

SCHEDA TEMATICA PER IL SEMESTRE EUROPEO

GOVERNANCE DI BILANCIO NAZIONALE

1. INTRODUZIONE

La conduzione delle politiche di bilancio è competenza degli Stati membri dell'UE. A livello europeo, i paesi dell'UE si sono impegnati a perseguire sane politiche di bilancio e a coordinare le loro politiche nazionali di bilancio in ottemperanza alle norme del Patto di stabilità e di crescita.

I rapporti debito pubblico/PIL di gran parte dei paesi UE hanno mostrato un andamento al rialzo dalla metà degli anni '70 del secolo scorso. Hanno raggiunto livelli record durante la recente crisi economica e finanziaria e stanno ora molto gradualmente scendendo a livelli più sostenibili (nel 2016 il rapporto debito pubblico/PIL è stato pari all'83,2% per l'UE-28¹ e all'88,9% per la zona euro, fonte: Eurostat). Il disavanzo è sceso all'1,7% del PIL nell'UE-28 e all'1,5% del PIL nella zona euro (fonte: Eurostat).

Un'attività responsabile di elaborazione del bilancio è sostanzialmente di competenza delle autorità esecutive e legislative di ciascuno Stato membro.

L'osservanza di norme e procedure predefinite può favorire un comportamento trasparente e responsabile a livello di bilancio.

2. DEFINIZIONE

2.1. Componenti di base

La governance di bilancio nazionale, o quadro di bilancio nazionale, è l'insieme di norme, procedure, disposizioni e istituzioni specifiche inerenti alla politica di bilancio attuata in ciascuno dei 28 Stati membri dell'UE. Ogni anno, i bilanci pubblici devono essere predisposti e attuati in base a tali fondamenti, che sono definiti a lungo termine. I quadri di bilancio nazionali possono essere suddivisi in cinque componenti di base principali:

- *statistiche di bilancio* che offrono informazioni dettagliate sull'andamento del bilancio (spesa, entrate, debito pubblico, ecc.), fondamentali per l'analisi e le previsioni di bilancio a tutti i livelli di governo;
- *regole di bilancio numeriche*, che "scolpiscono nella pietra" soglie quantitative per gli aggregati di bilancio (ad esempio, il disavanzo di bilancio che non può essere superiore a una determinata percentuale del PIL);
- *quadri di bilancio pluriennali*,² che definiscono una pianificazione di bilancio strategica (in termini di spesa, entrate, debito, ecc.) per periodi superiori a un anno, in linea con la

¹ Salvo diversa indicazione, i dati contenuti nella presente scheda si riferiscono ai paesi dell'UE-28.

² Per maggiori informazioni, cfr. Sherwood M., 2015, "[Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States](#)", Commissione europea, Documento di discussione 021.

pianificazione di bilancio annuale tradizionale;

- *istituzioni di bilancio nazionali indipendenti*, che, in autonomia rispetto ai governi o parlamenti, valutano la qualità dell'attività di elaborazione del bilancio in condizioni di trasparenza (ad esempio, un consiglio di bilancio valuta pubblicamente la conformità del bilancio annuale alle regole di bilancio numeriche nazionali);
- *procedure di bilancio*, che stabiliscono la metodologia di previsione, le modalità di coordinamento tra i vari livelli di governo in materia di bilancio, e altre procedure.

2.2. Obiettivi

L'obiettivo della governance di bilancio nazionale è sostenere la responsabilità di bilancio, in particolare:

- **raggiungere posizioni di bilancio sane**, in particolare contenendo la tendenza al disavanzo, ossia a spendere di più delle entrate effettive;
- **ridurre il carattere ciclico dell'attività di elaborazione del bilancio**;
- **migliorare l'efficienza della spesa pubblica**, aumentando la trasparenza e facilitando l'individuazione di opzioni per la riassegnazione delle risorse (anche per finalità di sostegno alla crescita).

2.3. Prescrizioni UE

Sulla scia della crisi, l'Europa ha fornito un forte impulso al rafforzamento della governance di bilancio nazionale. In particolare, tre iniziative giuridiche hanno stabilito i requisiti da rispettare in tutti i paesi dell'UE³:

³ La direttiva UE e il patto di bilancio (*fiscal compact*) devono essere recepiti negli ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri interessati.

