

Commissioni riunite

5^a del Senato della Repubblica (Programmazione economica e bilancio)
e V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione)

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

Memoria della Banca d'Italia

Roma, 9 aprile 2024

La Banca d'Italia ringrazia la Commissione 5^a del Senato e la V della Camera per l'invito a esprimere le proprie considerazioni nell'ambito di questa Indagine conoscitiva.

Gli ultimi quindici anni sono stati caratterizzati da crisi molto profonde che – pur originate da eventi esterni al nostro paese – hanno inciso sulle finanze pubbliche italiane. Nel periodo 2008-2014, segnato dalla crisi finanziaria globale prima, da quella dei debiti sovrani poi, il rapporto tra il debito e il PIL è cresciuto di circa trenta punti percentuali; a causa della crisi pandemica, nel 2020 è aumentato di oltre venti punti (poi quasi interamente riassorbiti).

Ma i risultati di finanza pubblica sono stati insoddisfacenti anche in periodi di relativa calma. Negli anni tra l'avvio dell'Unione monetaria e il 2007, ad esempio, il rapporto tra il debito e il PIL è sceso relativamente poco (da circa il 114 al 104 per cento) e in larga parte grazie agli ingenti introiti derivanti dalle privatizzazioni¹. Tra il 2014 e il 2019 l'incidenza del debito è rimasta sostanzialmente stabile, intorno al 135 per cento.

Alla fine del 2022, ultimo anno per il quale sono disponibili dati di consuntivo armonizzati, il rapporto tra il debito e il prodotto in Italia era superiore di quasi 60 punti a quello del resto dell'area dell'euro, rispetto ai circa 50 punti all'avvio dell'unione monetaria.

Nello stesso periodo l'indebitamento netto rispetto al prodotto è stato in media di un punto superiore a quello del resto dell'area: il maggiore avanzo primario (oltre un punto) è stato più che compensato da una più elevata spesa per interessi.

Sulla base della letteratura economica e dell'esperienza internazionale, si può ritenere che agli scarsi progressi registrati sul fronte dei conti pubblici in fasi relativamente positive del ciclo possano avere contribuito dei limiti

¹ In quel periodo la vendita di partecipazioni ha generato incassi per 0,6 punti percentuali del PIL in media all'anno.

che hanno caratterizzato la conduzione della politica di bilancio in alcune circostanze².

In primo luogo, vi è stato un insufficiente orientamento al medio periodo. Sono esempi di tale “miopia” la definizione di piani in cui il consolidamento è rimandato nel tempo; l’adozione di provvedimenti senza tenere pienamente conto dei loro riflessi sui bilanci futuri; la decisione di aumentare la spesa o ridurre le entrate in via permanente a fronte di risparmi di natura temporanea; la scelta di non attuare un’ incisiva revisione della spesa.

In secondo luogo, si è adottato a volte un approccio non abbastanza prudente, sottostimando i rischi per la finanza pubblica che possono derivare dal quadro macroeconomico e dall’effettivo andamento dei conti in corso d’anno. Vi è stata una tendenza a non correggere ex post gli scostamenti negativi dagli obiettivi e a utilizzare quelli positivi per finanziare nuove misure espansive.

Vi è inoltre un problema di chiarezza³. Non sempre è agevole, sulla base dei documenti ufficiali, farsi un’idea accurata dell’evoluzione dei conti tendenziali, sia in corso d’anno sia a più lungo termine; i tempi dedicati all’analisi e alla discussione parlamentare sono compressi. Ne risente la qualità e la consapevolezza del dibattito sui temi di finanza pubblica.

Né le regole definite a livello europeo, né quelle nazionali – che in parte recepiscono e in parte integrano quelle dell’Unione – sono state in grado di eliminare queste distorsioni.

Anche da questa constatazione è recentemente scaturita una riforma della *governance* economica della UE (Sezione 1) alla quale dovrà ora necessariamente seguire un adattamento della disciplina nazionale (Sezione 2). L’evidenza disponibile suggerisce che regole di bilancio credibili e

² Per una rassegna delle distorsioni a cui è tendenzialmente soggetta la politica di bilancio, cfr.: Alesina A. e Passalacqua, A. (2016), “The Political Economy of Government Debt”, in Taylor, J. B. e Uhlig, H. (eds), *Handbook of Macroeconomics* – volume 2, Elsevier; Yared, P. (2019), “Rising Government Debt: Causes and Solutions for a Decades-Old Trend”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 33(2), pp. 115-140.

