

Ufficio Parlamentare di
Bilancio

Ministero dell'Economia e
delle Finanze

Protocollo d'intesa
tra l'Ufficio Parlamentare di Bilancio
e
il Ministero dell'Economia e delle Finanze
relativo alla trasmissione delle informazioni necessarie ai fini della
certificazione delle previsioni macroeconomiche e della valutazione
sulla finanza pubblica

maggio 2022

1. Introduzione

La *governance* di bilancio europea, introdotta dal *Two Pack*, richiede che i programmi nazionali di bilancio a medio termine si basino su previsioni macroeconomiche elaborate o validate da una istituzione nazionale indipendente. Gli Stati membri sono, pertanto, tenuti a indicare nei propri documenti programmatici se le previsioni macroeconomiche siano state elaborate da una istituzione indipendente, ovvero predisposte dal governo e validate dall'istituzione stessa. Il *Two Pack* richiede inoltre che gli enti indipendenti operino una valutazione tempestiva (*timely monitoring*) del rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee. In linea con il *Fiscal Compact*, il regolamento (UE) n. 473/2013, richiede che gli enti forniscano valutazioni su: i) il verificarsi delle circostanze che portano all'attivazione del meccanismo di correzione nei casi in cui si osservi una deviazione significativa dall'Obiettivo di medio termine (MTO); ii) sulla conformità del percorso di correzione del bilancio alle norme e ai piani nazionali; iii) il verificarsi o il venir meno delle circostanze che possono portare a deviazioni temporanee dall'MTO (circostanze eccezionali). L'Italia ha recepito le indicazioni contenute nei regolamenti europei e in particolare:

- la legge costituzionale n. 1/2012 prevede l'istituzione di un organismo indipendente presso le Camere, avente compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio;
- la legge 243/2012 istituisce l'Ufficio parlamentare di bilancio e ne definisce le funzioni, indicando che esso, anche attraverso l'elaborazione di proprie stime, effettua analisi verifiche e valutazioni in merito alle previsioni macroeconomiche, all'impatto macroeconomico dei provvedimenti di maggior rilievo e all'osservanza delle regole di bilancio;
- art. 10-ter della legge 196/2009, di attuazione della direttiva 2011/85/UE, stabilisce che il Governo fornisce allo stesso Ufficio le informazioni necessarie per la valutazione delle previsioni contenute nei documenti di programmazione economica e finanziaria.

La definizione dei rapporti istituzionali ai fini della validazione delle previsioni macroeconomiche e della valutazione delle previsioni di finanza pubblica comporta l'opportunità di stabilire un protocollo di intesa tra i soggetti istituzionali coinvolti che regolamenti la modalità di trasmissione delle informazioni, in linea con quanto indicato dalla Commissione Europea¹. Scopo del presente Protocollo di intesa (da ora in poi Protocollo), sottoscritto tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) e l'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB), è quello di regolare tra le parti gli aspetti operativi affinché l'UPB possa portare a termine il compito di validare le previsioni macroeconomiche e di valutare le previsioni di finanza pubblica del Governo. Più specificamente il Protocollo definisce:

1. i principi generali che sovrintendono ai rapporti tra le due istituzioni, compresa l'individuazione dei documenti per i quali si svolge la validazione o la valutazione delle previsioni;
2. i criteri per la validazione delle previsioni macroeconomiche, compresi i requisiti informativi e la tempistica dello scambio di informazioni ai fini della validazione, nonché le modalità di rilascio della validazione;

¹ Specifications on the implementation of the Two Pack and Guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports. July 2013, Annex II.

3. le modalità per la valutazione delle previsioni di finanza pubblica, compresi i requisiti informativi e la tempistica dello scambio di informazioni.

2. Principi generali

I seguenti principi generali valgono sia ai fini della validazione delle previsioni macroeconomiche, che della valutazione delle previsioni di finanza pubblica. L'UPB riconosce l'incertezza intrinseca che caratterizza le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica e dà atto che l'appropriatezza delle stime è da valutare rispetto a un intervallo di previsione.

Tutte le informazioni trasmesse dal MEF all'UPB, prima della pubblicazione da parte del MEF, devono essere considerate riservate.

