

Riforma della *governance* economica europea e funzioni delle Independent Fiscal Institutions: l'Ufficio Parlamentare di Bilancio

**Intervento della Presidente dell'UPB Lilia Cavallari**

Roma, 13 marzo 2025 - Corte dei Conti

Signor Presidente della Corte dei Conti, autorità, signore e signori

Il nuovo quadro di regole della UE è incentrato sulla sostenibilità del debito nel medio termine, assicurata da un percorso di crescita della spesa primaria netta coerente con il raggiungimento di un livello prudente del rapporto tra debito e PIL.

**L'ancora della sostenibilità** richiede che il debito non possa aumentare indefinitamente e l'economia debba essere in grado di generare le risorse necessarie per il suo servizio. In linea teorica non è chiaro quale sia il valore limite superato il quale il debito diviene insostenibile, tuttavia un debito elevato, superiore alla ricchezza prodotta dal paese in un anno drena risorse massicce per il suo servizio, distogliendole da impieghi produttivi e socialmente utili e va pertanto ridotto.

***Le nuove regole, il cambio di passo e il ruolo delle istituzioni fiscali indipendenti***

La principale innovazione del nuovo quadro riguarda il passaggio **da regole numeriche uniformi per tutti gli Stati membri a piani di consolidamento differenziati tra paesi**, in risposta all'esigenza di tenere conto delle specificità nazionali e di rafforzare la responsabilità nazionale e la credibilità dell'impegno di risanamento. Le nuove regole consentono un consolidamento graduale della finanza pubblica al fine di conciliare sostenibilità e crescita. L'aggiustamento prevede l'impegno a mantenere il percorso di spesa primaria netta concordato nel Piano strutturale di bilancio. Gli obiettivi di crescita della spesa netta stabiliti nel Piano non sono modificabili, a meno di circostanze eccezionali che giustificano il ricorso alle clausole di salvaguardia generale o nazionali.

Ciò costituisce un **cambio di passo** rispetto alla prassi consolidata secondo la quale gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica, stabiliti nei documenti programmatici lungo un orizzonte triennale, venivano modificati di anno in anno e spesso anche in corso d'anno. Una programmazione di bilancio con un orizzonte limitato porta a considerare l'intervento pubblico sulla base di costi e benefici immediati, con il rischio di procrastinare e rendere più gravose le necessarie azioni correttive e di limitare lo spazio per interventi meritori i cui benefici sono differiti nel tempo.

Al contrario, **l'orientamento di medio termine dà stabilità alla programmazione di bilancio**, contribuendo a creare un ambiente favorevole a interventi di ampio respiro per l'operatore pubblico e per gli operatori privati. Una programmazione stabile dà continuità all'impegno di risanamento, a vantaggio della credibilità e con benefici tangibili riguardo al merito di credito sovrano nei mercati finanziari.

**Le nuove regole rafforzano il ruolo delle istituzioni fiscali indipendenti (IFI)**, innanzitutto estendendo a tutti i paesi dell'Unione europea i compiti previsti dal Two-pack per i paesi dell'area dell'euro. Il Two-pack richiede che le previsioni macroeconomiche del Governo

siano validate da un IFI e al contempo che l'IFI valuti il rispetto delle regole di bilancio nazionali.

Le nuove regole prevedono nuovi compiti per le IFI sia riguardo al braccio preventivo del PSC –parere dell'IFI nazionale sulle previsioni macroeconomiche nel PSB, obbligatorio dal 2032; parere sul conseguimento degli obiettivi di spesa nell'APR; valutazione dei fattori rilevanti per deviazioni dal sentiero di spesa – sia rispetto al braccio correttivo – valutazione dell'adeguatezza delle misure correttive intraprese. Infine, esse potenziano la clausola del “comply or explain” prevedendo che il Governo debba rispondere entro 2 mesi al parere dell'IFI.