- la **direttiva UE 2011/85**⁴ che fissa i requisiti minimi per i quadri di bilancio nazionali, riguardanti i cinque componenti di base sopra elencati (adottata nel 2011, applicabile a tutti gli Stati membri);
- il **patto di bilancio**⁵ che introduce l'impegno al raggiungimento del pareggio di bilancio sull'intero ciclo economico, affiancato da un meccanismo di correzione e dalla vigilanza nazionale indipendente (il patto di bilancio è entrato in vigore nel 2013 ed è vincolante per tutti i 19 paesi della zona euro più Bulgaria, Danimarca e Romania);
- il **regolamento UE 473/2013**⁶ che impone il monitoraggio delle regole di bilancio numeriche da parte di istituzioni indipendenti e la produzione o l'approvazione indipendenti di previsioni macroeconomiche (adottato nel 2013, applicabile a tutti i paesi della zona euro).

Tali requisiti sono in linea con le norme di bilancio stabilite a livello europeo nel Patto di stabilità e di crescita e dovrebbero contribuire a rafforzare la titolarità delle norme europee da parte dei soggetti interessati nazionali (prevalentemente governi e parlamenti).

Ogni anno, nell'ambito del suo processo di monitoraggio economico del "semestre europeo" la Commissione europea pubblica una relazione per paese che illustra i progressi compiuti da ciascuno Stato membro e le sfide che deve affrontare nell'ambito della sua *governance* di bilancio nazionale.

⁴ Direttiva 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

⁵ Il patto di bilancio è il capitolo dedicato al bilancio del trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria. Quest'ultimo è un accordo intergovernativo sottoscritto il 2 marzo 2012 da 25 Stati membri dell'UE (tutti tranne Repubblica ceca, Croazia e Regno Unito).

⁶ Regolamento (UE) n. 473/2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

La sezione 3 della presente scheda passa in rassegna i risultati e le sfide dei modelli di *governance* di bilancio dei paesi dell'UE e discute le leve strategiche potenziali per far fronte a tali sfide, mentre la sezione 5 riporta lo studio di un caso.

La scheda tematica sulla sostenibilità delle finanze pubbliche nell'UE tratta della capacità di un governo di sostenere le sue politiche di bilancio nel lungo periodo senza minacciare la sua solvibilità.

3. SFIDE E RISULTATI NEGLI STATI MEMBRI DELL'UE

3.1. Sfide

Tendenza al disavanzo e prociclicità rappresentano due fra le sfide attuali poste ai bilanci nazionali:

- per *tendenza al disavanzo* si intende la tendenza dei governi a spendere di più delle entrate effettive. Tale tendenza si riflette nell'accumulo di disavanzo e nell'aumento del debito pubblico, che va a gravare sulle generazioni future;
- la *prociclicità* indica un comportamento di bilancio con il quale i governi, a volte mossi da obiettivi politici a breve termine, tendono ad aumentare la spesa in fase di congiuntura economica favorevole anziché generare avanzo di bilancio per fronteggiare eventuali recessioni future, e a tagliare le spese in caso di rallentamento economico o di recessione, aggravando così la situazione. Ad esempio, nel periodo pre-crisi 1980-2005, alcuni paesi dell'UE hanno attuato politiche procicliche caratterizzate da un eccesso di spesa durante le fasi di espansione economica e da una riduzione della spesa pubblica nei periodi di recessione⁷.

I quadri di bilancio nazionali possono contribuire a far fronte a tali sfide. Essi limitano l'attività di elaborazione di bilancio attraverso l'introduzione di norme permanenti e istituzioni costituite a livello nazionale con una base giuridica, che si applicano/operano indipendentemente

dalle preferenze politiche a breve termine. Questo è ampiamente confermato da studi empirici⁸.

I miglioramenti della *governance* di bilancio nazionale rappresentano solo una delle componenti della più ampia risposta europea alla crisi, che ha fatto scendere il disavanzo dell'UE dal -6,6% del PIL nel 2009 al -1,7% nel 2016 (fonte: Eurostat).