L'UPB si impegna a rendere pubbliche le proprie valutazioni sulle previsioni macroeconomiche solo dopo la conclusione del processo di validazione. L'UPB e il MEF si impegnano a favorire la conclusione della procedura di validazione entro tempi coerenti con l'esame parlamentare dei documenti programmatici.

La validazione delle previsioni macroeconomiche viene rilasciata tramite invio di una lettera formale dal Presidente dell'UPB al Ministro dell'Economia e delle Finanze.

L'UPB dà comunicazione sul proprio sito istituzionale dell'avvenuta trasmissione da parte del MEF delle informazioni rilevanti per il processo di validazione e di valutazione, senza specificare alcun dettaglio. La lettera di validazione delle previsioni macroeconomiche, così come le analisi, valutazioni e verifiche sulle previsioni di finanza pubblica, sono pubblicate sul sito istituzionale dell'UPB solo successivamente all'approvazione in Consiglio dei Ministri dei documenti di riferimento.

Nell'ambito del processo di scambio delle informazioni, il MEF invia all'UPB le previsioni delle variabili macroeconomiche oggetto di validazione e quelle di finanza pubblica individuate nel Protocollo. Vengono altresì trasmesse le ipotesi sulle variabili esogene adottate per la stima e ogni altro elemento utile per la validazione delle previsioni macroeconomiche e la valutazione delle previsioni di finanza pubblica. Successivamente alla presentazione dei documenti di programmazione in CDM, in maniera tempestiva, il MEF trasmette all'UPB le ipotesi di finanza pubblica utilizzate per il passaggio dal QM tendenziale a quello programmatico. Le previsioni sono rilasciate su base annuale, con riferimento all'orizzonte temporale dei documenti di programmazione.

L'UPB e il MEF designano il rispettivo referente per le relazioni istituzionali tra gli enti e lo scambio di informazioni. Tutte le richieste sono inviate con posta elettronica istituzionale dedicata. Nello spirito di collaborazione reciproca, le richieste sono formulate in modi e tempi congrui e le risposte sono fornite nel più breve tempo possibile, tenuto conto della complessità della richiesta, dei tempi necessari per acquisire le informazioni e dei compiti istituzionali.

Il MEF pubblica le Note metodologiche sul proprio sito istituzionale, esplicative della metodologia adottata per l'elaborazione delle previsioni economiche, delle stime relative all'*output gap*, delle previsioni di finanza pubblica (Nota metodologica allegata al DEF). In caso di modifiche o revisioni

delle metodologie, il MEF aggiorna tali Note metodologiche e le illustra tempestivamente all'UPB. Il MEF fornisce, inoltre, all'UPB tutte le spiegazioni necessarie a chiarire la metodologia utilizzata per l'elaborazione delle previsioni.

L'UPB chiarisce l'approccio adottato e, corrispondentemente alle informazioni fornite dal MEF, le analisi sottostanti le proprie valutazioni nell'ambito dei rapporti di analisi e valutazione che sono pubblicati nel proprio sito istituzionale.

Infine, l'UPB si impegna, con cadenza periodica, a rendere pubbliche le valutazioni *ex post* delle previsioni macroeconomiche e di bilancio del Governo contenute nei documenti programmatici, ossia fornisce valutazioni sugli scostamenti tra le previsioni del Governo e i dati di consuntivo. Qualora la valutazione rilevi un errore significativo che si ripercuote sulle previsioni macroeconomiche su un periodo di almeno quattro anni consecutivi, il Governo intraprende le azioni necessarie e le rende pubbliche. Con riferimento alle previsioni di finanza pubblica, l'UPB riceve in tempo utile dal MEF, data la cadenza periodica, gli elementi informativi necessari per l'adempimento di questo compito.

Il Protocollo d'intesa ha validità sino a revoca, anche parziale, di una delle due parti e può essere rivisto previo accordo delle parti. Il Protocollo è pubblicato sui siti internet istituzionali dell'UPB e del MEF.

2.1 I documenti oggetto di analisi

Nella validazione delle previsioni macroeconomiche tendenziali e programmatiche e nella valutazione delle previsioni di finanza pubblica, l'UPB si esprime sulle previsioni pubblicate nei seguenti documenti:

1. Programma di stabilità (DEF, Sezione I);
2. Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (DEF);
3. Documento Programmatico di Bilancio (*Draft Budgetary Plan*);
4. eventuali Relazioni al Parlamento in caso di aggiornamento dei documenti programmatici o al verificarsi di eventi eccezionali, ai sensi dell'articolo 6 della legge 243/2012.