### ***Impegni, rischi e variabili per il PSB italiano***

In questo quadro, **l'Italia ha concordato un Piano strutturale di bilancio** per il periodo 2025-29 che prevede il consolidamento dei conti pubblici lungo un **percorso di aggiustamento in 7 anni. L'impegno, pari in media a circa 13 miliardi l'anno, è rilevante e prolungato**; il deficit è previsto ridursi al di sotto del 3% del Pil a partire dal 2026, consentendo l'uscita dalla procedura per disavanzo eccessivo, il debito raggiungerebbe circa il 134,9 per cento in rapporto al Pil nel 2029 per rimanere su un sentiero discendente nei successivi 10 anni.

Il Piano poggia su previsioni di crescita del Pil reale e nominale che sono state validate dall'UPB, ovvero ritenute accettabili lungo l'intero orizzonte di programmazione. **L'Ufficio ha svolto il compito di validare le previsioni macroeconomiche del Governo** sin dall'inizio della sua attività nel 2014, in ottemperanza al Two-pack. Tale attività **ha contribuito a migliorare l'accuratezza delle previsioni governative**. Confrontando le previsioni contenute nei documenti programmatici con i dati realizzati emerge una significativa riduzione dell'errore medio di previsione nel decennio successivo al 2014: si è passati da una sovrastima della crescita nell'ordine di poco meno di 3 punti percentuali in media nel periodo 2002-2014 a un valore di 0.3 nei dieci anni successivi.

**L'UPB ha segnalato la presenza di rischi orientati al ribasso sia nel breve sia nel medio termine**, alimentati in particolare da tensioni geopolitiche che potrebbero peggiorare le prospettive del commercio estero, aumentare le pressioni sui prezzi energetici e accrescere la volatilità nei mercati finanziari e delle materie prime.

Sul piano interno, i rischi sono legati alla piena e puntuale realizzazione degli investimenti e delle riforme previsti nel PNRR e nel PSB, necessari per sostenere la crescita e rafforzarne il potenziale. Investimenti e riforme possono contribuire a contrastare le debolezze strutturali dell'economia italiana, con effetti persistenti sulla crescita.

I rischi geopolitici pesano oltre che sulle prospettive macroeconomiche anche sulla finanza pubblica. In questi giorni, è stato annunciato il piano ReArm Europe che consentirebbe l'attivazione della clausola nazionale di salvaguardia, di fatto sottraendo incrementi della spesa per la difesa fino a 1,5 punti percentuali di Pil dal computo dell'indicatore di spesa. **Aumenti considerevoli della spesa per la difesa e la sicurezza finanziati con debito** – pur compatibili con il rispetto delle regole europee - **potrebbero rallentare se non invertire la discesa del debito in rapporto al Pil e pesare sul costo dell'indebitamento**.

### ***Il monitoraggio come strumento chiave***

Il progresso nell'attuazione del Piano strutturale di bilancio verrà monitorato attraverso l'indicatore della spesa primaria netta. La presentazione il prossimo aprile del Documento di economia e finanza, che dovrà contenere anche il Rapporto annuale sul progresso compiuto, sarà l'occasione di verificare l'andamento della spesa netta realizzato nell'anno precedente, le prospettive per l'anno in corso e, auspicabilmente, l'andamento previsto lungo l'intero orizzonte del Piano.

Oltre alle previsioni sulle principali componenti dell'indicatore di spesa, **il DEF dovrà aggiornare le previsioni macroeconomiche** lungo un orizzonte triennale secondo la legislazione vigente e auspicabilmente in linea con il Piano strutturale di bilancio. Un andamento del tasso di inflazione diverso da quello previsto nel Piano potrebbe incidere sul percorso di spesa netta, espresso in termini nominali, innanzitutto attraverso le componenti, come le pensioni, che sono indicizzate all'inflazione. Deviazioni del tasso di crescita dell'economia rispetto alle previsioni del Piano agirebbero sulle componenti cicliche delle spese e delle entrate, quindi sui saldi nominali di bilancio. Ciò potrebbe avere un impatto sul percorso di rientro dalla procedura per disavanzi eccessivi e sulla traiettoria di riduzione del debito.

