legislativa (es. c.d. "politiche invariate").

**Si potrebbe valutare di estendere l'orizzonte di riferimento del bilancio statale a cinque anni**, in coerenza con quello dei documenti di programmazione (in tempi compatibili con l'adeguamento dei sistemi informativi). Per questioni di uniformità occorre poi considerare se operare tale estensione anche agli altri enti che afferiscono al perimetro delle PA i cui bilanci attualmente hanno un orizzonte triennale.

*In ogni caso l'eventuale estensione ad un orizzonte quinquennale necessiterebbe di adeguate risorse per l'aggiornamento degli applicativi gestionali per la tenuta delle scritture contabili con tempi di implementazione che richiederanno una adeguata fase transitoria.*

Vorrei poi soffermarmi sul ruolo **del bilancio di previsione dello Stato e del Rendiconto generale**. Da diversi anni la fase decisionale **si focalizza sulla variazione al margine della spesa statale**, senza una valutazione approfondita sulla dimensione e i risultati che si ottengono con la spesa tendenziale del bilancio, definita per oltre il 90% da meccanismi o parametri normativi che ne determinano l'evoluzione (oneri inderogabili) o da specifiche disposizioni di legge (fattori legislativi).

*Nel triennio 2024-2026 (si veda Tavola 1 dell'Appendice) la spesa per oneri inderogabili corrisponde in media ad oltre l'81% (circa 703 miliardi) delle spese finali, mentre quella per fattori legislativi ammonta in media a circa il 13% (oltre 113 miliardi).*

**Credo sia arrivato il momento di cambiare approccio. Le nuove regole europee lo richiedono.**

**Riguardo, poi, ad un eventuale rivisitazione dell'attuale struttura di bilancio che vede gli stanziamenti ripartiti tra Missioni e Programmi** (che costituiscono l'unità elementare di voto) l'esperienza di questi anni mi porta a pensare che, seppur si possa ancora fare qualcosa in termini di maggior trasparenza e chiarezza del contenuto della legge di bilancio, **la configurazione di bilancio in essere non debba subire modifiche sostanziali**. Un contributo importante nella rappresentazione degli aggregati di spesa potrà essere svolto **dall'istituzionalizzazione delle azioni**, che costituiscono un aggregato di spesa omogeneo rispetto alle finalità perseguite, in luogo dell'unità elementare di gestione, oggi rappresentata dal capitolo. Esse, già previste dal legislatore come passaggio eventuale, potranno consentire in prospettiva oltre a una semplificazione gestionale, anche una più accentuata capacità di comprensione delle scelte e delle finalità perseguite dalla spesa.

Anche la fase di consuntivo dovrebbe essere maggiormente valorizzata. Il **Rendiconto generale dello Stato** dovrebbe essere non solo un documento di resa del conto delle operazioni di gestione

effettivamente realizzate e dei loro scostamenti rispetto alle previsioni iniziali ma allo stesso tempo costituire un **valido strumento di base per valutare l'effettivo operato dei Ministeri, i prodotti e i risultati che con la spesa si sono realizzati** e l'occasione di approfondire l'efficacia e l'attualità delle politiche statali.

**La maggiore attenzione all'andamento della spesa induce una valutazione sull'importanza di avere adeguati margini di flessibilità di bilancio, che favoriscano il rispetto degli obiettivi previsti e l'efficiente allocazione delle risorse rispetto ai reali fabbisogni delle Amministrazioni.** In particolare, nel corso dell'esercizio sono già previsti vari strumenti di rango normativo e amministrativo: il provvedimento di assestamento di bilancio, specifici fondi di riserva e la possibilità di disporre in corso d'anno variazioni di bilancio nell'ambito del Programma di spesa.

Il **bilancio di assestamento** attualmente ha natura sostanzialmente formale, non potendo introdurre nell'ordinamento nuovi tributi e nuove spese. Esso permette di **operare variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie previste a legislazione vigente, anche relative ad unità di voto differenti.** Ciò comporta che **sia possibile utilizzare anche le maggiori entrate tendenziali per finanziare maggiori spese. Nel nuovo assetto di regole, che non considerano le entrate tendenziali ai fini della spesa netta primaria, questa possibilità sarà preclusa.**

Al fine di aumentare la capacità riallocativa del bilancio di assestamento, nel rispetto del saldo programmato del bilancio dello Stato, **il provvedimento potrebbe disporre anche interventi di rifinanziamento, definanziamento delle dotazioni di spesa relative ai fattori legislativi,** con verifica dell'effettiva spendibilità delle risorse autorizzate (considerato che la legge di assestamento viene approvata di norma nel mese di ottobre di ciascun anno).

Per quanto concerne, poi, **l'utilizzo degli strumenti di flessibilità di bilancio,** sia in fase gestionale che di formazione del bilancio, **si deve necessariamente incentivare e supportare tale opportunità** certamente utile per mitigare eventuali effetti dell'introduzione di un vincolo al tasso di crescita della spesa. Occorre, però, una attenta valutazione se sia opportuno/necessario ampliare il perimetro oggi esistente, che comunque ritengo adeguato anche se non sufficientemente utilizzato da parte dei Ministeri, (si veda Tavola 2), tenuto conto del complesso degli strumenti a disposizione delle Amministrazioni sia in fase di previsione che di gestione che prevedono la possibilità di modulare gli stanziamenti di bilancio in funzione delle esigenze gestionali.

**Potrebbe essere eventualmente valutato un ampliamento dell'area di spesa e dei vincoli che presidiano le variazioni operate con atti amministrativi (DMT, DRGS, DMC, DDG, etc.),** che nell'assetto vigente sono consentite, salvo casi particolari, all'interno dell'unità di voto parlamentare (il programma) e nel rispetto dei parametri che determinano la spesa per onere inderogabile, con esclusione di quella che si configura come fattore legislativo.

**Per la gestione della cassa,** a tutela del rispetto dei tempi di pagamento, la flessibilità è anche più ampia. La vigente normativa contabile autorizza, infatti, tramite apposito decreto del Ministro competente, da comunicare al Parlamento e alla Corte dei conti e previa verifica da parte della Ragioneria generale dello Stato circa la compatibilità con gli obiettivi programmati di finanza pubblica, di operare in ciascuno stato di previsione variazioni di sola cassa tra le unità gestionali del bilancio, con la sola eccezione per i pagamenti effettuati con l'emissione dei ruoli di spesa fissa. **Si potrebbe valutare di semplificare l'iter di questa procedura (ad esempio prevederla con Decreto direttoriale) per assicurare maggiore celerità nella disponibilità delle risorse.** In alternativa si potrebbe immaginare di **istituire presso ciascun Ministero un fondo dedicato per integrare la cassa dei capitoli di bilancio che presentino situazioni di carenza** in relazione a situazioni non prevedibili in fase di formazione (*per garantire una gestione accentrata delle risorse di cassa e superare le difficoltà riscontrate nella collaborazione di strutture diverse all'interno dello stesso Ministero*).

**La revisione degli attributi classificatori della spesa** basati sulla sua natura autorizzatoria, cui ho fatto già cenno, potrebbe elevare il grado di manovrabilità in corso di gestione. Rimarrebbe comunque **fermo il divieto di utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti.**

In tal senso va ricordato che, **la spesa per investimenti non è esclusa dall'aggregato della spesa netta primaria** (ad eccezione della componente finanziata dalla UE e dei corrispondenti cofinanziamenti nazionali). Viceversa, qualora si decida di optare per un percorso di correzione dei conti più graduale, estendendo a 7 anni il periodo di aggiustamento fiscale, la spesa per investimenti rappresenterà un ulteriore elemento di rigidità nella programmazione: l'estensione del periodo di aggiustamento è, infatti, subordinata a diverse condizionalità, tra cui il mantenimento di un livello di investimenti non inferiore al livello registrato, in media, negli anni precedenti a quelli interessati dal Piano stesso.