³ La letteratura economica sull’importanza della *fiscal transparency* è discussa in Alt, J.E. (2019), “Twenty years of transparency research”, *Public Sector Economics*, vol.43(1), pp. 5-13 e in de Renzio, P. e Wehner, J. (2017), “The impacts of fiscal openness”, *World Bank Research Observer*, vol. 32(2), pp. 185-210.

ben disegnate possano migliorare la qualità delle decisioni⁴ e ancorare le aspettative di imprese, famiglie e mercati finanziari, contribuendo alla stabilità macroeconomica e finanziaria. Il recepimento della nuova *governance* è un'occasione per irrobustire il quadro normativo nazionale. Nella presente Memoria non si entrerà nel dettaglio di tutte le norme da modificare, sia perché si tratta di un compito di natura strettamente tecnico-giuridica, sia perché sarebbe prematuro, mancando ancora alcune linee guida per l'applicazione delle regole europee da parte della Commissione. Si proporranno invece spunti volti a superare, per quanto possibile, i limiti della politica di bilancio sopra menzionati (Sezione 3).

1. La nuova *governance* economica europea

Lo scorso dicembre il Consiglio dell'Unione europea ha raggiunto un accordo sulla riforma della *governance* economica proponendo la modifica del regolamento del braccio correttivo del Patto di stabilità e crescita (PSC) e della direttiva relativa ai quadri di bilancio nazionali, da sottoporre al Parlamento europeo per un parere consultivo; ha altresì approvato un testo sul regolamento del braccio preventivo del PSC sul quale si è poi aperto un negoziato con il Parlamento stesso. Quest'ultimo processo si è concluso il 10 febbraio con limitate modifiche alla proposta formulata dal Consiglio.

L'accordo politico con il Parlamento sul braccio preventivo dovrà adesso essere sottoposto a una votazione formale del Consiglio e del Parlamento e poi pubblicato nella Gazzetta ufficiale della UE. Come indicato dallo stesso Consiglio, l'obiettivo è di adottare contemporaneamente in via definitiva tutti i testi legislativi rilevanti.

La nuova *governance* si caratterizza per un approccio orientato al medio termine e per una più stretta integrazione tra politiche di bilancio e riforme strutturali. Un ruolo centrale è dato alle analisi di sostenibilità del debito pubblico e ai negoziati bilaterali tra ciascuno Stato membro e la Commissione per definire i piani di aggiustamento di bilancio, nonché

⁴ Cfr. Burret, H. T. e Feld, L.P. (2014), "A Note on Budget Rules and Fiscal Federalism", *Ifo DICE Report*, vol. 12(01), pp. 3-11; Wyplosz, C. (2014), "Fiscal Rules: theoretical issues and historical experiences", in Alesina, A. e Giavazzi, F. (eds), *Fiscal policy after the financial crisis*, University of Chicago Press, Chicago; Heinemann, F., Moessinger, M.D. e Yeter, M. (2018), "Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression-analysis", *European Journal of Political Economy*, vol. 51(C), pp. 69-92; Potrafke, N. (2023), "The Economic Consequences of Fiscal Rules", *CESifo Working Paper Series*, n. 10765.

di riforme e investimenti. I margini di contrattazione su come raggiungere l'obiettivo della sostenibilità sono circoscritti da alcuni presidi numerici predeterminati sulla dinamica del debito e sul disavanzo strutturale.

Come è naturale, i nuovi testi legislativi non includono dettagli applicativi, che dovranno essere specificati nella normativa secondaria: la definizione di alcune variabili rilevanti è ancora incompleta; non sono al momento stabiliti i contenuti minimi dei documenti che gli Stati membri dovranno rendere disponibili alla Commissione; manca una descrizione puntuale delle metodologie da applicare a regime per la valutazione della sostenibilità⁵, delle modalità con cui analizzare l'impatto di riforme e investimenti, nonché di alcuni aspetti operativi dei meccanismi di monitoraggio.

Qui di seguito si tratteggiano gli elementi principali della nuova *governance*⁶.

