Osservazioni sul disegno di legge A.S. 550

Misure per la trasparenza dei programmi elettorali dei partiti

Gilberto Turati

Dipartimento di Economia e Finanza e Osservatorio Conti Pubblici Italiani

Università Cattolica del Sacro Cuore

1. Le finalità del disegno di legge

Il disegno di legge A.S. 550 affronta una questione di particolare rilevanza per il funzionamento del sistema democratico: la possibilità per gli elettori di conoscere e valutare le conseguenze economiche e finanziarie delle proposte contenute nei programmi dei partiti politici.

L'obiettivo del disegno di legge appare largamente condivisibile. Nel dibattito elettorale, proposte di aumento della spesa pubblica o di riduzione delle imposte vengono frequentemente formulate senza un'adeguata esplicitazione delle loro implicazioni per i conti pubblici. Ciò rende difficile per gli elettori comprendere se le diverse misure siano reciprocamente coerenti e quali conseguenze comporterebbe la loro attuazione.

Il problema assume particolare rilevanza in un paese come l'Italia, caratterizzato da un elevato debito pubblico e soggetto ai vincoli derivanti dal quadro europeo di *governance* fiscale. Le scelte relative alla spesa pubblica e alla tassazione non possono essere considerate indipendentemente le une dalle altre: maggiori spese o minori entrate, in assenza di misure compensative, modificano necessariamente la traiettoria dei saldi pubblici e del debito.

La finalità principale del disegno di legge dovrebbe dunque essere quella di rendere esplicite le compatibilità macroeconomiche e finanziarie dei programmi elettorali, fornendo agli elettori informazioni indipendenti e tecnicamente fondate sulle conseguenze delle alternative proposte.

Questo non significa imporre ai partiti il rispetto di un determinato obiettivo di bilancio. Un partito può legittimamente proporre maggiori spese, minori imposte o un aumento dell'indebitamento pubblico. È però importante che gli elettori possano conoscere le implicazioni di tali scelte, anche rispetto agli impegni europei di finanza pubblica, e valutare se le ritengano accettabili.

Il valore aggiunto dell'intervento legislativo consiste quindi non soltanto nell'incentivare una maggiore responsabilità nella formulazione dei programmi, ma soprattutto nel ridurre una forma di asimmetria informativa tra partiti ed elettori, che non conoscono (o non sanno valutare compiutamente) le conseguenze delle proposte politiche. La disponibilità di valutazioni indipendenti può contribuire a migliorare la qualità del confronto democratico, senza alcuna limitazione della libertà delle forze che ambiscono al governo del paese di definire le proprie priorità politiche.

2. Il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio

Un elemento centrale del disegno di legge riguarda il ruolo attribuito all'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), chiamato a valutare l'attendibilità delle quantificazioni presentate dai partiti e la loro coerenza con il quadro macroeconomico e di finanza pubblica.

È importante chiarire la natura di questa funzione. L'UPB dovrebbe fornire una valutazione indipendente dell'attendibilità delle conseguenze macroeconomiche e finanziarie previste dai programmi, senza esprimere giudizi sull'opportunità delle scelte politiche.

Si consideri, ad esempio, un programma che preveda un aumento permanente della spesa sanitaria senza indicare corrispondenti maggiori entrate o riduzioni di altre spese. Il compito dell'UPB sarebbe quello di quantificare gli effetti della proposta sul disavanzo e sul debito pubblico, non di giudicare se l'aumento della spesa sanitaria sia politicamente opportuno.

Analogamente, qualora un partito proponesse di finanziare nuove spese attraverso risparmi derivanti da una revisione della spesa pubblica, l'UPB dovrebbe valutare l'attendibilità della quantificazione delle coperture, segnalando gli eventuali rischi associati alla loro realizzazione. Se gli interventi proposti non fossero sufficientemente definiti per consentire una quantificazione attendibile, tale circostanza dovrebbe essere esplicitamente indicata.

In entrambi i casi, l'UPB fornirebbe agli elettori informazioni sulle conseguenze delle misure e sulle incertezze delle stime, lasciando al confronto politico la valutazione della desiderabilità delle proposte.

Questa impostazione è coerente con la tradizione delle istituzioni indipendenti di analisi economica, a partire dall'esperienza del *Centraal Planbureau* olandese, fondato nel secondo dopoguerra sotto la direzione di Jan Tinbergen. L'impostazione originaria di quell'esperienza si basava sulla distinzione tra la definizione degli obiettivi, che compete alla politica, e l'analisi delle conseguenze degli strumenti utilizzati per perseguirli, affidata agli economisti. Dal 1986 il CPB applica questa impostazione anche alla valutazione dei programmi elettorali.