**Questo mi porta a ritenere che il vincolo della non dequalificazione della spesa debba essere sostanzialmente mantenuto.**

L'esigenza di presidiare l'evoluzione della spesa netta primaria induce ad una riflessione su alcuni attuali istituti che potrebbero risultare non in linea con questa finalità. Si tratta della **disciplina sulla conservazione dei residui in bilancio, della procedura del riaccertamento dei residui e loro imputazione in fase di previsione negli esercizi successivi, dei termini di perenzione dei residui e delle rimodulazioni orizzontali delle dotazioni di bilancio** (articolo 23, articolo 30, comma 2 e articolo 34-ter della legge 196/2009). Queste operazioni (si veda Tavola da 3 a 9 dell'Appendice), che per alcuni profili sono state legate alle esigenze di accompagnare l'introduzione dell'impegno ad esigibilità (cd. competenza rafforzata), infatti, comportano una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse, **ma anche una generale tendenza allo slittamento della spesa negli esercizi futuri** di cui occorrerà valutare gli impatti rispetto a un sentiero di spesa fissato per più anni.

Una valutazione della compatibilità della nuova regola di governance va fatta anche per le fattispecie per le quali norme di legge, prevedono **la riassegnazione**, anche pluriennale, **alla spesa di specifiche entrate** che affluiscono al bilancio dello Stato in relazione a taluni servizi e attività svolte dalle Amministrazioni dello Stato a fronte del pagamento di un corrispettivo (**c.d. entrate di scopo**). *Nell'ambito delle riassegnazioni di entrate alla spesa rientrano anche quelle che non sono legate ad attività specifiche poste in essere dalle Amministrazioni ma dipendono da procedure amministrativo gestionali. È il caso, ad esempio, delle sanzioni o delle risorse per i trattamenti accessori che sono gestite mediante la procedura del cedolino unico e che a fine esercizio, non potendo formare residui, vengono versate all'entrata del bilancio e successivamente riassegnate in spesa (si veda Tav. 13 dell'Appendice statistica). Queste operazioni non sono configurabili come misure discrezionali in materia di entrate (questo accade anche per gli Enti territoriali).*

**Il recepimento delle nuove regole di governance nel quadro normativo interno potrà inoltre costituire l'occasione per razionalizzare e rivedere anche in un'ottica di semplificazione degli allegati conoscitivi al disegno di legge di bilancio.**

## 7. Le regole per gli enti territoriali e gli altri enti della PA

**Un tema specifico e rilevante riguarda la modalità con cui la programmazione generale possa essere tradotta nella definizione di specifiche regole per i diversi soggetti che compongono la PA.**

Per gli Enti finanziati con trasferimenti dallo Stato, il rispetto del nuovo vincolo potrebbe essere ottenuto, fermo restando il principio dell'equilibrio dei bilanci sancito dalla Costituzione, definendo direttamente obiettivi coniugati in termini di spesa complessiva netta ovvero, ove applicabili, con modalità indirette quali la riduzione dei trasferimenti statali.

*Una ulteriore specifica **valutazione** andrebbe condotta sulla opportunità di applicare un analogo schema di **regole fiscali su tutti gli enti indipendentemente dalla loro dimensione**. In questo senso, **si potrebbe valutare eventualmente di non assoggettare alla regola quegli enti che presentino dimensioni limitate in termini di strutture amministrative e/o di spesa pubblica gestita**.*

Come già anticipato, nel valutare le modalità più opportune per il coinvolgimento **dei livelli decentrati di governo**, occorre considerare che il complesso degli enti rientranti nell'aggregato delle Amministrazioni pubbliche comprende soggetti che godono di un **diverso grado di autonomia finanziaria, amministrativa, regolamentare e statutaria**.

Richiamando quanto già detto in precedenza, la quota di spesa pubblica sotto il controllo di questi Enti (comprensiva di quella sanitaria) è pari, complessivamente, a circa un terzo di quella del complesso delle AP. Un loro contributo al conseguimento degli obiettivi di spesa fissati in coerenza con gli indirizzi strategici del Governo e con il nuovo assetto di governance sembrerebbe necessario. Analoghe considerazioni possono essere fatte per gli altri enti pubblici non territoriali, in relazione alle funzioni loro assegnate e allo specifico grado di autonomia di cui sono dotati.

In particolare, per il **comparto degli enti pubblici non territoriali**, occorre individuare una modalità di partecipazione al conseguimento degli obiettivi in coerenza con le nuove regole europee, tenendo presente che diversi enti, soprattutto quelli di piccole dimensioni potrebbero avere delle difficoltà operative nell'implementare in autonomia le regole di contabilità nazionale. È necessario dare quindi indicazioni chiare in merito alle regole da rispettare, che tengano conto delle specificità dei diversi sistemi di contabilità in uso.

Inoltre, alla luce del nuovo quadro di governance europeo, occorre **valutare l'attualità delle norme vigenti in materia di contenimento della spesa pubblica**, le quali, ad oggi, impongono agli enti pubblici non territoriali il contenimento di specifiche componenti della spesa con riferimento a valori di consuntivo.

Alla luce delle considerazioni precedenti, vista anche la numerosità degli enti rientranti nel perimetro del consolidamento della spesa della PA, occorre individuare le modalità più opportune per il loro assoggettamento alle nuove regole, e per il monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi di spesa. Inoltre, la compatibilità delle prerogative di questi enti con l'osservanza dei nuovi vincoli sovranazionali richiede una necessaria valutazione da parte di tutti gli attori istituzionali.

Questo vale in modo particolare per **gli Enti territoriali** per i quali esistono diverse pronunce della Corte costituzionale in materia di concorso delle Autonomie al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

*Cito in particolare, le sentenze della Corte costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018 che hanno reso necessaria una interpretazione costituzionalmente orientata dell'articolo 9 della legge n. 243 del 2012 riguardante l'equilibrio di bilancio degli enti territoriali, per garantire il rispetto del principio per il quale l'avanzo di amministrazione "una volta accertato nelle forme di legge, è nella disponibilità dell'ente che lo realizza" e "non può essere oggetto di "prelievo forzoso" attraverso indirette prescrizioni tecniche".*

**Ai fini dell'applicazione agli Enti territoriali delle nuove regole della governance europea è altresì necessario definire come gestire le misure discrezionali sulle entrate (DRM)** riguardanti tali enti e valutare le criticità correlate all'ipotesi di un monitoraggio puntuale. Al riguardo, ferma restando la necessità di un potenziamento del monitoraggio delle DRM, con riferimento alle entrate degli enti territoriali si pone l'esigenza di assicurare la disponibilità degli atti amministrativi (esempio delibere comunali relative a entrate non tributarie) e dei dati necessari per la valutazione di ciascuna singola misura in considerazione dei diversi termini di presentazione delle dichiarazioni e di versamento previsti per ciascuna tipologia di entrata. Si tratta di operazioni che comportano delle difficoltà operative e potrebbero risultare anche gravose in termini di tempi e risorse umane e finanziarie. Infine, bisogna tenere presente che **le modalità di partecipazione degli enti territoriali ai vincoli derivanti dall'applicazione della nuova governance economica europea** dovranno confrontarsi con il percorso di attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata fondato:

- **sui livelli essenziali delle prestazioni** concernenti i diritti civili e sociali garantiti dall'art. 117 della Costituzione su tutto il territorio nazionale, le cui spese, in quanto inerenti i diritti fondamentali dei cittadini, difficilmente potranno essere comprese, se non attraverso una riduzione dei relativi livelli di prestazione;
- **sull'applicazione di criteri di riparto di tipo perequativo** nella distribuzione delle risorse, basati sulla differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard, che richiede l'attribuzione di limiti di spesa correnti differenziati tra gli enti;
- **sul recupero del divario infrastrutturale** tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale, anche infra-regionali, e sulla garanzia di analoghi livelli essenziali di infrastrutturazione e dei servizi a essi connessi, che incidono sulla spesa riguardante gli investimenti pubblici.