Gli obiettivi e gli strumenti della programmazione. – Ciascun paese dovrà approntare un *medium-term fiscal-structural plan* (Piano) che definisca, tra l'altro, un percorso di aggiustamento dei conti entro la fine del quale il rapporto fra il debito e il PIL si collochi su una traiettoria plausibilmente discendente (o si mantenga a livelli prudenti) e il disavanzo sia stabilmente al di sotto del valore di riferimento del 3 per cento del PIL. L'orizzonte predefinito del percorso di consolidamento è di quattro anni, ma può essere esteso fino a sette se lo Stato membro si impegna a realizzare una serie di riforme e di investimenti. Tali riforme e investimenti dovranno riguardare le priorità comuni dell'Unione e dare seguito alle raccomandazioni specifiche rivolte allo Stato membro dalla Commissione e dal Consiglio nel corso del Semestre europeo; dovranno essere sufficientemente dettagliati, temporalmente definiti e verificabili, ed essere realizzati in larga parte nella prima fase del Piano

⁵ Per il primo ciclo di programmazione, la valutazione della plausibilità della diminuzione del debito pubblico a medio termine si baserà sul metodo descritto nel *Debt Sustainability Monitor 2023* della Commissione. Un gruppo di lavoro sull'analisi della sostenibilità del debito costituito da esperti degli Stati membri, della Commissione e della Banca centrale europea dovrebbe esaminare possibili miglioramenti metodologici.

⁶ Analisi e valutazioni relative a versioni preliminari del nuovo *framework*, ma ancora in gran parte rilevanti per la versione definitiva, sono in Banca d'Italia (2023), "Esame delle proposte della Commissione europea in materia di *governance* economica", Memoria richiesta dalle Commissioni riunite 5^a del Senato della Repubblica e V della Camera dei Deputati e in S. Nicoletti Altissimi (2023), "Esame della "Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di *governance* economica dell'UE" della Commissione europea", testimonianza presso la 5^a Commissione della Camera dei deputati.

(*frontloaded*); nel loro insieme, dovranno essere valutati come in grado di stimolare la crescita e la resilienza dell'economia e di favorire la sostenibilità di bilancio.

Il Piano si traduce in un tetto alla crescita annuale di un aggregato di “spesa netta”.

La “spesa netta” è costituita dalle uscite delle Amministrazioni pubbliche al netto di quelle per interessi, delle misure discrezionali in materia di entrate, delle uscite per i programmi dell’Unione interamente o parzialmente finanziate da trasferimenti europei, della componente ciclica della spesa per disoccupazione (che presumibilmente dovrebbe includere la Cassa integrazione guadagni) e delle misure una tantum.

La Commissione europea, al termine del processo di approvazione della riforma, darà agli Stati membri indicazioni esaustive sul contenuto e sulla struttura dei Piani.

Le procedure e i tempi. – Il punto di partenza del processo è una “traiettoria di riferimento” pluriennale per la “spesa netta” proposta dalla Commissione ai paesi il cui debito o disavanzo sia superiore alle soglie stabilite dal Trattato di Maastricht⁷.

In linea di principio, la “traiettoria di riferimento” è determinata da un’analisi di sostenibilità del debito (*debt sustainability analysis*), la cui metodologia deve essere replicabile, prevedibile e trasparente. Tuttavia, la traiettoria deve soddisfare anche diversi vincoli numerici comuni a tutti i paesi: 1) lo sforzo di bilancio deve essere di norma distribuito uniformemente durante tutto il periodo di aggiustamento (sia esso di quattro o sette anni), evitando che le correzioni siano eccessivamente posticipate (*no-backloading safeguard*); 2) qualora il disavanzo superi il 3 per cento del PIL, si deve procedere a un aggiustamento strutturale minimo di 0,5 punti percentuali all’anno; 3) i Paesi con un debito superiore al 90 per cento del PIL devono ridurre il rapporto tra il debito e il prodotto in media di almeno un punto percentuale all’anno (0,5 punti percentuali laddove il debito sia inferiore al 90 per cento, ma superiore al 60), nel periodo di aggiustamento, a partire dall’anno iniziale della traiettoria di riferimento o dall’anno in cui si prevede che la Procedura per disavanzi eccessivi (PDE) sia abrogata

⁷ Per gli Stati membri che hanno un disavanzo non superiore al 3 per cento del PIL e un debito pubblico non superiore al 60 per cento del prodotto, la Commissione, su richiesta dello Stato membro, fornisce “informazioni tecniche” analoghe a quelle fornite con la “traiettoria di riferimento” agli altri Stati.

(*debt sustainability safeguard*); 4) la correzione di bilancio deve continuare finché il disavanzo strutturale non risulti pari o inferiore all'1,5 per cento del PIL, con un miglioramento annuale del saldo primario strutturale di almeno 0,4 punti percentuali per un piano di aggiustamento di quattro anni e di 0,25 punti in caso di estensione (*deficit resilience safeguard*).