3. La validazione delle previsioni macroeconomiche

3.1 Le previsioni macroeconomiche oggetto di validazione

Le variabili macroeconomiche oggetto di validazione da parte dell'UPB sono:

- i) tasso di crescita del PIL nominale e reale;
- ii) tassi di crescita nominali e reali delle principali componenti della domanda interna (consumi privati, investimenti, consumi pubblici, esportazioni e importazioni di beni e servizi);
- iii) saldo di parte corrente della bilancia dei pagamenti;
- iv) redditi da lavoro dipendente, tasso di occupazione, ore lavorate, tasso di disoccupazione;
- v) inflazione e deflatore del PIL.

Per garantire la completezza del quadro informativo, coerentemente con la metodologia concordata a livello europeo nell'ambito del Comitato di Politica Economica, il MEF fornisce congiuntamente alle variabili macroeconomiche di cui sopra le proprie previsioni relativamente a tutte le variabili necessarie per il calcolo dell'output gap e del prodotto potenziale dell'economia che, tuttavia, non sono oggetto di validazione.

In generale, il MEF fornisce tutte le informazioni previste dalle Linee guida sul formato ed il contenuto del Programma di Stabilità e del Documento Programmatico di Bilancio.

3.2 Modalità e tempistica dello scambio di informazioni

Lo scambio delle informazioni avviene in base a un calendario di adempimenti, il cui rispetto da entrambe le parti costituisce un principio di buona collaborazione istituzionale e requisito indispensabile per il successo della procedura di validazione.

Lo scambio di informazioni richiesto dalla validazione delle previsioni macroeconomiche riportate nel documento di cui al punto 1. del paragrafo 2.1 segue la tempistica indicata nell'Allegato 1; per la validazione delle previsioni macroeconomiche riportate nei documenti di cui ai punti 2. e 3. del medesimo paragrafo 2.1 la trasmissione delle informazioni segue il calendario indicato nell'Allegato 2.

I calendari possono subire modifiche in relazione a eventuali variazioni del calendario con cui sono diffusi i dati ISTAT utilizzati per la formulazione delle previsioni.

Qualora il Governo ritenga di predisporre una Relazione al Parlamento per l'aggiornamento dei documenti programmatici o al verificarsi di eventi eccezionali ai sensi dell'articolo 6 della legge 243/2012, il MEF informa tempestivamente l'UPB e le parti definiscono un calendario che consenta di completare il processo di validazione delle previsioni macroeconomiche, adattando opportunamente la tempistica degli adempimenti già prevista negli Allegati 1 e 2.

4. La valutazione delle previsioni di finanza pubblica

L'UPB, con riferimento ai documenti di programmazione oggetto del protocollo, valuta gli andamenti di finanza pubblica ai fini dell'osservanza delle regole di bilancio e l'impatto macroeconomico dei provvedimenti di finanza pubblica. In generale, il MEF fornisce le informazioni di finanza pubblica previste dalle Linee guida sul formato ed il contenuto del Programma di Stabilità e del Documento Programmatico di Bilancio.

Nel periodo precedente la presentazione al Parlamento rispettivamente del DEF e della Nota di aggiornamento del DEF su richiesta dell'UPB il MEF fornirà chiarimenti sugli andamenti tendenziali di specifiche voci di finanza pubblica. Dopo la presentazione al Parlamento dei documenti programmatici sopra richiamati il MEF fornirà all'UPB elementi utili per la valutazione delle previsioni di finanza pubblica riportate in tali documenti.