Di conseguenza eventuali interventi di contenimento della spesa riferita ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e alle funzioni fondamentali degli enti territoriali verosimilmente, potranno richiedere una definizione degli stessi LEP in modo che siano coerenti con le risorse disponibili e con il percorso di spesa netta stabilito. Questa è una responsabilità dello Stato centrale, cui è correlata l'erogazione dei fondi perequativi.

## 8. La disciplina della copertura finanziaria

Il nuovo impianto di regole di bilancio sovranazionali ad una prima lettura, come ho argomentato all'inizio del mio intervento, non sembra richiedere modifiche di rilievo al complesso di norme nazionali che regolano il principio della copertura finanziaria delle nuove leggi (articolo 81 della Costituzione, articoli 17 e 19 della legge 196/2009). *Le modalità di copertura finanziaria dei nuovi interventi attualmente previste attraverso:*

- a) *l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali;*
- b) *la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa e/o modifica di parametri che regolano l'evoluzione della spesa;*
- c) *modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate;*

*potrebbero rimanere invariate.*

*Tuttavia, occorrerà garantire che il finanziamento di nuove iniziative onerose non avvenga tramite il reperimento di risorse derivanti dalla riduzione di particolari autorizzazioni di spesa (ad esempio cofinanziamenti nazionali di fondi UE) che non rientrerebbero nell'aggregato di spesa netta primaria.*

***A tal fine si potrebbe prevedere all'interno dell'articolo 17, comma 1 della legge 196/2009 un rinvio ai vincoli derivanti dall'ordinamento sovranazionale. In alternativa si potrebbero individuare espressamente i mezzi di copertura finanziaria che, non essendo rilevanti ai fini dell'aggregato della spesa netta primaria, non risultano idonei a garantire la compensazione dei nuovi oneri:***

- *spese per interessi;*
- *spese per programmi completamente finanziate da entrate dell'Unione europea;*
- *spese per il cofinanziamento nazionale di programmi finanziati dall'Unione europea;*
- *spese relative alla componente ciclica dei sussidi di disoccupazione;*
- *misure una tantum e temporanee.*

**In materia di copertura finanziaria è doveroso svolgere alcune considerazioni che prescindono dall'evoluzione del quadro sovranazionale.**

In questo ambito andrebbe fatta una riflessione sull'adeguatezza della **disciplina della copertura finanziaria delle leggi di delega** (articolo 17, comma 2 della legge 196/2009) che è risultata problematica nella sua applicazione. Le alternative possibili potrebbero essere le seguenti:

- a) la copertura finanziaria deve essere individuata esclusivamente all'atto di conferimento della delega previa quantificazione dell'onere;
- b) nei casi in cui non fosse possibile individuare e quantificare gli oneri in sede di legge delega si potrebbe consentire oltre alla copertura finanziaria "interna" (nell'ambito delle risorse stanziare con nuovi provvedimenti legislativi) anche quella tramite l'utilizzo dei fondi speciali che dovrebbe essere appositamente disciplinata.

Un altro aspetto da valutare riguarda la possibilità di **stabilire espressamente la formulazione delle disposizioni di copertura finanziaria sui tre saldi di finanza pubblica** (saldo netto da finanziare, fabbisogno e indebitamento netto). L'attuale legge contabile, infatti, ai fini della definizione della copertura finanziaria prevede l'obbligo di indicare nella relazione tecnica gli effetti finanziari di ciascuna disposizione anche sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle PA. Nella pratica in base ad un orientamento oramai consolidato viene garantita la integrale compensazione degli oneri sui tre aggregati di finanza pubblica. Si tratterebbe di una **innovazione che sul piano formale** che potrebbe comportare delle difficoltà in fase di redazione delle disposizioni di copertura finanziaria di ciascuna iniziativa legislativa su cui è sicuramente utile fare degli approfondimenti.

In ogni caso **il presidio dei nuovi vincoli di governance economica richiede un rafforzamento del contenuto informativo delle relazioni tecniche** che accompagnano i provvedimenti normativi. In particolare, occorrerà fornire, rispetto alla prassi attuale, maggiori elementi sulla natura, tipologia e grado di spendibilità dei vari interventi sia sul versante delle uscite che delle entrate, tali da consentire la verifica degli impatti sugli aggregati di finanza pubblica ed in particolare la loro rilevanza ai fini dell'aggregato della spesa primaria netta.

**Anche per le norme assistite da clausole di invarianza dovrebbe essere assicurata una maggiore collaborazione da parte delle Amministrazioni nel fornire tutti gli elementi necessari, già contemplati dalla normativa contabile, atti a suffragare la neutralità delle disposizioni per la finanza pubblica.** Per questi scopi potrà essere utile aggiornare e rivedere le indicazioni operative per la redazione delle relazioni tecniche già fornite a suo tempo alle Amministrazioni centrali dello Stato. In tema di relazioni tecniche è opportuno che il Parlamento valuti la possibilità di estenderne l'obbligo di presentazione (attualmente previsto per le proposte normative del Governo) anche alle iniziative emendative presentate dal Relatore che solitamente veicolano i correttivi normativi

proposti dai vari Ministeri o dall'Esecutivo, tenendo presente dei necessari tempi tecnici per l'adeguata verifica di questi documenti.

Infine, **sarà opportuno allineare a cinque anni, in coerenza con la durata dei documenti di programmazione e di bilancio, le relazioni tecniche dei provvedimenti normativi e i prospetti riepilogativi degli effetti finanziari.**

## 9. Migliorare la capacità di governo della spesa pubblica: il ruolo dell'analisi e valutazione della spesa

La riforma della governance europea, che pone al centro del nuovo assetto di regole fiscali l'evoluzione della spesa primaria netta, rende ancor più evidente la **necessità di avere il pieno governo della spesa pubblica**. In coerenza con gli obiettivi di spesa fissati dal Piano e con gli obiettivi strategici del Governo, **occorre selezionare preventivamente le politiche da attuare. Occorre inoltre migliorare la capacità di utilizzare in modo efficiente le risorse pubbliche per aumentare, a parità di spesa impiegata, il risultato prodotto.**

**Nella fase di programmazione** (con i documenti programmatici) **e in quella di attuazione** (con la definizione della legge di bilancio) i risultati delle valutazioni potrebbero offrire le informazioni utili a sostenere le scelte allocative, in particolare per decidere su quali politiche, tra quelle attuate, sia più conveniente investire e quali ridimensionare in relazione alla loro capacità di incidere sul fenomeno che si intende affrontare. Per i nuovi provvedimenti di maggior rilievo, un rafforzamento delle valutazioni sugli effetti attesi può contribuire ulteriormente a migliorare la capacità di selezionare gli interventi.