I quadri di bilancio nazionali solidi sono definiti dalla qualità della loro progettazione, nonché dal rigore e dalla perseveranza nell'attuazione: regole e istituzioni devono essere adatti al conseguimento degli obiettivi di bilancio nazionali e costantemente rispettate dai governi successivi.

3.2. Risultati negli Stati membri dell'UE

In termini di progettazione, negli ultimi anni si è assistito a un miglioramento della qualità dei quadri di bilancio nazionali dell'UE sulla spinta dei requisiti UE sopra descritti.

- *Regole di bilancio numeriche:* tutti i paesi dell'UE-28 hanno introdotto tali norme nel proprio ordinamento giuridico. Sono particolarmente frequenti le norme che pongono limiti al saldo di bilancio (disavanzo o avanzo). Complessivamente, le norme di bilancio continuano a rafforzarsi (cfr. figura 1, che si basa su una banca dati

⁸ Cfr. ad esempio: Commissione europea, 2006, "Public finances in EMU", European Economy n. 3/2006; Debrun X., Moulin L., Turrini A., Ayuso-i-Casals J. e Kumar M. S., 2008, "Tied to the mast? National Fiscal Rules in the European Union" Economic Policy, n. 23, pagg. 297-362; Debrun, X. e Kumar S., 2009, "The discipline enhancing role of fiscal institutions: theory and empirical evidence", Capitolo 3 in Ayuso-i-Casals, J., Servaas D., Flores E. e Moulin, L. (eds.), "Policy Instruments for sound fiscal policies – fiscal rules and institutions", New York: Palgrave Macmillan; Till C., Kinda T., Muthoor P.S. e Weber A., 2015, "Expenditure rules: effective tools for sound fiscal policy?", documento di lavoro FMI, 15/29; e Blöchliger H. e Kantorowicz J. 2015, "Fiscal Constitutions: an empirical assessment", documento di lavoro dell'Ufficio affari economici OCSE n. 1248.

⁷ Cfr., ad esempio, Public Finance in EMU, European Economy n. 3/2006.

aggiornata dalla Commissione con cadenza annuale⁹).

- *Quadri di bilancio pluriennali*: tutti i paesi dell'UE fissano attualmente obiettivi di bilancio che vanno oltre l'orizzonte temporale di un anno e coprono invece un periodo minimo di 3 anni. Continuano a variare notevolmente, tuttavia, fattori quali il livello di dettaglio, la credibilità delle misure di base e la natura vincolante di tali misure. Quanto stabili sono tali obiettivi di bilancio pluriennali nel corso del tempo (cfr. figura 2)?
 - In quattro Stati membri (paesi nordici e Paesi Bassi), gli obiettivi di bilancio pluriennali si intendono relativamente stabili e affidabili nel corso del tempo, non essendone prevista la revisione.
 - In 12 Stati membri gli obiettivi di bilancio pluriennali possono essere adeguati in circostanze specifiche con l'obbligo di spiegare pubblicamente gli adeguamenti apportati.
 - In altri 12 Stati membri non vi è alcuna limitazione giuridica alla possibilità di adeguare gli obiettivi di bilancio pluriennali, e questo ne mina la credibilità.
- *Istituzioni di bilancio indipendenti*: ad oggi, nell'UE-28 sono state costituite 32 istituzioni di bilancio indipendenti. In particolare, dal 2010 tre quarti di loro sono state costituite o riformate in modo significativo. Solo la Polonia non ha adottato una normativa per la costituzione di un consiglio di bilancio, mentre nella Repubblica ceca il consiglio di bilancio non è ancora operativo. Nell'UE si osservano due modelli, rappresentati nella figura 3:
 - nella maggior parte dei paesi il mandato del consiglio fiscale consiste nello svolgimento delle seguenti attività: i) valutare la conformità dei bilanci alle regole di bilancio numeriche, e a volte ii)

valutare/approvare le previsioni macroeconomiche;