A regime, la Commissione dovrà trasmettere la propria “traiettoria di riferimento” non oltre il 15 gennaio dell'anno in cui lo Stato membro deve comunicare il proprio Piano⁸. Quest'ultimo deve essere presentato entro il 30 aprile dell'anno precedente la conclusione di quello in essere⁹ e deve coprire un orizzonte di programmazione di quattro o cinque anni a seconda della normale durata della legislatura degli Stati membri. Tuttavia, in sede di prima applicazione, tali scadenze sono fissate rispettivamente al 21 giugno e al 20 settembre 2024. Non subiscono modifiche gli altri passaggi procedurali e i tempi del Semestre europeo.

Non va confusa la durata del percorso di aggiustamento (quattro anni estendibile fino a sette) con il periodo di programmazione coperto dal Piano (quattro o cinque anni a seconda del ciclo elettorale).

Prima della presentazione del Piano strutturale di bilancio a medio termine, ogni Stato membro consulta la società civile, le parti sociali, le autorità regionali e le altre parti interessate. Lo Stato membro può inoltre chiedere alla propria autorità di bilancio indipendente di esprimere un parere sulle previsioni e sulle ipotesi macroeconomiche alla base del percorso pluriennale di “spesa netta” contenuto nel Piano.

Lo Stato membro può richiedere di rivedere il proprio Piano di bilancio prima della naturale scadenza qualora si verificano circostanze oggettive che ne impediscono l'attuazione (in questo caso la richiesta deve avvenire almeno un anno prima del termine del Piano) e nel caso vi sia un cambio di governo.

L'enforcement. – Nella nuova *governance* la “spesa netta” diventa la variabile chiave per il monitoraggio del rispetto delle regole. Le deviazioni

⁸ Fino a un mese prima il paese può richiedere un “*technical exchange*” alla Commissione al fine di discutere le informazioni disponibili più recenti circa lo stato dei conti e le prospettive macroeconomiche e di bilancio.

⁹ Nel corso della validità di ciascun Piano è inoltre previsto che entro il 30 aprile di ogni anno il paese presenti alla Commissione una relazione sui progressi compiuti.

cumulate di tale aggregato rispetto al percorso concordato al momento della formulazione del Piano vengono registrate in un apposito “conto di controllo”. Se la deviazione in un anno è superiore a 0,3 punti percentuali del PIL o se il conto supera 0,6 punti (e la posizione di bilancio non è prossima al pareggio o in avanzo), potrebbe essere attivata la PDE basata sul debito. In quel caso, il nuovo percorso di “spesa netta” dovrà essere almeno altrettanto impegnativo di quello adottato nell’ambito del Piano strutturale di bilancio a medio termine e correggere, di norma, gli scostamenti cumulati del conto di controllo entro la scadenza fissata dal Consiglio.

Data la definizione di “spesa netta”, le oscillazioni cicliche dell’economia non dovrebbero incidere sul rispetto della traiettoria, quindi gli stabilizzatori di bilancio automatici dovrebbero essere liberi di operare¹⁰.

La PDE basata sul saldo di bilancio rimane invece invariata rispetto all’attuale quadro di regole: viene attivata quando il disavanzo supera la soglia del 3 per cento del PIL, a meno che tale scostamento non sia eccezionale, temporaneo e di modesta entità. Un paese sottoposto a PDE basata sul saldo dovrà ridurre il proprio disavanzo strutturale almeno dello 0,5 per cento del PIL all’anno fino a quando il disavanzo complessivo non torni al di sotto della soglia di Maastricht.

Per l’apertura di una PDE, come in passato, si terrà conto dell’insieme dei cosiddetti “fattori rilevanti”, nel quale la riforma include due nuovi elementi: da un lato, fra i fattori aggravanti viene considerata la presenza di elevati rischi di sostenibilità; dall’altro, tra i fattori mitiganti, viene considerato l’aumento degli investimenti pubblici nella difesa. Nessun’altra priorità della UE, come la transizione verde e quella digitale, gode di un trattamento speciale.

Infine, esistono due clausole di salvaguardia che consentono di deviare dal percorso di “spesa netta” senza incorrere in una PDE, a condizione che ciò non metta a rischio la sostenibilità dei conti nel medio termine: una generale, in caso di grave recessione economica nell’area dell’euro o nell’Unione nel suo complesso; una nazionale, attivabile su richiesta dello Stato membro, nel caso in cui circostanze eccezionali al di fuori del suo controllo determinino un forte impatto sulle sue finanze pubbliche.