**Il ruolo della legge di bilancio potrà così diventare fondamentale sotto il profilo della programmazione della politica di bilancio di medio termine.**

**In un contesto di risorse scarse, i processi di valutazione e revisione della spesa contribuiscono a individuare margini di bilancio da impiegare per il finanziamento di nuovi interventi, in luogo di un corrispondente incremento della pressione fiscale.**

Non tutte le **innovazioni** richiedono modifiche normative. In molti casi, miglioramenti significativi del livello e della qualità dei beni e servizi prodotti, potranno essere ottenuti da "semplici" **revisioni dei modelli organizzativi attraverso modifiche definite a livello amministrativo**. Anche in questo caso i risultati di una sistematica attività di valutazione possono essere di grande utilità.

In fase di implementazione, i risultati delle valutazioni aiutano ad orientare l'attuazione degli interventi verso quelle modalità che rendano maggiormente probabile il conseguimento degli

obiettivi attesi, fornendo le informazioni necessarie a correggere tali modalità attuative qualora se ne discostino.

**Nella fase ex-post**, la valutazione della spesa arricchisce la rendicontazione finanziaria con informazioni **su quanto gli interventi attuati abbiano prodotto i risultati attesi e come tali interventi possano essere eventualmente migliorati**. Queste informazioni potranno essere utilizzate per orientare le decisioni da prendere nel successivo ciclo di programmazione.

**Per poter disporre di questi elementi, queste attività devono essere condotte in maniera sistematica e poter contare sulla disponibilità di specifiche professionalità e competenze, di dati organizzati e di una adeguata dotazione di risorse da impiegare in questo ambito.**

Perché **le attività di analisi e valutazione** possano produrre un effettivo cambiamento **nell'approccio** occorre che esse divengano uno strumento ordinario, che entrino a far parte della cultura delle amministrazioni pubbliche e che i relativi esiti ne sostengano le decisioni.

Ponendo al centro della discussione i prodotti e gli effetti che la spesa consente di realizzare, piuttosto che il solo ammontare delle risorse impiegate, **le attività di analisi e valutazione della spesa favoriscono la possibilità di superare l'approccio incrementale alla spesa nei processi di bilancio**. Per questo è necessario che tali **attività siano programmate secondo un calendario che renda disponibili i risultati in tempi coerenti con il ciclo di bilancio** dei diversi enti che compongono l'aggregato delle amministrazioni pubbliche.

*In questa accezione, l'attuale procedura prevista per le amministrazioni centrali dello Stato dalla normativa di contabilità (art. 22-bis della legge n. 196 del 2009) di definizione di obiettivi di spesa voleva essere un incentivo a favorire il riesame delle spese esistenti. La mancanza di un adeguato supporto analitico sui processi e sugli effetti della spesa ha, di fatto, limitato la portata di questo strumento che si è invece concentrato sulla definizione di obiettivi di riduzione della spesa, quale concorso dello Stato alla manovra di finanza pubblica.*

*È su questo aspetto che occorre lavorare ed è su questo che una sistematica e organizzata attività di analisi e valutazione della spesa, estesa a tutti i comparti delle amministrazioni pubbliche, all'interno di un sistema nazionale che condivida principi, regole e informazioni, può fare la differenza.*

**La Ragioneria generale dello Stato intende essere il motore di questo cambiamento, anche in virtù del ruolo istituzionale che essa ricopre nel governo e il coordinamento della spesa e, più in generale, dei conti pubblici.**

Proprio in virtù di questo ruolo, la Ragioneria può favorire la **diffusione di un nuovo approccio alla spesa pubblica**.

Alcune esperienze in questa direzione sono state già maturate. **Il PNRR ha rappresentato un primo momento di cambiamento**, favorendo il passaggio da un approccio maggiormente orientato al risultato, **secondo una logica di programmazione e monitoraggio dei risultati prodotti**.

*Ulteriori iniziative sono attualmente in corso. Alla fine del 2023, su impulso della Presidenza del Consiglio dei ministri, per le amministrazioni centrali dello Stato sono state avviate attività sistematiche e strutturali di analisi e valutazione delle politiche pubbliche, da realizzare in una forma programmata e organizzata attraverso la previsione di Piani triennali.*

***Piani triennali di analisi e valutazione della spesa***

*Ogni Ministero è chiamato a presentare un Piano della durata di tre anni che preveda la realizzazione di almeno tre Progetti di valutazione su specifiche politiche di propria competenza selezionate dello*

*stesso Ministero. Ciascun Progetto prevede la formulazione di concrete proposte di miglioramento in relazione alle criticità e ai temi analizzati. Queste attività saranno programmate e realizzate da ciascun Ministero sulla base di appositi indirizzi e specifici criteri definiti dal Comitato scientifico per le attività inerenti alla revisione della spesa nel documento “Criteri e metodologie per la definizione dei processi e delle attività di analisi e valutazione della spesa”, con il coordinamento e il supporto del Ministero dell’economia e delle finanze.*

*Per l’anno in corso, in via sperimentale, i Piani prevedono la presentazione di almeno un Progetto di valutazione che si concluderà, con la formulazione delle proposte di riforma, entro maggio 2025. I Piani di analisi e valutazione della spesa sono pubblicati sul sito istituzionale di ciascun Ministero e su quello del Ministero dell’economia e delle finanze.*

*Per sostenere questo processo sono state assegnate a ciascun Ministero apposite risorse con la legge di bilancio per il 2023 destinate all’assunzione di personale specializzato, al conferimento di incarichi a esperti in materia di analisi, valutazione delle politiche pubbliche e revisione della spesa, a convenzioni con università e a formazione specialistica. In questa direzione è stato recentemente avviato dalla SNA, con la collaborazione del MEF, un corso specialistico sull’analisi e la valutazione delle politiche dedicato al personale delle amministrazioni coinvolto nelle attività dei Piani.*

## 10. Considerazioni conclusive

**La riforma ed in particolare la previsione di un vincolo al tasso di crescita della spesa netta primaria potrebbe comportare alcuni fattori di rischio meritevoli di attenzione.**

Come già osservato da altri soggetti istituzionali, esiste una discrasia tra l'aggregato di spesa netta primaria, definita in termini di competenza economica SEC 2010, e il debito pubblico che è un aggregato determinato in termini di cassa. **Alcune determinanti che incidono sull'evoluzione del debito pubblico (quali ad esempio le operazioni finanziarie) non rientrano nel calcolo della spesa netta primaria.** Questo implicherebbe, almeno in linea teorica, che nel medio periodo, sebbene venga assicurato il rispetto del sentiero di crescita della spesa netta primaria, potrebbe risultare vanificato l'obiettivo di riduzione graduale del livello di debito pubblico in rapporto al PIL.

Un altro aspetto riguarda l'**individuazione e la corretta misurazione delle Misure discrezionali in materia di entrate** che risulta particolarmente difficoltosa per gli enti diversi dallo Stato che non sono dotati di potestà legislativa, ma che dispongono di potestà regolamentare e **per i quali si renderà necessario impiantare un attento monitoraggio delle iniziative assunte in corso di esercizio.** Inoltre, appare particolarmente delicata la corretta misurazione della componente discrezionale delle entrate derivanti non da nuovi atti legislativi o amministrativi, ma bensì dal potenziamento e/o dall'efficientamento dell'attività di riscossione da parte dei singoli enti.

