



Ragioneria  
Generale  
dello Stato

## **Le implicazioni delle “nuove” regole europee sull’ordinamento contabile interno: stato dell’arte e prospettive di intervento**

dott. Giampiero Riccardi, Ispettore Generale Capo  
Ragioneria generale dello Stato  
Ministero dell’economia e delle finanze

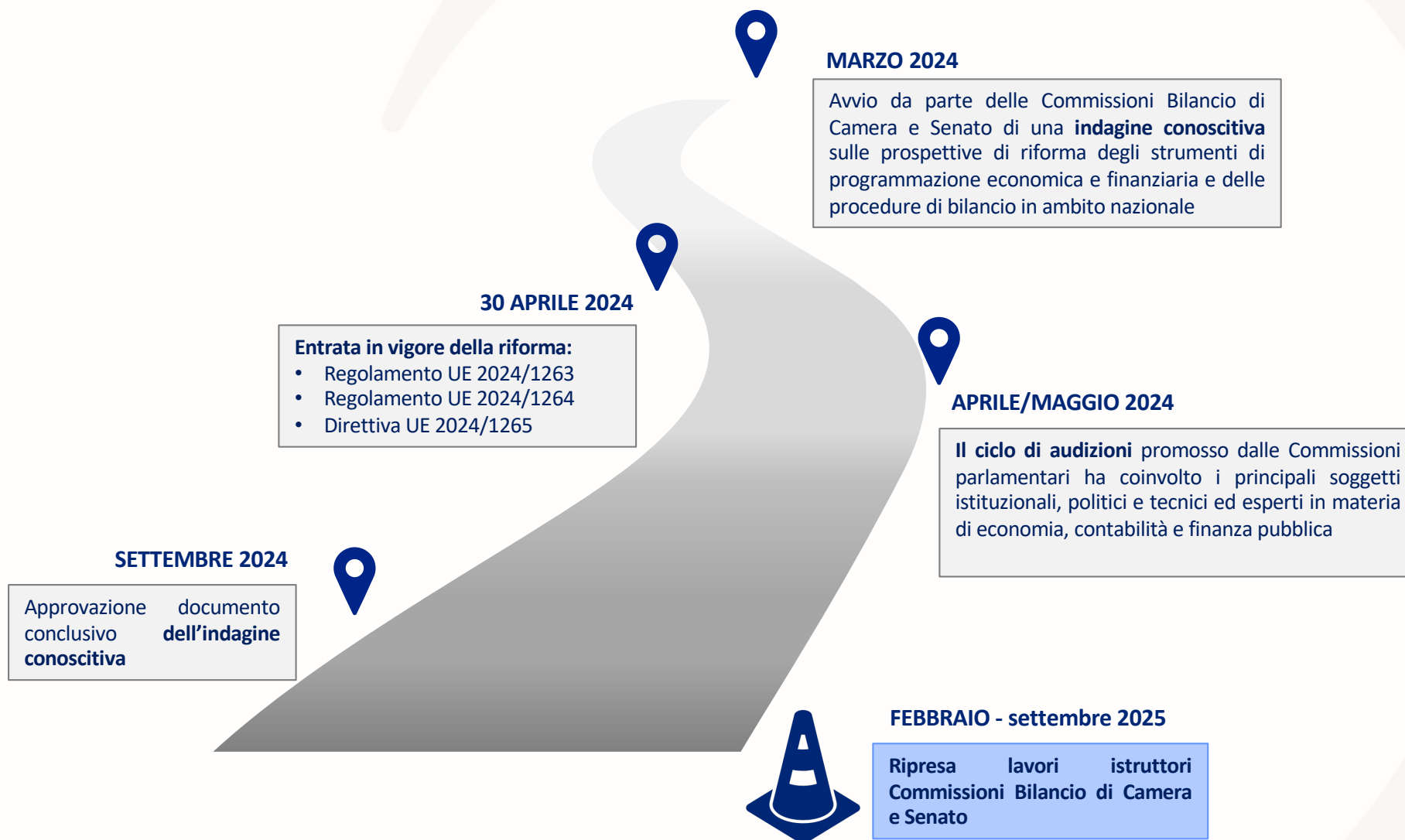
Roma, 29 gennaio 2026



# Agenda




- 1 Tappe e principali contenuti della nuova governance economica europea
- 2 Impatto sul quadro normativo nazionale vigente
- 3 Il principio di equilibrio di bilancio
- 4 Il ciclo di programmazione economica-finanziaria
- 5 Il bilancio dello Stato alcune considerazioni
- 6 Le modalità di copertura finanziaria delle nuove leggi

# Le tappe



# Il nuovo quadro di *governance*

Il 30 aprile 2024 entra in vigore la riforma del quadro di regole della governance economica con la pubblicazione di tre nuovi testi legislativi sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea:

-  **1** **Regolamento (UE) 2024/1263 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 (cd. «braccio preventivo» del Patto di stabilità e crescita)
-  **2** **Regolamento (UE) 2024/1264 del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97** per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi («braccio correttivo» del Patto di stabilità e crescita)
-  **3** **Direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio (COM(2023)242)**, recante modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri



**N.B.** Le nuove regole sono state approvate a Trattati vigenti, restano invariati i parametri di riferimento del:

3% per il rapporto tra il disavanzo pubblico e il PIL

60% per il rapporto tra il debito pubblico e il PIL.



Ragioneria  
Generale  
dello Stato

# Obiettivi della nuova governance economica europea

La riforma mira a coniugare la sostenibilità del debito e crescita differenziando gli Stati membri in considerazione dei loro livelli di debito pubblico e consentendo traiettorie di bilancio specifiche per ogni Paese.

## Obiettivi

- **Semplificare le regole attuali**
- **Rendere il quadro della *governance* dell'UE maggiormente trasparente ed efficace**
