COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 17.12.2025
COM(2025) 767 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

relativa alle capacità e ai compiti delle istituzioni di bilancio indipendenti nell'UE

{SWD(2025) 417 final}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

relativa alle capacità e ai compiti delle istituzioni di bilancio indipendenti nell'UE

1. INTRODUZIONE

La direttiva 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri[1] è entrata in vigore nel dicembre 2011. Si è trattato di una parte importante del pacchetto legislativo sul rafforzamento della governance economica, noto anche come "six-pack". La direttiva ha stabilito, per la prima volta, requisiti minimi per i quadri di bilancio per gli Stati membri. Tenendo conto dell'esperienza acquisita dal 2011, l'intero sistema di sorveglianza economica è stato riesaminato di recente e tale riesame ha portato a una riforma del patto di stabilità e crescita entrata in vigore il 30 aprile 2024. In tale contesto, la direttiva 2011/85/UE del Consiglio è stata modificata dalla direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio[2].

La direttiva 2011/85/UE ha introdotto requisiti minimi per i sistemi di contabilità pubblica e segnalazione statistica, le regole e procedure riguardanti la preparazione delle previsioni per la programmazione di bilancio, le regole di bilancio numeriche specifiche per paese, i quadri di bilancio a medio termine e i meccanismi che disciplinano le relazioni in materia di bilancio tra le autorità pubbliche dei sottosettori dell'amministrazione pubblica. Il riesame, sebbene abbia riguardato tutte queste disposizioni, esaminando se fossero ancora pertinenti e se fossero state comprese e applicate come previsto, ha preso altresì in considerazione nuovi elementi che rispecchiassero gli sviluppi registrati dal 2011. In particolare le istituzioni di bilancio indipendenti hanno dimostrato di poter svolgere, se dotate di un assetto istituzionale solido e di risorse adeguate, un ruolo importante nell'orientare il dibattito sulla politica di bilancio e nel promuovere pratiche di bilancio sane, e le implicazioni di bilancio dei cambiamenti climatici sono diventate sempre più pressanti. La direttiva (UE) 2024/1265 rispecchia l'esito del riesame e dei negoziati con il Consiglio e il Parlamento europeo, che hanno portato a modifiche della direttiva 2011/85/UE, che gli Stati membri devono recepire nel diritto nazionale entro il 31 dicembre 2025.

L'articolo 16, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2011/85/UE recentemente modificato stabilisce che entro il 31 dicembre 2025, e successivamente ogni cinque anni, la Commissione deve presentare "*una relazione in merito alla situazione […] delle capacità e dei compiti delle istituzioni di bilancio indipendenti nell'Unione, tenendo conto dei progressi compiuti dall'entrata in vigore della presente direttiva, sulla base dei risultati della banca dati sulla governance di bilancio della Commissione e delle consultazioni con i pertinenti portatori di interessi, al fine di esaminare norme minime*". A tal fine la Commissione ha elaborato la presente relazione e un documento di lavoro dei servizi della Commissione che la accompagna, corredato di schede informative individuali che presentano i fatti e le caratteristiche principali per tutte le 31 istituzioni di bilancio indipendenti attualmente istituite nell'UE e una sintesi dei punti di forza e di debolezza di ciascuna di esse. Le schede

[1] GU L 306 del 23.11.2011, pag. 41.

[2] Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, nonché regolamento (UE) 2024/1264 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi e direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio, del 29 aprile 2024,recante modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

informative si basano sulle informazioni fornite dalle istituzioni di bilancio indipendenti per l'edizione 2025 della banca dati sulla governance di bilancio della Commissione (modulo IFI), nonché sui contributi aggiuntivi ricevuti per la relazione intermedia sui progressi compiuti[3] e nell'ambito di vari scambi bilaterali intercorsi con le autorità nazionali e le istituzioni di bilancio indipendenti. La presente relazione tiene conto delle informazioni disponibili a metà ottobre 2025, compresa la legislazione nazionale adottata fino ad allora. Essa presenta le conclusioni generali tratte dalle informazioni contenute nelle schede informative.

Scopo della presente relazione è fare il punto sui compiti e sulle capacità delle istituzioni di bilancio indipendenti dell'UE con l'intento di facilitare l'apprendimento reciproco e il futuro sviluppo delle istituzioni di bilancio indipendenti. Le informazioni contenute nella presente relazione serviranno anche da base di riferimento per un confronto con gli esercizi di valutazione successivi. Come già osservato, la direttiva invita la Commissione a riferire in merito ai compiti e alle capacità delle istituzioni di bilancio indipendenti una volta ogni cinque anni. Non da ultimo, ciò fornirà indicazioni utili per valutare in che misura le istituzioni di bilancio indipendenti abbiano la capacità di svolgere i compiti che, a partire dal 2032, diventeranno obbligatori conformemente alle disposizioni del regolamento (UE) 2024/1263 del patto di stabilità e crescita[4].

