

# **La nuova governance economica europea e la riforma delle procedure di programmazione economica e di bilancio\***

di Marco Buti

Si è molto discusso dei pregi e dei difetti delle nuove regole di bilancio comunitarie, adottate in via definitiva a fine aprile scorso, rispetto alle vecchie regole e alla proposta iniziale della Commissione. Sono state anche esaminate le conseguenze che l'applicazione delle nuove regole avranno sull'orientamento delle politiche di bilancio nel breve termine e nel più lungo termine (cfr. Buti e Messori sul Sole 24 Ore del 12 maggio scorso, Pench su Bruegel, maggio). Meno sono state dibattute le conseguenze del nuovo quadro comune sull'approccio alla formulazione delle politiche di bilancio nazionali (cfr. Memorie la Banca d'Italia e l'Ufficio Parlamentare di Bilancio). In realtà, è questo forse l'impatto più sistemico che avrà il nuovo patto di stabilità e crescita.

La variabile strumentale nell'implementazione delle nuove regole sarà la "spesa netta": la sua traiettoria pluriennale dovrà permettere di porre il debito pubblico su un sentiero di sostenibilità a medio termine. La spesa netta è definita come le uscite della pubblica amministrazione al netto del carico di interessi sul debito pubblico, delle spese per i programmi dell'Unione Europea (Ue) finanziati interamente o parzialmente da trasferimenti europei, della componente ciclica della spesa per la disoccupazione, delle

*\*Testo della memoria per l'audizione presso le Commissioni Bilancio di Camera e Senato nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio, a seguito della riforma della governance economica europea, 31 maggio 2024*

misure una tantum e delle decisioni discrezionali in materia di entrate. La Commissione produrrà una guidance su come quantificare le varie componenti.

La spesa netta rimpiazza il meno trasparente saldo di bilancio strutturale. La traiettoria della spesa netta dovrà sostituire l'obiettivo a medio termine (che per l'Italia corrisponde ad un surplus strutturale di 0.25% del Pil) nella legislazione nazionale (Leggi 196/2009 e 243/2012) e nei documenti di bilancio (il Documento di economia e finanza, DEF, di aprile, la Nota di aggiornamento del DEF, NADEF, di settembre, e il documento annuale di bilancio di metà ottobre).

In via di principio, la spesa netta è preferibile al saldo strutturale che si è dimostrato volatile e tendenzialmente pro-ciclico. Una accelerazione o una decelerazione dell'attività economica rispetto al potenziale darà luogo a variazioni automatiche delle entrate fiscali e delle spese dovute alla disoccupazione – poste escluse dalla spesa netta - con effetti stabilizzanti simmetrici sull'attività economica.

Secondo le nuove regole, il percorso della spesa netta è fissato in accordo fra Stato membro, Commissione e Consiglio all'inizio del piano fiscale-strutturale per tutto il periodo coperto dal piano stesso e non è più modificabile, salvo circostanze eccezionali che conducano ad applicare la clausola generale o nazionale di sospensione dell'aggiustamento concordato. La focalizzazione sul medio termine comporta un cambiamento radicale di approccio nella programmazione di bilancio. Non si avrà più la discussione ogni primavera e autunno sull'opportunità di cambiare l'obiettivo del deficit annuale: i documenti attuali della programmazione di bilancio altro non dovranno fare che verificare il rispetto dell'obiettivo di spesa netta e aggiornare eventualmente le misure per raggiungerlo. Quindi, la composizione del bilancio può variare annualmente

– in coerenza però con gli impegni su riforme e investimenti alla base dell'eventuale richiesta di allungamento del periodo di aggiustamento da quattro fino a sette anni – ma non potranno cambiare gli obiettivi aggregati di spesa netta. Ogni deviazione annuale dagli obiettivi di spesa di 0.3% del Pil o cumulata di 0.6% del Pil potrà condurre all'apertura della procedura per deficit eccessivo “basata sul debito”.

Essendo la spesa netta lo strumento chiave della nuova governance di bilancio, è necessario riconciliare questo aggregato con l'indebitamento netto – che deve restare al di sotto del 3% del Pil per evitare che scatti la procedura per deficit eccessivo “basata sul disavanzo” e, in termini strutturali, deve raggiungere il valore di salvaguardia di 1.5% del Pil – e con l'andamento del rapporto fra debito e Pil.

Per evitare di dover introdurre misure di correzione che distorcano la prevedibilità dei conti e confondano le decisioni di imprese e consumatori, sarà necessario dotarsi di strumenti di previsione e di monitoraggio dei singoli fattori che distinguono la spesa netta dall'indebitamento netto. Particolarmente delicata sarà la quantificazione delle misure discrezionali dal lato delle entrate – compito analiticamente non facile. È essenziale che un gettito straordinario *una tantum* non sia interpretato come dovuto a misure discrezionali permettendo quindi aumenti permanenti della spesa. Ugualmente, bisogna evitare che riduzioni discrezionali delle imposte siano scambiate per cadute cicliche del gettito. Questo è importante sia per la pubblica amministrazione centrale che per gli enti decentrati. Ci si può attendere che la Commissione vigilerà a che la classificazione delle variazioni del gettito sia corretta.

La discrepanza fra dinamica del debito e indebitamento netto è il cosiddetto aggiustamento fra variazioni dello stock (variazioni del livello del debito espresso in

termini di cassa) e flussi (l'indebitamento netto espresso in termini di competenza). Mentre in circostanze normali, tale discrepanza tende ad essere limitata e si annulla nel tempo, nei prossimi anni l'impatto del Superbonus la condurrà presumibilmente su valori importanti: negli scorsi anni, i crediti per il Superbonus erano considerati "pagabili" (cioè contabilizzati in deficit alla data della formazione, indipendentemente dall'effettivo pagamento). Questa classificazione darà luogo nel futuro a valori rilevanti e positivi dell'aggiustamento fra stock e flussi, il che significa una crescita del debito ben più alta di quella dovuta all'indebitamento netto. La classificazione a partire dal 2024 dei crediti come "non pagabili", allineerà il trattamento statistico tra deficit e debito in quanto impatterà il deficit solo al momento in cui il credito viene effettivamente riscosso. Anche per guidare i risparmiatori ed i mercati, sarà utile mettere a punto procedure di monitoraggio e comunicazione sia ex.ante che ex.post.

Se implementato nello spirito della nuova legislazione, il focus sul percorso pluriennale della spesa netta sarà il più importante contributo alla semplificazione e alla "leggibilità" delle nuove regole comuni. L'orientamento a medio termine della politica di bilancio è formalmente presente anche nella programmazione attuale, ma è stato sistematicamente disatteso. Evitare che gli obiettivi di deficit siano rivisti ogni anno rendendo quindi esplicite le preferenze di bilancio per tutto il periodo della legislatura contribuirà alla trasparenza e al dibattito democratico.