¹⁰ Cfr. L. F. Signorini (2024), *Fiscal stabilizers, fiscal rules and fiscal union*, intervento al Convegno *Enhancing fiscal stabilisation in EMU*.

La riforma include alcune norme transitorie che consentono nel primo ciclo di applicazione di attenuare o rinviare parzialmente le correzioni di bilancio richieste. Innanzitutto, sarà concessa l'estensione del periodo di aggiustamento da quattro fino a sette anni per gli Stati membri con un "Piano di ripresa e resilienza" in corso nel caso in cui vi sia l'impegno a proseguire lo sforzo di riforma per il resto del Piano strutturale di bilancio nazionale e a mantenere la spesa per investimenti finanziata a livello nazionale sui valori medi realizzati nel periodo coperto dal Piano di ripresa e resilienza. Inoltre i progetti finanziati a valere sui prestiti del Dispositivo per la ripresa e la resilienza e la spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'Unione nel 2025 e 2026 saranno presi in considerazione ogniqualvolta uno Stato membro chieda un'eccezione alla no-backloading safeguard. Ciò implica un aggiustamento più contenuto nella fase iniziale del primo Piano strutturale di bilancio, che dovrà però essere compensato in seguito. Infine, nel caso di una PDE basata sul saldo, nel definire il percorso correttivo la Commissione terrà conto della spesa per interessi per gli anni 2025-27.

2. L'attuale disciplina nazionale

Il quadro di riferimento per la politica di bilancio in Italia poggia sia su norme costituzionali sia sulla legislazione ordinaria. In particolare, con la riforma costituzionale del 2012 e la graduale attuazione della riforma di contabilità nazionale del 2009 la normativa nazionale è stata resa, nel tempo, coerente con la legislazione europea.

Gli obiettivi e gli strumenti della programmazione. – Nella nostra Costituzione sono inclusi i principi-cardine dell'equilibrio dei bilanci delle Pubbliche amministrazioni e della sostenibilità del debito pubblico. Viene inoltre chiarito che per lo Stato "il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti di un ciclo economico avverso e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali" (art. 81). La Costituzione collega inoltre esplicitamente i concetti di equilibrio e sostenibilità al rispetto delle regole europee (art. 97)¹¹.

La legge rafforzata n. 243 del 2012, prevista dall'art. 81 della Costituzione, specifica (art. 3, comma 2) che l'equilibrio dei bilanci corrisponde all'"obiettivo di medio termine" per definire il quale rimanda

¹¹ Un riferimento alla *governance* economica dell'Unione è contenuto anche nell'art. 119: "i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea".

(art. 1, comma 1) all'ordinamento dell'Unione europea. Nella *governance* pre-riforma, questo corrisponde tendenzialmente al pareggio di bilancio strutturale (ossia al netto delle misure una tantum e degli effetti del ciclo economico). In quella in corso d'approvazione, l'indicatore centrale sarà invece, come discusso nella Sezione 1, l'andamento della "spesa netta".

Il nostro ordinamento prevede vincoli specifici per le varie Amministrazioni pubbliche. Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, ad esempio, possono indebitarsi esclusivamente per finanziare spese di investimento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio (art. 119 della Costituzione)¹². Per evitare che i vincoli di bilancio degli enti decentrati inducano politiche pro-cicliche a livello locale si prevede, nelle fasi avverse del ciclo o in presenza di eventi eccezionali, un trasferimento aggiuntivo dello Stato agli enti decentrati (legge n. 243, art. 11).

Come noto, il Documento di economia e finanza (DEF) – predisposto ogni anno dal Ministero dell'Economia e delle finanze – è il documento centrale nell'ambito dell'attuale ciclo di programmazione. Il documento si compone di tre sezioni. La prima è dedicata al cosiddetto "Programma di stabilità" e comprende gli elementi e le informazioni richieste dai regolamenti dell'Unione europea. In particolare, tale Programma include le previsioni economiche e di finanza pubblica almeno per il triennio successivo con l'esplicitazione dei parametri economici essenziali utilizzati nelle stime; gli obiettivi programmatici, indicati per ciascun anno del periodo di riferimento, per l'indebitamento netto, per il saldo di cassa e per il debito delle amministrazioni pubbliche; il prodotto potenziale e gli indicatori strutturali programmatici; un'analisi della sostenibilità delle finanze pubbliche nel lungo periodo; un'analisi di sensitività degli obiettivi del Governo a evoluzioni alternative del prodotto, dei tassi d'interesse e del saldo primario¹³.