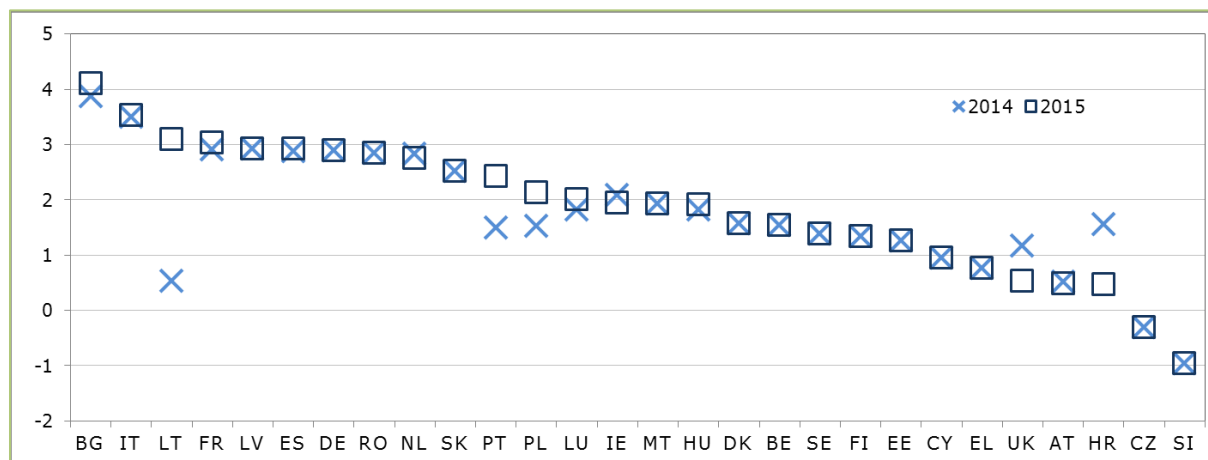
- in alcuni paesi (ad esempio Paesi Bassi, Belgio, Slovenia, Lussemburgo, Austria), accanto al consiglio di bilancio è presente un organismo di previsione incaricato di elaborare previsioni macroeconomiche indipendenti da utilizzare per la pianificazione di bilancio.

In tutti i casi vige l'obbligo di rendere pubbliche tali valutazioni e previsioni. Nella maggior parte dei paesi, ad alcune o a tutte le valutazioni espresse dai consigli di bilancio si applica il principio "rispetta o spiega", in base al quale il governo è tenuto a conformarsi alla valutazione oppure a spiegare pubblicamente il motivo per il quale se ne discosta.

Gli Stati membri hanno ottenuto risultati molto contrastanti nell'attuazione dei loro modelli di governance di bilancio. In molti paesi l'operatività delle disposizioni in materia di governance di bilancio -nuove o rafforzate- continua a rappresentare una sfida importante, che occorre affrontare affinché i quadri di bilancio possano svolgere appieno il ruolo loro assegnato nel perseguimento di una politica di bilancio responsabile.

⁹ http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/index_en.htm

Figura 1 – Indice delle regole di bilancio negli Stati membri dell'UE, 2014 e 2015¹⁰



Fonte: Commissione europea, direzione generale degli Affari economici e finanziari (DG ECFIN), Banca dati della governance di bilancio

Figura 2 – Livello di rigore delle disposizioni nazionali in termini di realizzazione degli obiettivi di bilancio previsti dai documenti di pianificazione a medio termine, 2015