- **Rafforzare la titolarità nazionale**
- **Promuovere un orientamento a medio termine**
- **Contrastare i possibili effetti di pro-ciclicità della politica di bilancio**



# Il braccio preventivo: una sintesi



## Piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine

I Piani sono il principale strumento di programmazione pluriennale che gli Stati membri devono presentare alla UE entro il 30 aprile. Essi integrano la programmazione di bilancio con le riforme strutturali e gli investimenti in un'ottica di medio termine e hanno una **durata 4/5 anni** a seconda della durata della legislatura nazionale. I Piani possono essere modificati prima della loro scadenza solo in caso di circostanze oggettive o di cambio Governo.



## Spesa netta

La base per definire il percorso di bilancio e per esercitare la sorveglianza di bilancio annuale per ciascuno Stato membro è costituita da un indicatore operativo unico ancorato alla sostenibilità del debito.



## Traiettoria di riferimento

La Commissione trasmette agli Stati membri con un debito pubblico superiore al 60 % del PIL o con un disavanzo pubblico superiore al 3 % del PIL, una traiettoria di riferimento per la spesa netta che copre un periodo di aggiustamento di **4 anni prorogabile per ulteriori 3 anni** in caso di impegno a presentare riforme e investimenti. Tale traiettoria è basata sul rischio specifico per Paese e ancorata alla sostenibilità del debito e fungerà da base per la definizione dei percorsi nazionali di spesa.



## Salvaguardia sul debito e sul deficit

La traiettoria deve garantire durante il periodo di aggiustamento una riduzione minima annuale pari a: **1pp di PIL** finché il rapporto debito pubblico/PIL superi il **90%**; **0,5 pp di PIL** finché tale rapporto resti compreso tra il **60% e il 90%**. Deve inoltre assicurare il proseguimento dell'aggiustamento di bilancio, finché lo Stato membro non raggiunge un livello di deficit strutturale dell'1,5 % del PIL. Il miglioramento annuo del saldo primario strutturale per raggiungere il margine richiesto è pari a 0,4 punti percentuali del PIL, ridotto a 0,25 punti percentuali del PIL in caso di proroga del periodo di aggiustamento.