La seconda sezione illustra, tra l'altro, i risultati e le previsioni per il conto delle Amministrazioni pubbliche e per le principali categorie di spesa (in particolare il pubblico impiego, le prestazioni sociali in denaro e la sanità),

¹² La Costituzione specifica inoltre che "è esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti."

¹³ Il contenuto della prima sezione del DEF si è inoltre arricchito via via anche a seguito di esigenze informative sorte a livello europeo. È il caso delle indicazioni circa i flussi di cassa e di competenza relativi all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

gli andamenti di cassa e una previsione dei principali aggregati di bilancio a politiche invariate.

La terza sezione è dedicata al Programma nazionale di riforma, con l'indicazione dello stato di avanzamento delle riforme avviate nonché di quelle da avviare con valutazioni in merito ai loro effetti macroeconomici.

La normativa nazionale dispone che, insieme ai documenti di programmazione, il Governo pubblichi alcuni approfondimenti tematici. È questo il caso, ad esempio, delle appendici del DEF sugli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra e sulle spese dello Stato nelle Regioni e nelle Province Autonome. Sempre come allegato al DEF, il Ministero dell'economia e delle finanze è tenuto a pubblicare un aggiornamento sull'andamento recente e sull'evoluzione attesa degli indicatori di benessere equo e sostenibile, selezionati e definiti da un apposito Comitato a suo tempo istituito presso l'Istat. Per altri approfondimenti, come quello relativo alle cosiddette spese fiscali, nonché quello sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, è prevista la pubblicazione in concomitanza con la Nota di aggiornamento.

Le procedure e i tempi. – Attualmente la programmazione nazionale ha due passaggi salienti, che allineano il calendario di bilancio italiano con il cosiddetto Semestre europeo.

Il primo è in primavera: come stabilito dalla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, entro il 10 aprile viene presentato alle Camere il DEF che, dopo l'esame parlamentare, viene inviato alle istituzioni della UE entro la fine del mese.

Un secondo passaggio è in autunno: entro il 27 settembre viene presentata la Nota di aggiornamento del DEF (NADEF) che aggiorna il quadro tendenziale macroeconomico e di finanza pubblica stimato in primavera, può contenere nuovi obiettivi e recepisce le eventuali raccomandazioni del Consiglio della UE effettuate sulla base dell'esame dei documenti programmatici primaverili nel corso del Semestre europeo.

Entro il 15 ottobre viene trasmesso alla Commissione europea il Documento programmatico di bilancio (DPB). Tale documento, anche sulla base di uno schema stabilito a livello europeo, anticipa i principali contenuti della manovra di bilancio che definisce le misure specifiche coerenti con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica prefissati dal Governo con la NADEF. La legge di bilancio viene poi inviata alle Camere entro

il 20 ottobre. La Commissione europea esamina ed esprime un parere sul DPB entro il 30 novembre; in caso di gravi inadempienze rispetto agli obblighi previsti dal Patto di stabilità e crescita, chiede di presentare un programma rivisto.

In attuazione della normativa europea, la legge n. 243 ha inoltre previsto l'istituzione di un organismo indipendente, definendone il mandato e la struttura organizzativa. Nel 2014 è stato pertanto costituito l'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB). L'UPB opera in piena autonomia e indipendenza e ha attualmente il compito di effettuare la validazione delle previsioni macroeconomiche contenute nei documenti programmatici del Governo e di realizzare, tra l'altro, analisi, verifiche e valutazioni circa gli andamenti di finanza pubblica, l'osservanza delle regole di bilancio, l'attivazione dei meccanismi correttivi previsti dalla legge n. 243 e gli scostamenti dagli obiettivi al verificarsi di eventi eccezionali. Qualora, nell'esercizio del proprio mandato, l'Ufficio esprima valutazioni significativamente divergenti da quelle del Governo, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, l'Esecutivo è tenuto a illustrare i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni oppure ad allinearle a quelle dell'Ufficio.

L'enforcement. – In attuazione del dettato costituzionale, la legge n. 243 ribadisce che scostamenti dagli obiettivi possono essere autorizzati dal Parlamento solo a fronte di eventi eccezionali e stabilisce che contestualmente sia definito un piano di rientro (art. 6). Al di fuori di questi casi, qualora si verifichi una deviazione tale da avere ripercussioni sugli altri anni del periodo di programmazione il Governo deve indicare misure tali da riportare il saldo strutturale in linea con l'obiettivo entro l'esercizio successivo a quello in cui lo scostamento è stato accertato (art. 8).