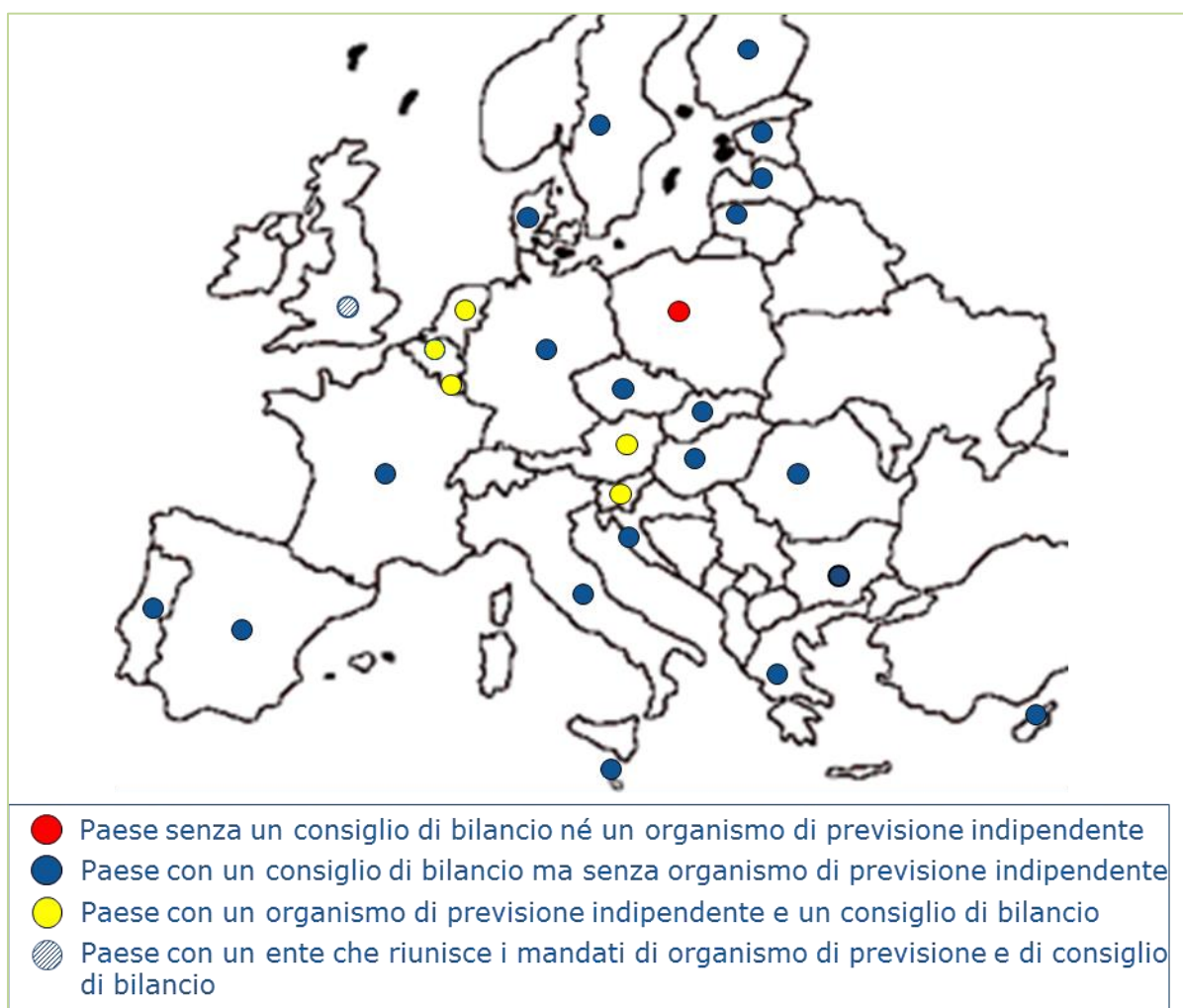
| | Livello di rigore | Paese UE |
|---|--|----------------------------|
| 1 | A prescindere dalle circostanze, non si prevedono modifiche dei massimali/degli obiettivi (di spesa) (a meno che non entri in carica un nuovo governo o che venga modificata la ripartizione delle competenze fra i vari livelli di governo) | Finlandia, Svezia |
| 2 | I massimali (di spesa) possono essere innalzati solo se le fonti di finanziamento della spesa aggiuntiva vengono individuate in anticipo | Danimarca, Paesi Bassi |
| 3 | I massimali/gli obiettivi (di spesa) possono essere adeguati in risposta alle modifiche di alcuni parametri specifici previste dalla normativa o da altri documenti procedurali pubblici (ad esempio, modifica della spesa per pensioni, sussidi di disoccupazione, ecc.), con l'obbligo di spiegare pubblicamente le modifiche apportate | Austria, Irlanda, Lettonia |

¹⁰ L'indice delle regole di bilancio è calcolato dalla DG ECFIN ogni anno in base alle autodichiarazioni dei paesi UE. L'ultimo aggiornamento ha la data limite di fine 2015. L'indice si basa sulla misurazione di cinque componenti che riflettono la forza di tutte le regole di bilancio in vigore (base giuridica, margine di revisione degli obiettivi, enti preposti al monitoraggio e all'applicazione, meccanismo di attuazione e visibilità nei media).