## Clausole di salvaguardia

E' prevista la possibilità di deviare dal percorso di spesa netta in caso di grave recessione economica nell'UE, o su richiesta dello Stato qualora si verificano eventi al di fuori del suo controllo che abbiano impatti sostanziali sulle finanze del Paese interessato.



# Il braccio preventivo: il processo di sorveglianza fiscale



- Publica **traiettorie tecniche della spesa netta** e il saldo primario strutturale corrispondente per gli Stati membri con un disavanzo pubblico > al 3% del PIL o un debito pubblico > al 60% del PIL per guidarli nella definizione dei Piani e valutare i loro obiettivi di spesa. Per gli altri Stati **fornisce informazioni** riguardanti il saldo primario strutturale necessario a garantire il disavanzo nominale < del 3% del PIL.
- Aggiorna le traiettorie tecniche e gli orientamenti quantitativi **almeno** una volta **ogni 4 anni**.

«Art. 5-9»

- Presentano, previo dialogo tecnico con la Commissione, **piani strutturali di bilancio a medio termine** che definiscono i loro percorsi di aggiustamento fiscale e gli impegni di riforma e investimenti pubblici.

«Art. 11 e 12»

- **Approva i piani** (n.d.r. entro il 31/07) dopo una valutazione positiva da parte della Commissione entro massimo due mesi (30/06) dalla presentazione da parte degli Stati
- Qualora il Consiglio ritenga che il piano non soddisfi i requisiti, sulla base di una raccomandazione della Commissione, raccomanda di presentare un **piano riveduto**.

«Art. 16 e 17»

## Stati membri

Presentano **relazioni annuali sui progressi compiuti** nell'attuazione del piano strutturale di bilancio a medio termine. «Art. 21»



Ragioneria  
Generale  
dello Stato

# Il braccio preventivo: la spesa netta

Ogni Stato membro dovrà presentare al Consiglio e alla Commissione, entro fine aprile, un proprio piano strutturale di bilancio nazionale a medio termine. Il piano definirà il percorso di aggiustamento di bilancio dello Stato membro che lo ha presentato, formulato in termini di percorso di spesa netta che costituirà **l'unico indicatore operativo per la sorveglianza di bilancio**.

## SPESA NETTA

- + Spesa pubblica della PA
- Interessi
- Misure discrezionali lato entrate
- Componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione
- Spesa relativa ai programmi dell'Unione interamente finanziata con fondi dell'Unione
- Spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'Unione
- Misure una tantum e altre misure temporanee

# Gli altri contenuti della governance economica europea

## Braccio correttivo

- 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;
- 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;
- Superamento previgente regola di riduzione annua di un ventesimo dell'eccedenza rapporto debito/PIL rispetto al valore del 60%.



### Conto di controllo

Istituito dalla Commissione per tener conto delle deviazioni cumulative in eccesso e in difetto della spesa netta osservata rispetto al percorso di spesa netta stabilito dal Consiglio. Si azzerava dopo l'approvazione di un nuovo Piano.