3. Alcune indicazioni per la revisione della normativa italiana alla luce della nuova *governance* economica europea

Molti aspetti della normativa nazionale attualmente in vigore potranno ancora avere rilevanza con le nuove regole di bilancio europee. Questo è il caso, ad esempio, dei principi generali dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito così come della richiesta che tutti i sottosettori delle Amministrazioni pubbliche contribuiscano alla solidità delle finanze pubbliche.

D'altra parte, il passaggio a un sistema in cui gli obiettivi pluriennali di finanza pubblica sono fissati ex-ante di norma una sola volta nell'arco di una legislatura avrà ripercussioni sulla struttura e sul contenuto dei documenti di programmazione.

Ad esempio, in circostanze normali i documenti di programmazione successivi al primo di fatto si configureranno come aggiornamenti sull'esecuzione del Piano: potranno contenere nuove stime circa l'evoluzione nel tempo delle grandezze di finanza pubblica, ma non dovrebbero di regola cambiare la traiettoria dell'indicatore di spesa (anche se si potrebbe modificare la composizione del bilancio).

La necessità di trasporre le nuove regole europee nella legislazione nazionale offre la possibilità di migliorare l'azione di bilancio, introducendo presidi che ne contrastino l'eccessivo orientamento al breve periodo, ne aumentino la chiarezza e favoriscano un approccio più prudente.

Orientamento al medio termine. – A differenza del *framework* preesistente, incentrato in grande parte sulla *fiscal stance* annuale, la nuova *governance* economica ha una più esplicita attenzione al medio termine. Come ricordato nella Sezione 1, i piani nazionali dovranno avere un orizzonte pluriennale, gli eventuali aggiustamenti di bilancio avrebbero luogo in un periodo tra i quattro e i sette anni e l'orizzonte su cui sarà osservato l'andamento dell'incidenza del debito sul prodotto si estenderà ben oltre tale periodo.

È chiaro quindi che la nuova *governance* richiederà innanzitutto un adeguamento dell'orizzonte temporale considerato nei documenti di programmazione. Coerentemente, sarebbe opportuno allungare l'orizzonte anche delle relazioni tecniche e dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari dei singoli provvedimenti di bilancio (cosiddetti "allegati 3"). Adottando un orizzonte quinquennale, ma più opportunamente decennale, tali prospetti fornirebbero un'informazione aggiuntiva sugli effetti di medio termine delle singole misure: si faciliterebbe il confronto in termini di costi complessivi tra misure con impatti finanziari differenziati nel tempo e si renderebbe più ardua l'adozione di piani di bilancio in cui il consolidamento nell'ultimo anno di programmazione derivi da un semplice posticipo di spese.

Sarebbe anche utile che i documenti di programmazione, inclusi i documenti annuali di monitoraggio sull'esecuzione del Piano,

contenessero sempre un aggiornamento delle proiezioni di medio-lungo termine dell'incidenza del debito sul PIL, anche in funzione di diverse ipotesi sull'evoluzione del quadro macroeconomico e dei tassi d'interesse. Ciò consentirebbe di valutare più agevolmente la dinamica di tale grandezza, che in alcuni casi potrebbe discostarsi dall'andamento stimato ex ante anche se la traiettoria della spesa netta fosse quella concordata.

Chiarezza. – Affinché il Parlamento e l'opinione pubblica possano valutare adeguatamente le scelte di politica economica, il Governo dovrà innanzitutto fornire le informazioni necessari alla costruzione e al monitoraggio della “spesa netta”, l'indicatore di riferimento della nuova *governance*. In particolare, sarà necessario avere informazioni circa l'ammontare delle spese per i programmi interamente o parzialmente finanziati dall'Unione, della componente ciclica dei sussidi di disoccupazione, delle misure temporanee, nonché le stime circa gli effetti di bilancio degli interventi discrezionali sulle entrate.

Come ricordato, nell'attuale DEF vengono già descritte le tendenze relative a prestazioni sociali in denaro, sanità e redditi da lavoro del pubblico impiego. Sarebbe utile introdurre l'obbligo di specificare le ipotesi sull'utilizzo dei “fondi pluriennali” e più in generale rendere più facilmente fruibili le informazioni riguardo al loro numero e alla loro consistenza. Si dovrebbero anche fornire dettagli aggiuntivi sul quadro a legislazione vigente per quanto riguarda altre misure specifiche con impatti potenzialmente rilevanti.