L'UPB dispone già di un'esperienza istituzionale rilevante in questo ambito. Nell'esercizio delle proprie funzioni, è chiamato a validare le previsioni macroeconomiche tendenziali e programmatiche del Governo, valutandone l'attendibilità sulla base delle informazioni disponibili, delle metodologie utilizzate e dei rischi associati alle previsioni.

La validazione del quadro macroeconomico governativo non implica un giudizio di merito sulle politiche proposte dall'esecutivo. Analogamente, la valutazione dei programmi elettorali dovrebbe riguardare l'attendibilità tecnica delle previsioni e la coerenza delle conseguenze finanziarie delle misure, senza trasformarsi in una certificazione della bontà delle scelte politiche.

L'obiettivo è mettere gli elettori nella condizione di giudicare le proposte sulla base di conseguenze economiche e finanziarie valutate da un'autorità indipendente.

3. Un quadro macroeconomico comune e la validazione delle previsioni

Per realizzare efficacemente questa finalità, un elemento essenziale è la disponibilità di un quadro macroeconomico e di finanza pubblica comune, rispetto al quale valutare le proposte dei diversi partiti.

L'articolo 1 del disegno di legge richiede ai partiti di presentare i propri obiettivi di finanza pubblica e le ipotesi macroeconomiche sottostanti. Tuttavia, non garantisce che le quantificazioni siano effettuate rispetto a un quadro di riferimento comune, aggiornato e disponibile per tutti i soggetti coinvolti.

Come osservato anche nel dossier dei Servizi Studi di Camera e Senato, il quadro a legislazione vigente alla data del deposito dei programmi e l'ultimo quadro tendenziale approvato, entrambi richiamati dal disegno di legge, potrebbero non coincidere.

Questa circostanza rischia di compromettere la comparabilità delle valutazioni. Le differenze tra le traiettorie di finanza pubblica presentate dai partiti potrebbero infatti dipendere non soltanto dalle misure proposte, ma anche da differenti ipotesi sull'evoluzione dell'economia.

Sarebbe quindi opportuno prevedere che tutti i programmi siano valutati a partire da un medesimo quadro macroeconomico e di finanza pubblica a legislazione vigente, individuato dall'UPB e reso disponibile ai partiti prima della predisposizione delle quantificazioni.

Questo non significa che i partiti debbano assumere identiche previsioni macroeconomiche per l'intera legislatura. Le misure proposte possono produrre effetti sulla crescita, sull'occupazione, sull'inflazione e sulle entrate pubbliche. Tali effetti dovrebbero però essere distinti dalle ipotesi iniziali, in modo da rendere trasparente il contributo delle politiche proposte all'evoluzione del quadro macroeconomico. A titolo di esempio, la crescita prevista nel caso di un forte stimolo agli investimenti pubblici proposta dal partito A potrebbe differire dalla crescita nel caso di un aumento della spesa corrente per le pensioni proposta dal partito B. Il punto è che entrambe queste proposte verrebbero valutate a partire dal medesimo quadro macroeconomico.

A questo principio dovrebbe accompagnarsi la validazione da parte dell'UPB delle previsioni macroeconomiche programmatiche presentate dai partiti, secondo un'impostazione analoga a quella già utilizzata per le previsioni del Governo. In altre parole, le stime di crescita proposte dai due partiti A e B dell'esempio precedente dovrebbero essere sottoposte a valutazione indipendente dell'UPB.

L'estensione di questa funzione ai programmi elettorali appare coerente con le competenze istituzionali dell'UPB. Se un'autorità indipendente è chiamata a valutare l'attendibilità delle previsioni macroeconomiche sulle quali si fondano le decisioni di bilancio del Governo, vi sono ragioni per prevedere un'analoga valutazione delle previsioni sulle quali i partiti costruiscono i propri programmi, atteso che l'ambizione dei partiti è proprio quella di governare il Paese.

Anche in questo caso, la validazione dovrebbe riguardare l'attendibilità tecnica delle previsioni, non la desiderabilità delle misure che le determinano. L'UPB potrebbe inoltre evidenziare gli eventuali scostamenti delle traiettorie programmatiche rispetto agli impegni europei di finanza pubblica, senza esprimere giudizi politici sull'opportunità di tali scostamenti.