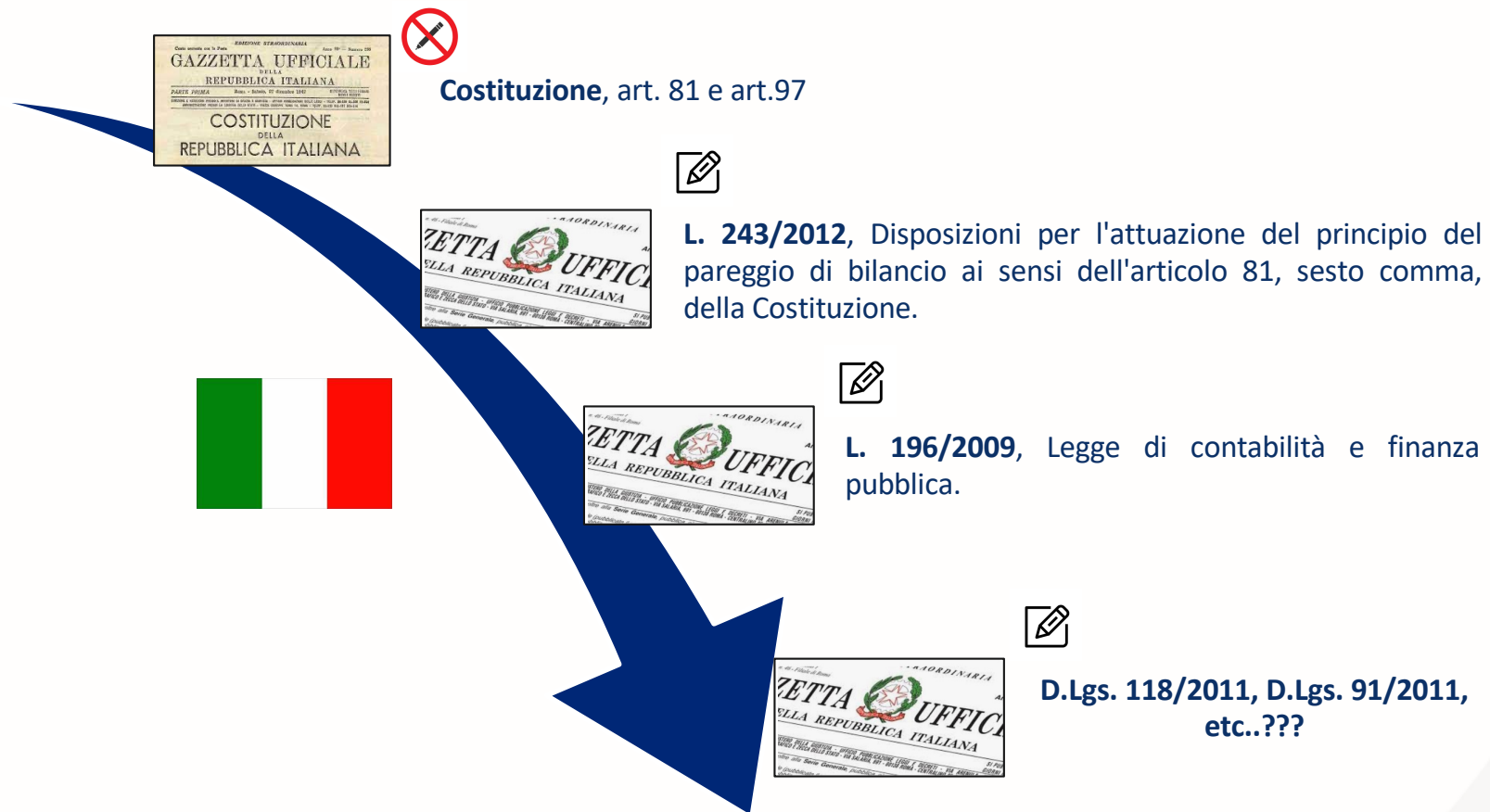
## Direttiva 85/2011

- la specificazione di principi e compiti comuni a tutti i paesi europei volti a superare l'eterogeneità delle Istituzioni di bilancio indipendenti (IFI);
- è confermato il ruolo di monitoraggio delle regole di bilancio ed è altresì rafforzato il ruolo delle IFI nel contesto del monitoraggio della finanza pubblica in relazione al nuovo braccio preventivo;
- la pubblicazione trimestrale di statistiche relative al debito per sottosectore e, a meno che non si disponga di un sistema armonizzato e integrato di contabilità *accrual* che copra uniformemente la PA (così come già previsto dalla Riforma 1.15 del PNRR) al deficit;
- 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.