Per quanto riguarda gli **enti con sistemi contabili di competenza finanziaria l'imposizione di un vincolo al tasso di crescita della spesa primaria netta potrebbe comportare un accumulo nel tempo di avanzi di amministrazione** che si genererebbero dall'impossibilità di finalizzare le entrate riscosse.

**Il rispetto della nuova regola potrebbe essere vanificato da un effetto spiazzamento determinato da misure riduttive adottate sul lato delle entrate.** Questo fenomeno potrebbe risultare particolarmente accentuato per gli enti che erogano le proprie funzioni a più stretto contatto con la collettività amministrata.

Inoltre, va constatato che **la mancata esclusione degli investimenti finanziati con risorse nazionali dall'aggregato di spesa netta primaria potrebbe determinare un incentivo in fase di programmazione a favorire la loro riduzione, tenuto conto anche dell'elevato grado di rigidità che presentano le altre poste di spesa corrente del bilancio pubblico.** Peraltro, questa evenienza si porrebbe in controtendenza rispetto alla stessa riforma che, come già anticipato, consentirebbe un percorso di aggiustamento più graduale da 4 a 7 anni a condizione che vengono assicurati dal Paese richiedente impegni in materia di riforme e investimenti.

**Infine, prevedere e monitorare in tempo reale un obiettivo legato al rispetto di un limite massimo di spesa netta non sarà facile. Occorrerà potenziare ulteriormente le strutture del Ministero dell'economia e delle finanze e in particolare della Ragioneria generale dello Stato direttamente coinvolte in questa attività.**

## ***Inquadramento generale della nuova regola di governance***

Il 26 aprile 2023 la Commissione europea (CE), a seguito di un lungo dibattito pubblico - avviato a inizio 2020, poi rilanciato a fine 2021 - ha presentato la riforma della governance economica europea, articolata in tre proposte legislative:

- proposta<sup>4</sup> che sostituisce e abroga il regolamento sul cd. "**braccio preventivo**" del Patto di stabilità e crescita (PSC);
- proposta<sup>5</sup> che modifica il regolamento sul c.d. "**braccio correttivo**" del PSC;
- proposta<sup>6</sup> di direttiva che modifica l'attuale relativa ai requisiti **per i quadri nazionali di bilancio**.

Il 21 dicembre 2023 il Consiglio ha raggiunto un accordo politico sui testi della Commissione, prevedendo numerose modifiche. Lo scorso mese di gennaio 2024 sono iniziati i negoziati interistituzionali tra il Parlamento e il Consiglio, in qualità di co-legislatori, sulla proposta di regolamento sul braccio preventivo. In esito a questi negoziati, il 10 febbraio 2024 è stato raggiunto l'accordo sul nuovo regolamento in materia di braccio preventivo e il Parlamento ha esercitato il proprio ruolo consultivo sulle altre due proposte di riforma. I **tre testi legislativi** sono infine stati pubblicati della Gazzetta Ufficiale dell'UE con **entrata in vigore a decorrere dal 30 aprile 2024**<sup>7</sup>. I **regolamenti che riformano il braccio preventivo e quello correttivo del PSC sono direttamente applicabili** agli Stati membri, mentre **le modifiche alla Direttiva 85/2011** dovranno essere **recepite entro il 31 dicembre 2025**. In generale l'obiettivo della riforma è il superamento di alcune criticità insite nel previgente quadro di regole fiscali, fra cui la pro-ciclicità della politica di bilancio, la

---

<sup>4</sup> Proposta di regolamento COM (2023) 240 final del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

<sup>5</sup> Proposta di regolamento COM (2023) 241 final del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per disavanzi eccessivi.

<sup>6</sup> Proposta di direttiva COM (2023) 242 final del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

<sup>7</sup> I testi sono disponibili ai seguenti link:

- [Reg. \(UE\) 2024/1263](#) di riforma del braccio preventivo, che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97;

- [Reg \(UE\) 2024/1264](#) che modifica il regolamento (CE) 1467/97 sul braccio preventivo;

- [Direttiva \(UE\) 2024/1265](#) che modifica la Direttiva 2011/85/UE.

complessità e l'eccessiva considerazione di variabili non osservabili (ad esempio *output-gap*), la scarsa titolarità nazionale e i margini di discrezionalità della CE in fase di applicazione (*enforcement*). In sintesi, le principali novità per il **braccio preventivo** riguardano lo spostamento della programmazione e della sorveglianza sul medio lungo termine e una modifica delle variabili obiettivo rilevanti. L'elemento centrale nel nuovo assetto della governance europea è la previsione di un **Piano fiscale strutturale a medio termine** (Piano) per ciascun Paese, da presentare entro il 30 aprile<sup>8</sup>, su un orizzonte di 4/5 anni, a seconda della durata della legislatura nazionale, in cui viene programmato un sentiero di **spesa primaria netta**, che diviene l'unico indicatore utilizzato ai fini della sorveglianza di bilancio.

Il sentiero di spesa deve risultare coerente con la **traiettoria di riferimento** che la CE trasmette preventivamente allo Stato membro. L'orizzonte temporale coperto dalla traiettoria costituisce il **periodo di aggiustamento** sul quale viene ripartito lo sforzo fiscale. Il periodo di aggiustamento è di norma della durata di 4 anni, **estendibile a 7 anni** (su richiesta del Paese e al ricorrere di precise condizioni in termini di riforme e investimenti) per renderlo più graduale. La traiettoria, stimata sulla base della metodologia nota come *Debt Sustainability Analysis* (DSA), deve assicurare che il rapporto debito/Pil (D/Y) sia posto su una traiettoria plausibilmente decrescente e che il rapporto deficit/Pil sia portato e mantenuto al di sotto del 3% durante il periodo di aggiustamento. Inoltre, la traiettoria *ex ante* dovrà garantire che il rapporto debito/PIL si riduca di almeno 1 punto percentuale in media all'anno nel periodo di aggiustamento se  $D/Y > 90\%$ <sup>9</sup> e che il rapporto deficit/PIL converga all'1,5% in termini strutturali attraverso un miglioramento del saldo primario strutturale di 0,4% o 0,25% del PIL all'anno, a seconda che l'aggiustamento sia su 4 o 7 anni.

Infine, l'aggiustamento da conseguire durante il Piano deve essere di regola lineare e almeno proporzionale allo sforzo totale nell'intero periodo di aggiustamento (divieto di backloading<sup>10</sup>).

È da tale sforzo di aggiustamento che deriva il sentiero di spesa primaria netta e quindi i tassi di crescita nominali annuali massimi consentiti dal proprio Piano.

In fase di presentazione del Piano è necessario indicare i target di spesa primaria netta, mentre non è espressamente richiesta la declinazione ex-ante di tutte le misure necessarie a realizzare l'aggiustamento fiscale per l'orizzonte di riferimento del Piano.

---

<sup>8</sup> Le disposizioni transitorie prevedono che la presentazione del primo piano avvenga entro il 20 settembre 2024.

<sup>9</sup> La prescrizione non si applica ai Paesi sottoposti ad una procedura per indebitamento eccessivo (EDP).

<sup>10</sup> Limitatamente al biennio 2025-2026 le spese finanziate da prestiti RRF e il cofinanziamento nazionale dei fondi UE saranno presi in considerazione ove uno Stato membro chieda un'eccezione a tale divieto.