| | | |
|---|--|---|
| 4 | I massimali/gli obiettivi (di spesa) possono essere modificati in alcune situazioni previste dalla normativa o da altri documenti procedurali pubblici (ad esempio a causa di una variazione sostanziale delle previsioni macroeconomiche, dell'insediamento di un nuovo governo, di circostanze straordinarie, ecc.), con l'obbligo di spiegare pubblicamente le modifiche apportate | Belgio, Bulgaria, Cipro, Grecia, Italia, Malta, Polonia, Romania |
| 5 | I massimali/gli obiettivi (di spesa) possono essere modificati a discrezione del governo , tuttavia con l'obbligo di spiegare le modifiche e un costo in termini di immagine | Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Francia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Spagna, Regno Unito |
| 6 | I massimali/gli obiettivi possono essere modificati a discrezione del governo senza alcuna spiegazione pubblica | Croazia, Germania, Slovenia, Slovacchia |

Fonte: Commissione europea, *Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU*, Monika Sherwood, Direzione generale degli Affari economici e finanziari (DG ECFIN), *Economic Paper n. 021*, dicembre 2015

Figura 3 – Panoramica delle istituzioni di bilancio indipendenti dell'UE, situazione a ottobre 2017



Fonte: Commissione europea, direzione generale degli Affari economici e finanziari (DG ECFIN)

4. LEVE STRATEGICHE PER AFFRONTARE LE SFIDE

Le due principali sfide cui i paesi dell'UE si trovano di fronte relativamente ai cinque componenti di base dei quadri di bilancio nazionali riguardano:

- la qualità della progettazione dei modelli di *governance* di bilancio nazionali;
- la garanzia di attuazione rigorosa.

4.1. Misure efficaci

Il corretto recepimento delle prescrizioni UE in materia di quadri di bilancio negli ordinamenti giuridici nazionali rappresenta il requisito preliminare principale per tutti gli Stati membri. La Commissione sta attualmente collaborando con i ministeri

delle finanze dei paesi interessati per valutare le modalità con cui è avvenuto tale recepimento.

Gli Stati membri sono esortati a valutare periodicamente la qualità della rispettiva *governance* di bilancio nazionale alla luce delle sfide di bilancio specifiche.

Per ciascun componente di base è tuttavia possibile evidenziare in modo selettivo talune misure efficaci più specifiche:

- *regole di bilancio numeriche*:
 - conseguenze in caso di non conformità (principio "rispetta o spiega", correzione, sanzione, ecc.);
 - evitare di ricorrere a clausole di salvaguardia definite in modo generico attivate in circostanze

specifiche per evitare l'applicazione di una regola;

- pianificazione di bilancio pluriennale:
 - norme più rigorose per la revisione degli obiettivi pluriennali;
- istituzioni di bilancio indipendenti:
 - mandato chiaro;
 - solido fondamento giuridico;
 - risorse adeguate e accesso alle informazioni (ad esempio, grazie a un protocollo d'intesa sottoscritto con il ministero delle finanze);
 - applicazione pratica del principio "rispetta o spiega";
- *procedure di bilancio*:
 - meccanismo di coordinamento efficace (in particolare, nei paesi federali) volto a garantire che le regole di bilancio nazionali e subnazionali concorrano di pari passo al raggiungimento degli obiettivi di bilancio complessivi; valutazione delle previsioni nazionali per correggere le possibili distorsioni.

Inoltre, è di fondamentale importanza che i governi si impegnino pubblicamente ad applicare integralmente le disposizioni di bilancio nazionali, oppure migliorino il modello di *governance* per allinearli alle sfide di bilancio specifiche del loro paese.

4.2. Misure inefficaci

La stabilità del modello di *governance* consente di instillare i suoi principi nel processo decisionale a tutti i livelli amministrativi e politici. Questo giova alla credibilità complessiva di un bilancio approvato sulla base di tale modello di *governance*. È quindi opportuno evitare di rivedere frequentemente il modello di *governance*.

Revisioni annuali significative della strategia di bilancio originariamente prevista a medio termine non motivate da variazioni delle prospettive macroeconomiche rischiano di minare la credibilità delle politiche di base, in quanto non è sufficientemente prevedibile il profilo delle spese e delle entrate.