# Impatto sul quadro normativo nazionale vigente

Le modifiche proposte a livello europeo richiedono il necessario adeguamento del quadro normativo contabile. In tale sede, nel rispetto delle prerogative dei diversi attori istituzionali che hanno competenza in materia di contabilità e finanza pubblica, sarà possibile apportare semplificazioni di regole, procedure e schemi contabili non direttamente richieste dalle regole sovranazionali.



Ragioneria  
Generale  
dello Stato

# Il principio di equilibrio di bilancio

La modifica dei vincoli europei 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 e su come andrà garantito il rispetto del principio di equilibrio di bilancio sancito a livello Costituzionale.

## Legislazione vigente

Equilibrio di bilancio per la PA corrisponde all'**OMT**

I Documenti di programmazione definiscono il saldo obiettivo del conto consolidato della PA

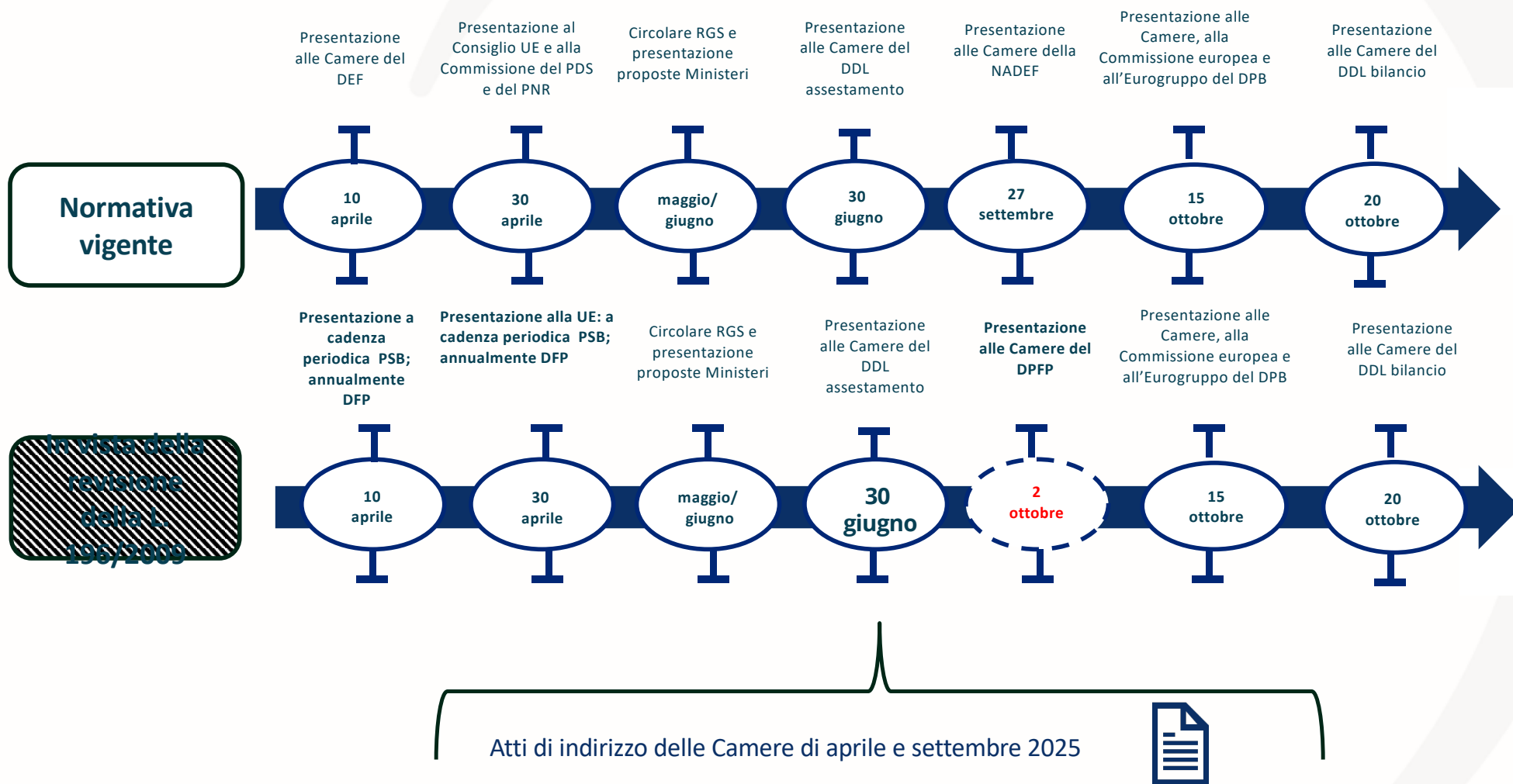
Rispetto a questo parametro sono stabiliti i **vincoli per il bilancio dello Stato (SNF coerente con l'obiettivo programmatico) e per gli altri enti PA**



