

## **Bilancio Ue, benefici delle nuove regole**

*di Marco Buti*

Nelle prossime settimane, l'applicazione delle nuove regole di bilancio comunitarie adottate in via definitiva a fine aprile scorso entrerà nel vivo: il 19 giugno, la Commissione indicherà i paesi – inclusa l'Italia – che saranno soggetti alla procedura per deficit eccessivo e, due giorni dopo, comunicherà confidenzialmente a tutti i paesi con alti squilibri di bilancio le traiettorie di riferimento per ridurre il loro debito pubblico. Si è molto discusso dei pregi e dei difetti delle nuove regole e sono state esaminate le conseguenze che la loro applicazione avrà sull'orientamento delle politiche di bilancio (si veda Buti e Messori su queste pagine il 12 maggio scorso).

Meno sono state dibattute le implicazioni del nuovo quadro comune sull'approccio alla formulazione delle politiche di bilancio. In realtà, è questo forse l'impatto più rilevante che avrà il nuovo patto di stabilità e crescita. Vediamo perché.

La variabile strumentale nell'implementazione delle nuove regole sarà la “spesa netta”, definita come le uscite della pubblica amministrazione al netto del carico di interessi sul debito pubblico, dei cofinanziamenti per i programmi dell'Unione europea (Ue), della componente ciclica della spesa per la disoccupazione, delle misure una tantum e delle decisioni discrezionali in materia di entrate. La traiettoria pluriennale a spesa netta dovrà permettere di porre il debito pubblico su un sentiero di graduale riduzione. Questa traiettoria dovrà sostituire l'obiettivo a medio termine (che per l'Italia corrisponde ad un surplus strutturale di 0,25% del Pil) nella legislazione nazionale e nei documenti di bilancio.

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. La focalizzazione sul medio termine comporta un cambiamento radicale nella programmazione di bilancio. Non si avrà più la discussione a primavera e autunno sull'opportunità di cambiare l'obiettivo del deficit annuale: i documenti attuali della programmazione di bilancio dovranno solo verificare il rispetto dell'obiettivo di spesa netta e aggiornare eventualmente le misure per raggiungerlo. Quindi, la composizione del bilancio può variare annualmente, ma non potranno cambiare gli obiettivi 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 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. Dal lato delle entrate, è essenziale che un gettito 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 come cadute cicliche del gettito. Ci si può attendere che la Commissione europea vigilerà a che tali "tentazioni" non prevalgano.

La discrepanza fra dinamica del debito e indebitamento netto è il cosiddetto aggiustamento fra variazioni dello stock (il 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 fiscale è formalmente presente anche nella programmazione attuale, ma è stato sistematicamente disatteso. Evitare che gli obiettivi di deficit siano rivisti ogni anno “forzando” il governo a rendere esplicite le preferenze di bilancio per tutto il periodo della legislatura contribuirà alla trasparenza e al dibattito democratico. Richiamerà anche l’opposizione alla responsabilità di mettere sul tavolo il suo “programma di bilancio ombra” di legislatura.