La dinamica della spesa netta primaria da indicare nel Piano è **valutata in termini di tasso di crescita annuo della spesa primaria netta nominale definita come spesa complessiva delle AP, contabilizzata secondo i criteri previsti dalla contabilità nazionale (SEC 2010), al netto della spesa per interessi, delle misure discrezionali sulle entrate (DRM - *discretionary revenue measures*<sup>11</sup>), delle spese finanziate da fondi UE e della rispettiva quota di cofinanziamento, della componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione e delle misure *one-off*.**

**La traiettoria di spesa programmata in fase di presentazione del Piano non è modificabile**, salvo eccezioni specifiche. Il Piano può essere rivisto al verificarsi di circostanze oggettive - al momento non meglio specificate dalla riforma - che ne impediscano l'attuazione, o in caso di insediamento di un nuovo Governo. Sono previste due clausole di salvaguardia, una generale e una nazionale, attivabili dal Consiglio previa raccomandazione della Commissione, che consentono di deviare dal percorso della spesa primaria netta, rispettivamente in caso di recessione economica nell'area euro ovvero di eventi eccezionali al di fuori del controllo dello Stato con effetti rilevanti sulle finanze pubbliche.

Nel processo di sorveglianza, la Commissione europea registra in un Conto di controllo gli scostamenti, a credito o a debito, della spesa primaria netta effettiva rispetto al sentiero stabilito.

Le modifiche al **braccio correttivo** stabiliscono che, qualora la Commissione ex-post rilevi che gli scostamenti registrati nel Conto di controllo superino anche solo una delle soglie fissate (0,3 p.p. del PIL in ciascun anno o 0,6 p.p. del PIL su base cumulata), attiverrebbe automaticamente la procedura di pubblicazione della relazione ex art. 126.3 del TFUE per l'eventuale apertura di una procedura per debito eccessivo. In questo caso è stabilito un termine entro il quale è necessario riallineare la spesa al percorso originariamente concordato e, più in particolare, sanare le deviazioni nel frattempo registrate nel Conto di controllo.

Nel caso di procedura aperta per deficit eccessivo è richiesto, come nella governance previgente, un adeguamento strutturale minimo annuale di almeno lo 0,5% del PIL, che la traiettoria correttiva della spesa netta dovrà garantire. Tuttavia, a carattere transitorio per il periodo 2025 - 2027 questo sforzo potrà essere attenuato per tener conto della spesa per gli interessi passivi.

**Le modifiche alla Direttiva 85/2011 sui requisiti per i quadri di bilancio**, da recepire entro il 31 dicembre 2025, a grandi linee prevedono:

---

<sup>11</sup> A livello europeo non esiste una definizione specifica di DRM, né viene introdotta con questa riforma; le DRM continueranno a identificarsi nelle misure che attuano dei cambiamenti di policy (variazioni rispetto allo scenario a legislazione vigente) attraverso un atto legislativo o amministrativo e che hanno un impatto diretto sulle entrate delle AP.

- la specificazione di principi (standard di indipendenza e capacità operativa) e compiti (in materia di previsioni macroeconomiche e monitoraggio della finanza pubblica) comuni a tutti i paesi europei volti a superare l'eterogeneità delle *Istituzioni di bilancio indipendenti* (IFI); nei paesi dell'area Euro le IFI restano chiamate a validare le previsioni macroeconomiche formulate dal Governo, nel caso non sia la IFI stessa a produrle, ed è confermato il ruolo di monitoraggio delle regole di bilancio (viene esplicitamente fatto salvo il Reg. 473/2013); è altresì rafforzato il ruolo delle IFI nel contesto del monitoraggio della finanza pubblica in relazione al nuovo braccio preventivo;
- il passaggio alla contabilità economica rimane sostanzialmente invariato rispetto alla vigente Direttiva;
- la pubblicazione trimestrale di statistiche relative al debito per sottosectore e, a meno che non sia in essere un sistema armonizzato e integrato di contabilità *accrual* che copra uniformemente la PA (così come già previsto dalla Riforma 1.15 del PNRR), all'indebitamento;
- precisazioni sulle informazioni richieste inerenti alle cd "gestioni fuori bilancio";
- nuove disposizioni sulla trasparenza dei quadri di bilancio che dovranno fornire una valutazione dell'impatto delle politiche previste sulla crescita sostenibile e inclusiva;
- "nella misura del possibile", l'indicazione dei rischi macro-finanziari legati al cambiamento climatico e la pubblicazione di informazioni sulle passività potenziali legate alle calamità e al clima, tenendo anche conto degli oneri sostenuti in passato; si tratta di informazioni per le quali non è stata ancora individuata una metodologia uniforme a livello europeo.

## Appendice dati finanziari del bilancio dello Stato

Tavola 1 Spesa del bilancio dello Stato per natura autorizzatoria

TIPO AUTORIZZAZIONE SPESA FINALE LB 2024-2026	CP 2024	%	CP 2025	%	CP 2026	%
<b>TITOLO I - SPESE CORRENTI</b>	<b>756,5</b>	<b>100%</b>	<b>744,9</b>	<b>100%</b>	<b>735,2</b>	<b>100%</b>
FB-FABBISOGNO	43,2	6%	36,3	5%	35,2	5%
FL-FATTORE LEGISLATIVO	38,3	5%	36,7	5%	35,8	5%
OI-ONERI INDEROGABILI	675,1	89%	671,9	90%	664,2	90%
<b>TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>129,9</b>	<b>100%</b>	<b>117,2</b>	<b>100%</b>	<b>107,3</b>	<b>100%</b>
FB-FABBISOGNO	8,5	7%	8,6	7%	8,5	8%
FL-FATTORE LEGISLATIVO	86,9	67%	77,9	66%	64,4	60%
OI-ONERI INDEROGABILI	34,5	27%	30,6	26%	34,4	32%
<b>Totale di cui:</b>	<b>886,4</b>		<b>862,1</b>		<b>842,5</b>	
<i>FB-FABBISOGNO</i>	<i>51,7</i>	<i>6%</i>	<i>44,9</i>	<i>5%</i>	<i>43,7</i>	<i>5%</i>
<i>FL-FATTORE LEGISLATIVO</i>	<i>125,2</i>	<i>14%</i>	<i>114,6</i>	<i>13%</i>	<i>100,3</i>	<i>12%</i>
<i>OI-ONERI INDEROGABILI</i>	<i>709,6</i>	<i>80%</i>	<i>702,6</i>	<i>81%</i>	<i>698,6</i>	<i>83%</i>
<i>importi in miliardi euro</i>						