## Nuove regole



# Il ciclo di programmazione economico-finanziaria



# Il bilancio dello Stato | La struttura del documento contabile

Bilancio integrato		
Legislazione vigente	Manovra di finanza pubblica	
Sezione II	Sezione I	Sezione II
	Articolata	Rifinanziamenti
		Definanziamenti
		Riprogrammazioni



Riflessione sull'articolazione in due sezioni del disegno di legge di bilancio (DDLB), sul contenuto proprio previsto a legislazione vigente e sul passaggio ad un bilancio di sola cassa.

Razionalizzazione degli allegati conoscitivi del DDLB (ad es. note integrative, rel. Illustrativa, elenchi etc.).

Il DDLB completo si compone di circa 15.000 pagine.

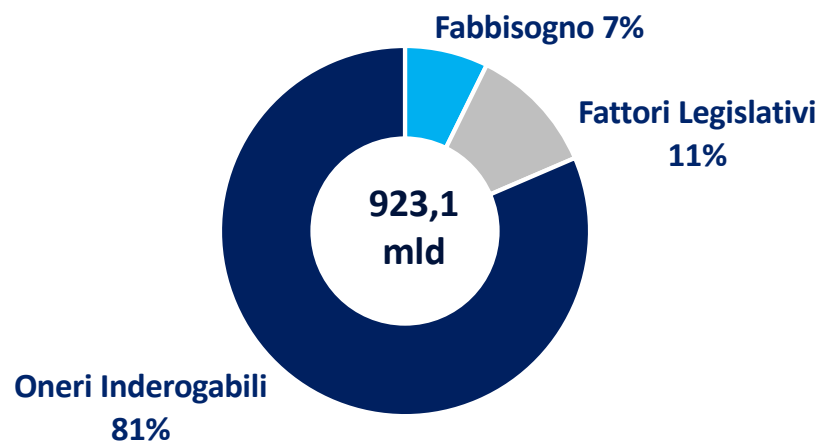
# Il bilancio dello Stato | Riflessioni sulle classificazioni della spesa



Cosa potrebbe cambiare

- Una compiuta riflessione dovrà essere condotta in merito all'articolazione degli stanziamenti oggi prevista dall'articolo 21, comma 5 della L. 196/2009 (**oneri inderogabili, fattori legislativi** e spese di adeguamento al **fabbisogno**), in particolare con riferimento al **perimetro dell'esercizio della flessibilità** in fase di formazione e gestione e **ai riflessi sulle regole copertura**.
- **Attualmente una quota rilevante degli stanziamenti è vincolata** da meccanismi o parametri normativi che ne regolano l'evoluzione (oneri inderogabili) o risulta predeterminata per legge (fattori legislativi).
- Valutare i risultati della sperimentazione, finora condotta, sull'introduzione delle **azioni** in funzione di una possibile razionalizzazione delle unità elementari di bilancio (oggi **7.226 capitoli**) e di **una possibile individuazione delle risorse relative ai LEP**.