In un contesto caratterizzato da limiti di spesa stabiliti su un orizzonte pluriennale, **il monitoraggio in corso d'anno della finanza pubblica dovrà essere potenziato**, per verificarne la coerenza con obiettivi di spesa prefissati e non modificabili. Nel caso il monitoraggio evidenziasse uno scostamento dal percorso della spesa netta, **il Governo avrebbe il tempo di adottare una correzione** alla dinamica della spesa prima della fine dell'anno così da raggiungere un risultato a consuntivo in linea con gli impegni assunti.

Per mantenere la stabilità degli obiettivi di bilancio, eventuali maggiori spese in un determinato settore comporteranno interventi discrezionali per assicurare aumenti di entrate oppure minori spese in altri settori. Le manovre di ricomposizione della spesa e delle entrate dovranno fondarsi sulla valutazione dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche pubbliche. Sarebbe auspicabile **rafforzare all'interno del ciclo di bilancio gli strumenti** che possano permettere sia una valutazione *ex ante* delle priorità di *policy* e del loro impatto atteso sia una valutazione *ex post* dell'efficacia degli interventi predisposti e dei risultati conseguiti. Appare dunque opportuno **mantenere nei documenti di programmazione annuale informazioni dettagliate sui risultati e le previsioni nei principali settori di spesa**, quali pubblico impiego, prestazioni sociali e spesa sanitaria, oltre che valorizzare la classificazione funzionale della spesa per un legame più stretto tra politiche e risultati.

**L'UPB è dotato delle competenze tecniche e degli strumenti quantitativi per contribuire alla valutazione della plausibilità degli scenari programmatici e degli effetti delle misure adottate**, attività che svolge abitualmente sia in sede di audizione parlamentare sia attraverso pubblicazioni ad hoc. Tra le attività ricorrenti vi sono l'analisi dell'impatto atteso delle principali misure contenute nella legge di bilancio sul piano finanziario e riguardo alla platea dei soggetti coinvolti; la stima dei risultati conseguiti da misure agevolative per le imprese e le famiglie, la stima dell'impatto aggregato e settoriale di provvedimenti in materia, tra l'altro, di regime fiscale, pensioni, sanità.

### ***Le revisioni della legislazione nazionale sul bilancio***

Le nuove regole europee richiedono revisioni della legislazione nazionale in materia di bilancio. I due nuovi Regolamenti – che riformano, rispettivamente, il braccio preventivo e quello correttivo del Patto di stabilità e crescita – sono direttamente applicabili agli Stati membri ai sensi dell'articolo 288 del TFUE; per contro, le modifiche alla Direttiva sui quadri di bilancio dovranno essere recepite nella normativa interna entro il 31 dicembre 2025.

**Il recepimento nell'ordinamento nazionale delle nuove regole di bilancio** rappresenta l'occasione di un riordino della legislazione interna, nello specifico della L. 243/2012 e della L. 196/2009, volto a rafforzare la prudenza e la prevedibilità della finanza pubblica, orientare la programmazione della politica di bilancio sul medio periodo e assicurare la trasparenza della politica di bilancio. I documenti di programmazione annuali dovranno essere raccordati con il PSB al fine di permettere al Parlamento di svolgere appieno la sua funzione di indirizzo e agli organi di controllo di effettuare le necessarie verifiche.

**La fissazione degli obiettivi di medio periodo nel PSB non riduce infatti la valenza del ciclo di bilancio annuale.** La programmazione annuale dovrà confermare gli obiettivi di spesa netta del Piano o stabilirne di più stringenti, individuare le misure necessarie per correggere eventuali sforamenti dei limiti di spesa, scegliere se utilizzare e con quali finalità eventuali margini positivi e trovare le coperture necessarie per nuove misure di spesa o riduzioni di entrate.