Tavola 2 Variazioni di bilancio per tipologia di atto amministrativo

Esercizio	Atto*	Competenza (miglia di euro)			Cassa (migliaia di euro)		
		Stanziamento definitivo	Variazioni compensative	Peso su stanziamento	Stanziamento definitivo	Variazioni compensative	Peso su stanziamento
<b>2021</b>		<b>1.156.763.066</b>	<b>2.238.554</b>	<b>0,19%</b>	<b>1.208.116.355</b>	<b>3.161.770</b>	<b>0,26%</b>
	DDG		1.245	0,00%		15.166	0,00%
	DID		2.806	0,00%		3.503	0,00%
	DMC		90.954	0,01%		993.433	0,08%
	DMT		131.363	0,01%		131.363	0,01%
	DRGS		2.012.186	0,17%		2.018.305	0,17%
<b>2022</b>		<b>1.155.924.303</b>	<b>1.139.800</b>	<b>0,10%</b>	<b>1.179.429.419</b>	<b>1.729.581</b>	<b>0,15%</b>
	DDG		288	0,00%		29.654	0,00%
	DID		5.076	0,00%		6.341	0,00%
	DMC		43.144	0,00%		587.944	0,05%
	DMT		0	0,00%		0	0,00%
	DRGS		1.091.291	0,09%		1.105.642	0,09%
<b>2023</b>		<b>1.214.701.406</b>	<b>1.601.795</b>	<b>0,13%</b>	<b>1.231.905.509</b>	<b>2.908.689</b>	<b>0,24%</b>
	DDG		211	0,00%		105.711	0,01%
	DID		13.845	0,00%		14.106	0,00%
	DMC		51.227	0,00%		1.240.881	0,10%
	DMT		0	0,00%		0	0,00%
	DRGS		1.536.512	0,13%		1.547.991	0,13%

\* Sono considerate tutte le variazioni disposte ai sensi dell'articolo 33, comma 4 e ss. della legge 196/2009

**Tavola 3 Spese di parte corrente del bilancio dello Stato – formazione dei nuovi residui**

<b>SPESE CORRENTI - FORMAZIONE DEI NUOVI RESIDUI</b>											
<b>(milioni di euro)</b>											
<i>Valori in c/competenza</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Stanziamiento definitivo</b>	<b>528.763</b>	<b>543.231</b>	<b>582.392</b>	<b>566.898</b>	<b>568.027</b>	<b>576.118</b>	<b>590.199</b>	<b>703.592</b>	<b>735.867</b>	<b>715.626</b>	<b>730.455</b>
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<b>Impegnato</b>	<b>510.835</b>	<b>526.195</b>	<b>569.801</b>	<b>549.647</b>	<b>548.890</b>	<b>561.969</b>	<b>553.480</b>	<b>670.870</b>	<b>693.340</b>	<b>680.998</b>	<b>695.267</b>
	96,6%	96,9%	97,8%	97,0%	96,6%	97,5%	93,8%	95,3%	94,2%	95,2%	95,2%
<b>Pagato</b>	<b>473.327</b>	<b>476.907</b>	<b>521.708</b>	<b>501.741</b>	<b>502.434</b>	<b>516.749</b>	<b>539.514</b>	<b>627.797</b>	<b>666.023</b>	<b>653.581</b>	<b>672.585</b>
	89,5%	87,8%	89,6%	88,5%	88,5%	89,7%	91,4%	89,2%	90,5%	91,3%	92,1%
<b>Economie</b>	<b>17.928</b>	<b>17.036</b>	<b>12.591</b>	<b>17.251</b>	<b>19.137</b>	<b>14.148</b>	<b>36.719</b>	<b>32.722</b>	<b>42.527</b>	<b>34.628</b>	<b>35.188</b>
	3,4%	3,1%	2,2%	3,0%	3,4%	2,5%	6,2%	4,7%	5,8%	4,8%	4,8%
<b>Somme da reinscrivere in esercizi successivi (art.30, c.2, let b) L196/2009)</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Residui di nuova formazione</b>	<b>37.508</b>	<b>49.288</b>	<b>48.093</b>	<b>47.906</b>	<b>46.456</b>	<b>45.220</b>	<b>13.966</b>	<b>43.073</b>	<b>27.317</b>	<b>27.417</b>	<b>22.682</b>
	7,1%	9,1%	8,3%	8,5%	8,2%	7,8%	2,4%	6,1%	3,7%	3,8%	3,1%

**Tavola 4 Spese di parte corrente del bilancio dello Stato – smaltimento dei residui**

<b>SPESE CORRENTI - SMALTIMENTO RESIDUI</b>											
<b>(milioni di euro)</b>											
<i>Valori in c/residui</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Consistenza iniziale</b>	<b>51.018</b>	<b>51.040</b>	<b>68.057</b>	<b>73.699</b>	<b>92.313</b>	<b>87.211</b>	<b>82.319</b>	<b>45.536</b>	<b>58.960</b>	<b>47.340</b>	<b>50.465</b>
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<b>Pagato</b>	<b>26.472</b>	<b>26.802</b>	<b>33.355</b>	<b>25.794</b>	<b>36.433</b>	<b>36.292</b>	<b>32.284</b>	<b>18.732</b>	<b>25.882</b>	<b>17.719</b>	<b>17.375</b>
	51,9%	52,5%	49,0%	35,0%	39,5%	41,6%	39,2%	41,1%	43,9%	37,4%	34,4%
<b>Perenti</b>	<b>9.543</b>	<b>5.391</b>	<b>5.683</b>	<b>794</b>	<b>4.158</b>	<b>5.193</b>	<b>4.133</b>	<b>2.060</b>	<b>2.492</b>	<b>1.650</b>	<b>3.554</b>
	18,7%	10,6%	8,3%	1,1%	4,5%	6,0%	5,0%	4,5%	4,2%	3,5%	7,0%
<b>Economie</b>	<b>1.469</b>	<b>1.534</b>	<b>3.375</b>	<b>2.701</b>	<b>10.968</b>	<b>8.628</b>	<b>14.339</b>	<b>8.857</b>	<b>10.678</b>	<b>4.923</b>	<b>2.380</b>
	2,9%	3,0%	5,0%	3,7%	11,9%	9,9%	17,4%	19,4%	18,1%	10,4%	4,7%
<b>Somme da reinscrivere in esercizi successivi (art.30, c.2, let b) L196/2009)</b>											
<b>Rimasto da pagare (persistenza residui)</b>	<b>13.534</b>	<b>17.313</b>	<b>25.643</b>	<b>44.411</b>	<b>40.755</b>	<b>37.099</b>	<b>31.563</b>	<b>15.887</b>	<b>19.908</b>	<b>23.048</b>	<b>27.156</b>
	26,5%	33,9%	37,7%	60,3%	44,1%	42,5%	38,3%	34,9%	33,8%	48,7%	53,8%
<b>Nuova formazione</b>	<b>37.508</b>	<b>49.288</b>	<b>48.093</b>	<b>47.906</b>	<b>46.456</b>	<b>45.220</b>	<b>13.966</b>	<b>43.073</b>	<b>27.317</b>	<b>27.417</b>	<b>22.682</b>
	73,5%	96,6%	70,7%	65,0%	50,3%	51,9%	17,0%	94,6%	46,3%	57,9%	44,9%
<b>Consistenza finale</b>	<b>51.042</b>	<b>66.602</b>	<b>73.736</b>	<b>92.317</b>	<b>87.211</b>	<b>82.319</b>	<b>45.529</b>	<b>58.960</b>	<b>47.225</b>	<b>50.465</b>	<b>49.838</b>
	100,0%	130,5%	108,3%	125,3%	94,5%	94,4%	55,3%	129,5%	80,1%	106,6%	98,8%

*La consistenza finale dell'anno t può non corrispondere con quella iniziale dell'anno t+1 per eventuali riclassificazioni di categoria economica*