Un modello di *governance* di bilancio iscritto nella base giuridica ma non

applicato nella pratica, ad esempio a causa di continui scostamenti dai limiti fissati dalle regole di bilancio numeriche, non produrrebbe l'impatto desiderato. Un tale modello minerebbe inoltre la credibilità di un dato governo sia internamente sia nei confronti degli altri governi europei, delle agenzie di rating e dei mercati finanziari.

5. STUDIO DI UN CASO - IRLANDA

La crisi ha avuto un impatto enorme sul profilo di bilancio dell'Irlanda: nel 2010 il paese ha registrato un disavanzo del 32,1% a livello di pubblica amministrazione, che è sceso al 12,7% nel 2011. Il debito ha raggiunto il 119,6% del PIL nel 2012, pressoché sestuplicando il livello pre-crisi di 5 anni prima. Nel 2016 il disavanzo è sceso allo 0,7% del PIL, con un debito pubblico lordo pari al 72,8% del PIL (fonte: Eurostat).

L'esperienza della crisi ha spinto ad avviare importanti riforme nell'ambito del modello di *governance* di bilancio irlandese. Tali riforme si sono esplicitate nell'adozione di numerosi testi, tra cui:

- la legge sulla responsabilità di bilancio del 2012;
- il decreto n. 508 del 2013 relativo all'istituzione di bilancio indipendente;
- la circolare 15/13 sui massimali di spesa a medio termine.

Vengono qui di seguito riportate le caratteristiche dell'attuale modello di *governance* di bilancio irlandese.

- *Statistiche di bilancio*: i dati di bilancio relativi all'amministrazione centrale e ai fondi di previdenza sociale sono pubblicati con cadenza mensile sul sito internet del ministero delle finanze; i dati di bilancio relativi alle amministrazioni locali sono pubblicati con cadenza trimestrale.
- *Regole di bilancio numeriche*: per la pubblica amministrazione vige la regola del pareggio strutturale di bilancio e la regola del debito volte a contenere gli sviluppi del disavanzo e del debito in rapporto al PIL. L'attività di monitoraggio indipendente della conformità del bilancio a entrambe le regole è svolta da un'istituzione

indipendente di recente costituzione, l'Irish Fiscal Advisory Council (IFAC), ossia il Consiglio consultivo di bilancio irlandese. Il governo è tenuto a seguire le valutazioni dell'IFAC oppure a spiegare pubblicamente il motivo per il quale se ne discosta. Se il saldo strutturale si discosta dalla regola del pareggio di bilancio, il governo è tenuto a trasmettere al parlamento un piano di correzione entro 2 mesi.

- *Pianificazione di bilancio pluriennale:* ogni anno l'Irlanda aggiunge un anno al suo piano di bilancio pluriennale, il programma di stabilità. Gli obiettivi di spesa pluriennali dovrebbero essere rivisti solo in circostanze specifiche, tuttavia nella pratica vi è stata maggiore flessibilità. I risultati delle revisioni della spesa pubblica svolte periodicamente vengono fatti confluire nei piani di bilancio.
- *Istituzione di bilancio indipendente:* l'IFAC è un'istituzione autonoma, il cui

mandato prevede il monitoraggio della conformità alle regole di bilancio nazionali e l'approvazione delle previsioni macroeconomiche a sostegno della pianificazione di bilancio. Ha sottoscritto un protocollo d'intesa con il ministero delle finanze per acquisire l'accesso ai dati di cui necessita per lo svolgimento del suo mandato. Nella pratica, dalla sua costituzione nel 2012 l'IFAC ha elaborato numerose valutazioni approfondite. Nel 2015 la sua attività è stata oggetto di valutazione da parte di un gruppo di esperti indipendente per stabilire che stesse adempiendo il mandato.

Occorreranno naturalmente anni di attività per analizzare la misura in cui questa *governance* rinnovata sia stata applicata in modo coerente e abbia inciso positivamente sull'attività di elaborazione del bilancio in Irlanda.

Data: 22.11.2017.

6. RIFERIMENTI

- Commissione europea, Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU, Monika Sherwood, DG ECFIN, Economic Paper n. 021, dicembre 2015
- Commissione europea, banca dati della *governance* di bilancio, DG ECFIN
- Commissione europea, relazioni per paese 2016
- Commissione europea, Public finances in EMU, European Economy n. 3/2006