Scopo della presente relazione non è valutare la conformità delle disposizioni nazionali alla direttiva modificata. Tale valutazione sarà effettuata dopo la scadenza del termine di recepimento conformemente al diritto dell'UE.

La relazione è così articolata. La sezione che segue fornisce una breve panoramica degli sviluppi successivi all'entrata in vigore della direttiva originaria nel 2011. Le due sottosezioni successive riassumono la situazione attuale per quanto riguarda, rispettivamente, i compiti e le capacità delle istituzioni di bilancio indipendenti dell'UE. L'ultima sottosezione, a sua volta, riguarda le risorse, l'indipendenza e le attività di comunicazione delle istituzioni di bilancio indipendenti. La sezione finale della relazione riassume le conclusioni principali.

2. COMPITI E CAPACITÀ DELLE ISTITUZIONI DI BILANCIO INDIPENDENTI DELL'UE

2.1 Sviluppi successivi all'entrata in vigore della direttiva 2011/85/UE

L'evoluzione del quadro giuridico che disciplina le istituzioni di bilancio indipendenti[5] è stata senza dubbio uno dei fattori trainanti del forte aumento del numero di istituzioni di bilancio indipendenti osservato nell'UE negli ultimi quindici anni. Dalla figura 1 risulta che, negli anni successivi alla crisi finanziaria mondiale e alla nuova legislazione dell'UE che vi ha fatto

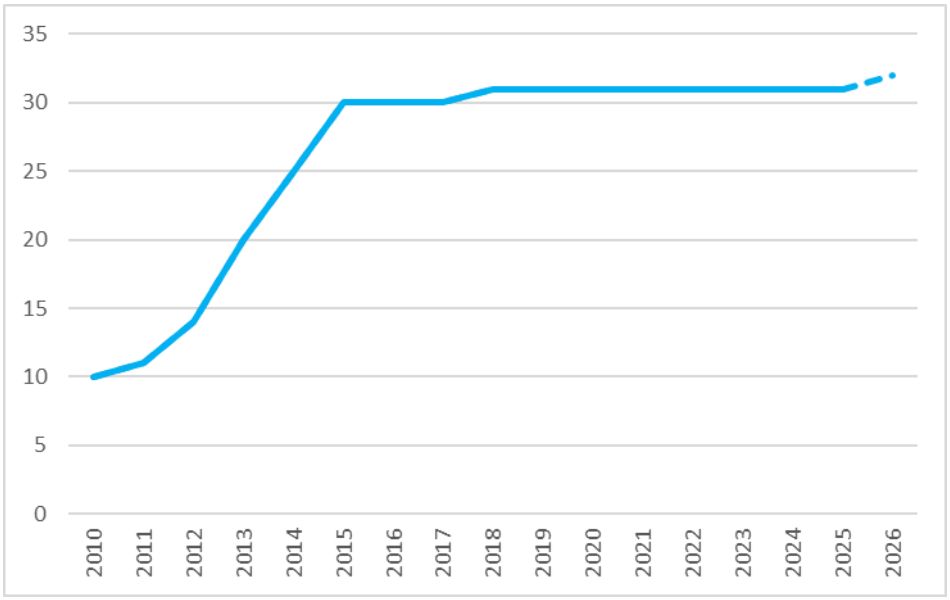
[3] Relazione provvisoria sui progressi compiuti in relazione all'attuazione della direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

[4] Articoli 11 e 15 del regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

[5] Oltre alla direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, il quadro comprende il 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. Al di fuori del quadro giuridico dell'UE, anche il trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, un accordo intergovernativo firmato nel marzo 2012, contiene disposizioni che riguardano le istituzioni di bilancio indipendenti nella maggior parte degli Stati membri, in particolare nel titolo III, che stabilisce il cosiddetto "patto di bilancio". La riforma del 2024 ha integrato il patto di bilancio nel diritto dell'UE.

seguito, in particolare il regolamento (UE) n. 473/2013, è stato istituito un gran numero di nuove istituzioni di bilancio indipendenti. In precedenza, nell'UE esistevano solo poche istituzioni di bilancio indipendenti, anche se alcune di esse vantavano una lunga storia, come il WIFO in Austria, il CPB nei Paesi Bassi, i Consigli economici danesi in Danimarca e l'Ufficio federale di pianificazione in Belgio[6][7]. Più di recente sono state istituite istituzioni di bilancio indipendenti negli Stati membri che non fanno parte della zona euro, tra cui Cechia e Polonia. L'ultima istituzione di bilancio indipendente di cui si attende l'istituzione è il Consiglio di bilancio polacco, la cui entrata in funzione è prevista per il 1º gennaio 2026. In tal modo il numero totale di istituzioni di bilancio indipendenti nell'UE arriva a 32[8].