Pur essendo l'attuale orizzonte triennale dei documenti di programmazione compatibile con gli obblighi europei, sarebbe opportuno estenderlo a cinque anni in linea con il PSB, con un approccio "a scorrimento" che rafforzi l'orientamento di medio termine della politica di bilancio. Poiché la programmazione di bilancio deve essere ancorata a obiettivi ben definiti, per le annualità non previste dal Piano andrebbero garantiti obiettivi nazionali coerenti con il nuovo quadro di regole. Gli obiettivi programmatici verrebbero poi definitivamente stabiliti nel PSB successivo.

Ragioni di continuità nel flusso delle previsioni, di confronto con le stime dei previsori esterni e ancoraggio delle aspettative di mercato suggeriscono di **mantenere l'attuale frequenza delle previsioni nel corso dell'anno**. Ciò è tanto più rilevante nel contesto delle nuove regole al fine di valutare le conseguenze di eventuali deviazioni rispetto alle previsioni del Piano.

In questa prospettiva appare opportuno che **il DEF continui a rappresentare il momento di avvio della programmazione annuale**. A tal fine, oltre alle informazioni richieste dalla normativa europea per la Relazione annuale sui progressi compiuti, il documento dovrebbe continuare a contenere sia le previsioni tendenziali, a legislazione vigente e a politiche invariate, sia le previsioni programmatiche sulla base di indicazioni di massima riguardo alle misure che il Governo intende attuare con un'eventuale manovra correttiva in corso d'anno o con la successiva manovra di finanza pubblica.

Con riferimento alla struttura dei nuovi documenti previsti dalle regole europee, la disciplina europea lascia gli Stati membri liberi di stabilire sia l'organizzazione delle

informazioni sia il livello di dettaglio dei contenuti. Le informazioni richieste secondo i Regolamenti e gli orientamenti della Commissione europea rappresentano un contenuto minimo che gli Stati membri devono assicurare ai fini del monitoraggio del rispetto degli impegni assunti nel Piano. Sarebbe opportuno che il contenuto dei Piani strutturali di bilancio e dei Rapporti annuali sui progressi compiuti andasse oltre quello minimo richiesto dalla Commissione europea, **includendo le informazioni utili affinché il Parlamento possa svolgere il proprio ruolo di indirizzo e di controllo.**

In particolare, sarebbe auspicabile che il Piano contenesse previsioni tendenziali di finanza pubblica articolate per sottosettore **lungo l'intero orizzonte di programmazione** e indicazioni chiare sullo scenario programmatico coerente con il sentiero di spesa netta, esplicitando gli obiettivi programmatici in termini di spesa netta e indebitamento netto, articolati per sottosettore. Per le Amministrazioni locali gli obiettivi dovrebbero essere fissati in modo da garantire il finanziamento dei fabbisogni relativi alle funzioni fondamentali degli Enti locali e ai LEP.

### **Conclusioni**

L'esordio delle nuove regole europee avviene in un **contesto di elevata incertezza**, caratterizzato da estesi rischi geopolitici e sotto la pressione di sfide complesse legate ai cambiamenti in atto nell'ordine internazionale, nella tecnologia, negli scenari demografici e nel clima. Queste forze aumentano i rischi per la finanza pubblica e rendono sicuramente più complicato bilanciare le esigenze di disciplina e di flessibilità nella politica fiscale.

Navigare in acque tumultuose richiede **capacità di adattamento della rotta** e risposta immediata alle condizioni del mare **senza tuttavia perdere di vista l'obiettivo** di arrivare a destinazione. Allo stesso modo, è opportuno sfruttare i margini di flessibilità nell'applicazione delle regole quando le circostanze lo richiedono, con deviazioni temporanee e mirate dagli impegni presi, ma è necessario assicurare che la traiettoria di fondo rimanga sostenibile.

Per farlo, occorrono **impegni credibili, scelte trasparenti, istituzioni fiscali e di controllo solide.**

Grazie