La Presidente dell'Ufficio Parlamentare di
Bilancio

Prof.ssa Lilia Cavallari

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze

Dott. Daniele Franco

Allegato 1

Calendario del processo di validazione delle previsioni macroeconomiche riportate nel DEF (programma di stabilità)

<i>fasi</i>	<i>tempi</i>	<i>azioni</i>
1	Almeno 50 giorni prima della data di legge di presentazione del DEF al Parlamento (ex legge 196/2009)	Trasmissione da MEF a UPB del calendario per la predisposizione del DEF e per l'invio del Programma di stabilità alla Commissione europea
2	Almeno 20 giorni prima della data fissata dal calendario MEF per la presentazione del DEF al CdM	Trasmissione da MEF a UPB del quadro macroeconomico tendenziale provvisorio
3	Almeno 14 giorni prima della data fissata dal calendario MEF per la presentazione del DEF al CdM	Eventuale trasmissione di rilievi da UPB a MEF sul quadro macroeconomico tendenziale provvisorio
4	Almeno 6 giorni prima della data fissata dal calendario MEF per la presentazione del DEF al CdM	Trasmissione da MEF a UPB del quadro macroeconomico tendenziale da presentare in CdM
5	Almeno 2 giorni prima della data fissata dal calendario MEF per la presentazione del DEF al CdM	Trasmissione da UPB a MEF della validazione del quadro macroeconomico tendenziale da presentare in CdM
6	Data di presentazione del DEF al CdM	Presentazione del DEF al CdM
7	Non più tardi di 1 giorno dopo la data di presentazione del DEF al Parlamento	Trasmissione da MEF a UPB del quadro macroeconomico programmatico (pubblicato nel DEF)
8	Almeno 15 giorni prima della data fissata dal calendario MEF di invio del Programma di stabilità alla Commissione europea	Eventuale trasmissione di rilievi da UPB a MEF sul quadro macroeconomico programmatico
9	Almeno 6 giorni prima della data fissata dal calendario MEF di invio del Programma di stabilità alla Commissione europea	Trasmissione eventuale da MEF a UPB del quadro macroeconomico programmatico modificato
10	Almeno 1 giorno prima della data fissata dal calendario MEF di invio del Programma di stabilità alla Commissione europea	Trasmissione da UPB a MEF della validazione del quadro macroeconomico programmatico
11	Data di invio del Programma di stabilità alla Commissione europea	

Allegato 2

Calendario del processo di validazione delle previsioni macroeconomiche riportate nella Nota di aggiornamento DEF e nel Documento Programmatico di Bilancio

<i>fasi</i>	<i>tempi</i>	<i>azioni</i>
1	Almeno 60 giorni prima della data di legge di presentazione della Nota di aggiornamento DEF al Parlamento (ex legge 196/2009)	Trasmissione da MEF a UPB del calendario per la predisposizione della Nota di aggiornamento DEF e del Draft Budgetary Plan
2	Almeno 14 giorni prima della data fissata dal calendario MEF per la presentazione della Nota di aggiornamento DEF al CdM	Trasmissione da MEF a UPB del quadro macroeconomico tendenziale provvisorio
3	Almeno 9 giorni prima della data fissata dal calendario MEF per la presentazione della Nota di aggiornamento DEF al CdM	Eventuale trasmissione di rilievi da UPB a MEF sul quadro macroeconomico tendenziale provvisorio
4	Almeno 6 giorni prima della data fissata dal calendario MEF per la presentazione della Nota di aggiornamento DEF al CdM	Trasmissione da MEF a UPB del quadro macroeconomico tendenziale da presentare in CdM
5	Almeno 2 giorni prima della data fissata dal calendario MEF per la presentazione della Nota di aggiornamento DEF al CdM	Trasmissione da UPB a MEF della validazione del quadro macroeconomico tendenziale da presentare in CdM
6	Data di presentazione della Nota di aggiornamento DEF al CdM	Presentazione della Nota di aggiornamento DEF al CdM
7	Non più tardi di 1 giorno dopo la data di presentazione della Nota di aggiornamento DEF al Parlamento	Trasmissione da MEF a UPB del quadro macroeconomico programmatico
8	Almeno 8 giorni prima della data fissata dal calendario MEF di invio del Documento Programmatico di Bilancio alla Commissione europea	Eventuale trasmissione di rilievi da UPB a MEF sul quadro macroeconomico programmatico
9	Almeno 3 giorni prima della data fissata dal calendario MEF di invio del Documento Programmatico di Bilancio alla Commissione europea	Trasmissione eventuale da MEF a UPB del quadro macroeconomico programmatico modificato
10	Almeno 1 giorno prima della data fissata dal calendario MEF di invio del Documento Programmatico di Bilancio alla Commissione europea	Trasmissione da UPB a MEF della validazione del quadro macroeconomico programmatico
11	Data di invio del Documento Programmatico di Bilancio alla Commissione europea	