## Spesa finale per natura autorizzatoria - 2026



## Spesa per finalità - 2026



Ragioneria  
Generale  
dello Stato

# Il bilancio dello Stato | Riflessioni sui fondi di bilancio

L'attuale disciplina dei fondi di bilancio non presenta necessità di adeguamento alla luce delle prassi vigenti e della nuova normativa europea, tuttavia occorrerebbe ricondurre all'interno della nuova normativa contabile tre fondi ulteriori.



## Fondi speciali

Destinati alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale.



## Fondi di riserva

Accantonamenti ai quali è possibile attingere mediante atti amministrativi per sopperire ad eventuali esigenze di gestione non prevedibili e/o carenze nelle dotazioni di singoli capitoli di spesa per le spese obbligatorie con DMT;

- fondi speciali per la riassegnazione dei residui passivi eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa (di parte corrente e di conto capitale) con DRGS;
- per le spese impreviste con DMT;
- per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa con DRGS.



Cosa potrebbe cambiare



Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a l.v. anche conseguenti all'attuazione di contributi pluriennali, di cui all'articolo 1, comma 511 della legge 27 dicembre 2023, n. 236, che è stato oggetto di modifiche (in particolare nella denominazione) nell'ambito dell'ultima legge di bilancio (articolo 1, comma 885 della legge 30 dicembre 2024, n. 207).



Fondi per la tutela del rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica (articolo 1, comma 886 della legge 30 dicembre 2024, n. 207), a cui destinare, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, le eventuali risorse, tra le altre, che dovessero rendersi disponibili.



Previdione di nuovi fondi per fronteggiare eventi catastrofici



Ragioneria  
Generale  
dello Stato

# Il bilancio dello Stato | Riflessioni sul ruolo dell'assestamento

## L'assestamento del bilancio

Con il disegno di legge di assestamento di bilancio è possibile, limitatamente all'esercizio in corso, proporre variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie previste a legislazione vigente anche relative ad **unità di voto diverse**, restando **precluso l'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti**.



Il perimetro e il ruolo del disegno di legge di assestamento devono essere oggetto di una attenta rivalutazione al fine di poter disporre, nel pieno rispetto delle prerogative del Parlamento e delle funzioni di controllo della Corte dei conti, di tutti gli strumenti utili a **garantire le esigenze di flessibilità** nella gestione delle risorse da parte dei Ministeri e il rispetto della traiettoria della spesa netta.

**N.B. Non sarà possibile utilizzare i miglioramenti tendenziali delle entrate per finanziare maggiori spese.**

# Il bilancio dello Stato | Flessibilità in fase di gestione

---

Il passaggio da un sistema di regole ancorato sul saldo a quello basato sul tasso di crescita della spesa comporta l'esigenza di avere **ulteriori gradi di flessibilità nella gestione delle risorse in corso di esercizio**.

Il perimetro di strumenti di flessibilità oggi esistente risulta essere già molto ampio, almeno per quanto riguarda **la numerosità degli atti adottati** che tuttavia incidono soltanto **marginalmente** in termini di volumi movimentati.

Occorre una attenta valutazione sulla necessità di ampliarlo oppure concentrarsi maggiormente su **un utilizzo più efficiente ed efficace degli strumenti già messi a disposizione dalla normativa vigente**.