Si suggerisce pertanto di integrare l'articolo 1, comma 3-ter, del disegno di legge, prevedendo espressamente due principi:

- l'utilizzo di un quadro macroeconomico e di finanza pubblica a legislazione vigente comune a tutti i partiti, individuato dall'UPB;
- la sottoposizione delle previsioni macroeconomiche programmatiche presentate dai partiti alla validazione dell'UPB, secondo procedure trasparenti e uniformi.

Questa integrazione renderebbe più esplicito l'obiettivo del disegno di legge e rafforzerebbe la comparabilità delle informazioni messe a disposizione degli elettori.

4. Le modalità di attuazione

L'attuazione del disegno di legge richiede la soluzione di alcune questioni tecniche e organizzative, relative in particolare alla definizione delle metodologie di quantificazione, al trattamento delle coperture incerte, alla predisposizione del quadro comune, alle procedure di validazione e alle modalità di interlocuzione con i partiti.

Non appare necessario disciplinare nel dettaglio tali aspetti nella legge. Sarebbe preferibile che il legislatore definisse le finalità e i principi generali dell'esercizio, lasciando all'UPB la responsabilità di predisporre le procedure tecniche e operative, nel rispetto della propria autonomia.

A questo scopo, sarebbe opportuna un'interlocuzione preventiva con l'UPB e con le altre istituzioni tecniche interessate, in particolare la Banca d'Italia e l'ISTAT, già richiamate dall'articolo 2 del disegno di legge. Anche la Ragioneria generale dello Stato potrebbe fornire un contributo utile, in ragione delle competenze maturate nella quantificazione degli effetti finanziari dei provvedimenti normativi.

L'esperienza già acquisita dall'UPB nella validazione delle previsioni governative potrebbe costituire il punto di partenza per definire procedure analoghe, opportunamente adattate alle specificità della competizione elettorale e alla necessità di garantire parità di trattamento tra i partiti.

Un aspetto particolarmente delicato riguarda i tempi. Il disegno di legge prevede che l'UPB pubblichi le proprie valutazioni entro il ventunesimo giorno antecedente le elezioni, lasciando un intervallo relativamente breve rispetto alla data di deposito dei programmi.

La definizione anticipata delle metodologie e delle procedure, insieme alla collaborazione con le altre istituzioni tecniche, potrebbe contribuire a rendere sostenibile l'esercizio anche in caso di elezioni anticipate.

La periodicità dell'attività, legata alle consultazioni politiche, suggerisce di privilegiare forme di organizzazione flessibile e di collaborazione istituzionale, senza presupporre necessariamente la creazione di nuove strutture permanenti o l'attribuzione di risorse finanziarie aggiuntive.

Sarebbe quindi opportuno che le modalità operative fossero definite attraverso un confronto con le istituzioni chiamate a realizzare concretamente l'esercizio, lasciando alla legge il compito di stabilirne le finalità e le garanzie fondamentali.

5. Considerazioni conclusive

Il disegno di legge A.S. 550 offre l'opportunità di rafforzare la trasparenza dei programmi elettorali e migliorare la qualità delle informazioni disponibili nel confronto democratico.

Il suo valore aggiunto consiste soprattutto nella possibilità di mettere a disposizione degli elettori valutazioni indipendenti, tecnicamente fondate e comparabili delle conseguenze macroeconomiche e finanziarie delle proposte dei partiti.

In questa prospettiva, l'UPB dovrebbe svolgere una funzione analoga a quella già esercitata nella validazione delle previsioni macroeconomiche del Governo: valutare l'attendibilità delle stime, esplicitare le ipotesi e i rischi e rappresentare le conseguenze delle politiche sui conti pubblici, senza pronunciarsi sulla loro desiderabilità.

Per rafforzare questa funzione, si suggerisce di integrare l'articolo 1 del disegno di legge prevedendo un quadro macroeconomico e di finanza pubblica comune e la validazione delle previsioni programmatiche dei partiti. Le modalità operative dovrebbero essere definite dall'UPB, attraverso un confronto con le altre istituzioni tecniche competenti.

L'obiettivo non è limitare le alternative offerte agli elettori, né attribuire a un'autorità tecnica il compito di decidere quali politiche siano preferibili. È invece quello di consentire agli elettori di conoscere, sulla base di valutazioni indipendenti, le conseguenze economiche e finanziarie delle alternative proposte. Riducendo l'asimmetria informativa tra partiti ed elettori, il provvedimento può così contribuire a rafforzare il funzionamento delle istituzioni democratiche, rendendo le scelte elettorali più consapevoli.

Roma, 19 novembre 2026