**Tavola 5 Spese in conto capitale del bilancio dello Stato – formazione dei nuovi residui**

<b>SPESA IN CONTO CAPITALE - FORMAZIONE DEI NUOVI RESIDUI</b>											
<b>(milioni di euro)</b>											
<i>Valori in c/competenza</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Stanziamiento definitivo</b>	<b>71.280</b>	<b>77.538</b>	<b>42.316</b>	<b>43.635</b>	<b>63.714</b>	<b>52.234</b>	<b>51.954</b>	<b>171.392</b>	<b>135.936</b>	<b>167.697</b>	<b>175.626</b>
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<b>Impegnato</b>	<b>71.175</b>	<b>76.830</b>	<b>41.310</b>	<b>42.794</b>	<b>63.181</b>	<b>49.628</b>	<b>49.806</b>	<b>169.204</b>	<b>129.915</b>	<b>160.328</b>	<b>170.896</b>
	99,9%	99,1%	97,6%	98,1%	99,2%	95,0%	95,9%	98,7%	95,6%	95,6%	97,3%
<b>Pagato</b>	<b>50.563</b>	<b>49.893</b>	<b>26.386</b>	<b>24.521</b>	<b>39.846</b>	<b>26.964</b>	<b>26.817</b>	<b>85.830</b>	<b>99.144</b>	<b>116.996</b>	<b>138.248</b>
	70,9%	64,3%	62,4%	56,2%	62,5%	51,6%	51,6%	50,1%	72,9%	69,8%	78,7%
<b>Economie</b>	<b>105</b>	<b>708</b>	<b>1.006</b>	<b>824</b>	<b>486</b>	<b>982</b>	<b>563</b>	<b>813</b>	<b>1.153</b>	<b>3.241</b>	<b>1.826</b>
	0,1%	0,9%	2,4%	1,9%	0,8%	1,9%	1,1%	0,5%	0,8%	1,9%	1,0%
<b>Somme da reinscrivere in esercizi successivi (art.30, c.2, let b) L196/2009)</b>				<b>17</b>	<b>47</b>	<b>1.625</b>	<b>1.585</b>	<b>1.375</b>	<b>4.868</b>	<b>4.128</b>	<b>2.903</b>
				0,04%	0,07%	3,11%	3,05%	0,80%	3,58%	2,46%	1,65%
<b>Residui di nuova formazione</b>	<b>20.612</b>	<b>26.937</b>	<b>14.923</b>	<b>18.273</b>	<b>23.334</b>	<b>22.664</b>	<b>22.990</b>	<b>83.375</b>	<b>30.771</b>	<b>43.332</b>	<b>32.648</b>
	28,9%	34,7%	35,3%	41,9%	36,6%	43,4%	44,3%	48,6%	22,6%	25,8%	18,6%

**Tavola 6 Spese in conto capitale del bilancio dello Stato – smaltimento dei residui**

SPESE IN CONTO CAPITALE -SMALTIMENTO RESIDUI (milioni di euro)											
Valori in c/residui	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Consistenza iniziale	24.616	32.659	44.735	35.992	41.760	50.219	57.536	67.726	137.242	140.717	142.137
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Pagato	10.249	9.513	18.813	11.584	12.411	11.637	12.014	12.177	19.921	31.991	24.029
	41,6%	29,1%	42,1%	32,2%	29,7%	23,2%	20,9%	18,0%	14,5%	22,7%	16,9%
Perenti	2.190	1.905	4.384	470	2.056	3.146	1	0	0	1.124	1.753
	8,9%	5,8%	9,8%	1,3%	4,9%	6,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	1,2%
Economie	180	1.988	507	437	391	142	14	310	5.476	4.080	1.282
	0,7%	6,1%	1,1%	1,2%	0,9%	0,3%	0,0%	0,5%	4,0%	2,9%	0,9%
Somme da riscrivere in esercizi successivi (art.30, c.2, let b) L196/2009)	-			17	18	421	764	1.372	1.783	4.718	1.127
				0,0%	0,0%	0,8%	1,3%	2,0%	1,3%	3,4%	0,8%
Rimasto da pagare (persistenza residui)	11.997	19.252	21.031	23.484	26.884	34.872	44.743	53.867	110.061	98.805	113.946
	48,7%	59,0%	47,0%	65,2%	64,4%	69,4%	77,8%	79,5%	80,2%	70,2%	80,2%
Nuova formazione	20.612	26.937	14.923	18.273	23.334	22.664	22.990	83.375	30.771	43.332	32.648
	83,7%	82,5%	33,4%	50,8%	55,9%	45,1%	40,0%	123,1%	22,4%	30,8%	23,0%
Consistenza finale	32.608	46.190	35.955	41.757	50.219	57.536	67.733	137.242	140.832	142.137	146.594
	132,5%	141,4%	80,4%	116,0%	120,3%	114,6%	117,7%	202,6%	102,6%	101,0%	103,1%

La consistenza finale dell'anno t può non corrispondere con quella iniziale dell'anno t+1 per eventuali riclassificazioni di categoria economica

**Tavola 7 Reiscrizione in bilancio di somme non impegnate alla chiusura dell'esercizio relative a spese di conto capitale a carattere non permanente**

SOMME REISCritte IN BILANCIO (L. 196/2009, Art. 30, c. 2, let. B) - SVILUPPO PLURIENNALE (milioni di euro)													
Esercizio della Legge di Bilancio	Esercizi di imputazione delle reiscrizioni											Totale	
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028		2029 e
LB 2018	33,5	0,5	0,5										34,5
	97,1%	1,4%	1,4%										100%
LB 2019		57,6	6,5	0,5									64,7
		89,0%	10,1%	0,8%									100%
LB 2020			967,0	458,5	192,3	372,3	33,5	22,5					2.046,1
			47,3%	22,4%	9,4%	18,2%	1,6%	1,1%					100%
LB 2021				893,4	619,1	276,9	320,1	69,2				170,0	2.348,7
				38,0%	26,4%	11,8%	13,6%	2,9%				7,2%	100%
LB 2022					1.689,1	702,7	332,6	2,7	2,5	2,5	2,3	7,3	2.741,7
					61,6%	25,6%	12,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,3%	100%
LB 2023						2.704,2	2.013,8	999,3	659,1	224,0	50,0		6.650,4
						40,7%	30,3%	15,0%	9,9%	3,4%	0,8%		100%
LB 2024							3.192,6	2.854,9	1.951,5	601,4	100,9	138,7	8.840,1
							36,1%	32,3%	22,1%	6,8%	1,1%	1,6%	100%

**Tavola 8 Reiscrizione in bilancio di somme in esito al riaccertamento dei residui passivi perenti**

Reiscrizione somme in esito riaccertamento residui passivi perenti (art. 34-ter, comma 5 legge 196/2009) - stanziamenti iniziali	2023	2024	2025	2026
Stanziamenti Legge di bilancio 2024-2026		563,6	598,3	434,3
Stanziamenti Legge di bilancio 2023-2025	477,9	417,6	422,6	

importi in milioni di euro

**Tavola 9 Riassegnazioni alla spesa di somme versate all'entrata del bilancio dello Stato**

<b>Decreti di Riassegnazione delle Entrate</b>		
<b>Esercizio</b>	<b>n. decreti (*)</b>	<b>Somme riassegnate</b>
2019	164	3.279,8
2020	491	11.193,6
2021	509	15.370,7
2022	544	14.765,8
2023 (**)	524	15.212,4
<i>importi in milioni di euro</i>		

(\*) sono conteggiati su più esercizi i decreti che effettuano riassegnazioni di Entrata pluriennali ai sensi del DL n. 32 / 2019 art. 4 quater, comma 1, punto A

(\*\*) i dati per l'esercizio 2023, non ancora consuntivati, sono osservati al 22/02/2024