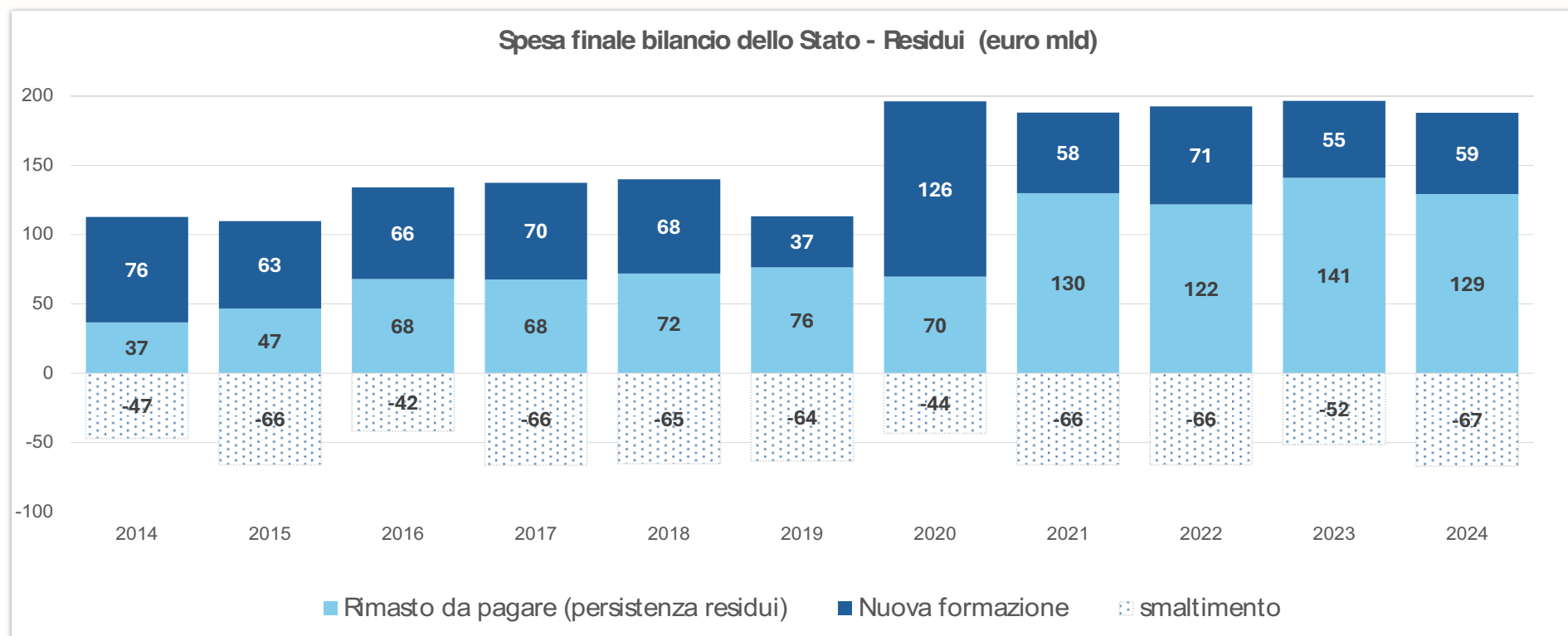


Valutare l'introduzione di una procedura che consenta, previo controllo del Parlamento, di operare variazioni di bilancio anche per le spese FL.

## Il bilancio dello Stato | La disciplina dei residui

L'esigenza di presidiare l'evoluzione della spesa netta primaria induce ad una riconsiderazione di alcuni attuali istituti che potrebbero risultare in controtendenza o comunque non in linea con questa finalità.

Si tratta della disciplina sulla **conservazione dei residui in bilancio**, della procedura del **riaccertamento** dei residui e loro **reiscrizione** in fase di previsione negli esercizi successivi, dei termini di perenzione e delle rimodulazioni orizzontali delle dotazioni di bilancio (articoli 30, comma 2, 34-bis e 34-ter della legge 196/2009). Queste operazioni comportano una generale tendenza allo **slittamento della spesa** negli esercizi futuri.



# Le modalità di copertura finanziaria delle nuove leggi



**Grazie per  
l'attenzione**



Ragioneria  
Generale  
dello Stato



Ragioneria  
Generale  
dello Stato