Inoltre, più spazio andrebbe dedicato alle previsioni del Governo circa l'evoluzione della cosiddetta “componente stock-flussi”¹⁴, considerata l'importanza che questo fattore ha assunto e verosimilmente manterrà nel futuro, prevedendo esplicitamente un insieme minimo di elementi da includere nei documenti ufficiali¹⁵. Ad esempio, si potrebbero includere informazioni quantitative chiare sugli obiettivi annui per le disponibilità liquide del Tesoro, per i proventi da dismissioni e per i costi per l'acquisizione netta di altre attività finanziarie, nonché sulle principali determinanti delle discrepanze

¹⁴ Si tratta della differenza tra la variazione del debito e l'indebitamento netto.

¹⁵ Se nel periodo 1999-2020 il valore medio annuo di questa componente è stato relativamente contenuto (circa mezzo punto percentuale del PIL), dal 2021 ha assunto valori negativi molto significativi (in media pari a più di tre punti all'anno); in prospettiva, anche per la discrepanza temporale tra contabilizzazione nell'indebitamento netto ed effettivo utilizzo in compensazione di diversi crediti di imposta, il Governo si attende valori ampi e positivi per alcuni anni.

attese tra i dati di cassa e quelli di competenza qualora superino determinate soglie (come, per esempio, accade ora con i crediti d'imposta "pagabili").

Infine, nel definire le nuove date entro le quali presentare alle Camere i documenti di programmazione e le manovre di bilancio, si dovrà assicurare al Parlamento il tempo necessario per le sue valutazioni. Questo è particolarmente rilevante nel caso del primo anno del Piano, quando la strategia pluriennale di finanza pubblica andrà impostata.

Approccio prudente. – Lo strumento chiave per garantire il rispetto delle nuove regole di bilancio europee è il conto di controllo. In quest'ottica, sarebbe utile prevedere che il Governo riferisca al Parlamento a intervalli regolari circa l'andamento di tale conto e il suo saldo previsto a fine anno, ove necessario individuando adeguati interventi correttivi.

In caso di consuntivi peggiori di quanto programmato, andrà rafforzato il meccanismo di correzione già presente nella legge n. 243 (art. 8). Ad esempio, sarebbe opportuno stabilire ex ante che, in assenza di interventi compensativi alternativi, alcune voci di entrata o spesa vengano modificate per un ammontare pari allo scostamento.

Si potrebbe infine prevedere di dotare l'UPB di maggiori risorse umane e finanziarie e, parallelamente, di aumentarne le competenze, ad esempio affidando allo stesso Ufficio una verifica delle dinamiche di bilancio tendenziali, delle quantificazioni delle più importanti misure discrezionali e dell'impatto delle principali riforme incluse nel Piano, anche se non esplicitamente richiesto nella nuova *governance* europea.

* * *

In chiusura, vanno menzionati due altri temi rilevanti. Il primo riguarda le modalità con cui garantire il coordinamento delle scelte di finanza pubblica di tutte le Amministrazioni, in particolare per tenere conto dei possibili sviluppi connessi con la cosiddetta autonomia differenziata¹⁶. Il secondo concerne il modo per assicurare la coerenza tra gli obiettivi di finanza

¹⁶ Su questo tema, cfr. le tre Memorie della Banca d'Italia sul disegno di legge "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione", richieste rispettivamente dalla I Commissione della Camera dei deputati (aprile 2024), dalla Commissione per le questioni regionali (novembre 2023) e dalla 1ª Commissione permanente del Senato della Repubblica (giugno 2023).

pubblica complessivi e i processi di revisione della spesa attuati in ciascuna unità amministrativa.

Il mancato raggiungimento dell'obiettivo di ricondurre il debito su livelli compatibili con i Trattati europei sottoscritti dal Paese non è ascrivibile solo alla conduzione della politica di bilancio, per quanto questa non sia stata esente da limiti. Né nuove norme saranno, da sole, sufficienti a superare questi limiti. Le nuove regole europee, insieme a un'efficace revisione della normativa nazionale, possono però indurre i decisori politici e l'opinione pubblica a considerare con più attenzione l'impatto di medio periodo delle scelte di bilancio, incentivare un approccio maggiormente prudente e aumentare la chiarezza delle decisioni di finanza pubblica.