Figura 1. Il numero delle istituzioni di bilancio indipendenti nell'UE dal 2010



Fonte: Commissione europea, banca dati della governance di bilancio (edizione 2025).
Si prevede che la Polonia disporrà di un'istituzione di bilancio indipendente operativa a partire dal 2026.

Cinque Stati membri hanno scelto di avere due istituzioni di bilancio indipendenti, ciascuna con compiti specifici[9]. In tutti e cinque i casi, una delle due è un'istituzione con una consolidata tradizione di previsioni macroeconomiche. Al momento dell'introduzione delle istituzioni di bilancio indipendenti nel quadro di bilancio nazionale, gli Stati membri hanno ritenuto efficiente lasciare che tali istituzioni continuassero a occuparsi del compito di elaborare le previsioni macroeconomiche alla base dei piani di bilancio del governo e che un'altra istituzione si occupasse degli altri compiti delle istituzioni di bilancio indipendenti derivanti dalla legislazione dell'UE, vale a dire controllare l'osservanza delle regole di

6 Per il nome completo delle istituzioni di bilancio indipendenti cfr. allegato 1.

7 Nella maggior parte dei casi, essendo state costituite prima dell'inizio della costituzione delle istituzioni di bilancio indipendenti, queste istituzioni hanno un mandato più ampio di quello delle classiche istituzioni di bilancio indipendenti.

8 In questo numero sono comprese le istituzioni che svolgono almeno uno dei compiti delle istituzioni di bilancio indipendenti elencati nella legislazione a livello dell'UE e che soddisfano anche i criteri di base per l'indipendenza. In alcuni Stati membri sono presenti anche altre istituzioni con compiti simili a quelli delle istituzioni di bilancio indipendenti, come gli uffici di bilancio parlamentari, che però non svolgono alcuno dei compiti istituzionali propri delle istituzioni di bilancio indipendenti (ad esempio Austria, Grecia e Portogallo).

9 I cinque Stati membri in questione sono Austria, Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi e Slovenia.

bilancio, nonché, eventualmente, di altri compiti delle istituzioni di bilancio indipendenti quali la valutazione della sostenibilità a lungo termine o la determinazione dei costi di bilancio. Al fine di tener conto di contesti nazionali specifici come questi, le modifiche della direttiva 2011/85/UE consentono esplicitamente a uno Stato membro di avere più di un'istituzione di bilancio indipendente. Tali soluzioni possono tuttavia rendere difficile perseguire l'obiettivo di conferire alle istituzioni di bilancio indipendenti un'identità propria, attraverso un'istituzione chiaramente riconoscibile dal pubblico come garante della politica di bilancio nazionale[10].

Esiste anche un gruppo di istituzioni di bilancio indipendenti collegate a un'istituzione madre o incorporate al suo interno, come la Corte dei conti nazionale (Finlandia, Francia e Lituania), oppure vi sono casi in cui il ruolo di istituzione di bilancio indipendente è assegnato a un'istituzione che svolge anche altri compiti diversi da quelli propri di un'istituzione di bilancio indipendente (ad esempio Austria/WIFO, Danimarca, Paesi Bassi/CPB e CoS, Lussemburgo/STATEC, Slovenia/IMAD). Soluzioni di questo tipo possono consentire a un'istituzione di bilancio indipendente di attingere alle competenze esistenti o di "prendere in prestito" la credibilità consolidata di un'istituzione esistente beneficiando nel contempo di una certa protezione del bilancio. Tuttavia anche in questo caso si rischia di rendere meno facilmente riconoscibile il ruolo specifico delle istituzioni di bilancio indipendenti, il che potrebbe complicare la comunicazione con il pubblico sulle questioni di bilancio.

Poiché i quadri di bilancio nazionali dovrebbero poter tener conto delle specifiche caratteristiche e tradizioni istituzionali nazionali, la legislazione dell'UE in materia di istituzioni di bilancio indipendenti non impone un approccio universale, ma lascia spazio a scelte specifiche per paese e concede un certo grado di flessibilità per quanto riguarda l'interpretazione esatta o l'attuazione pratica di determinate disposizioni. Ciò ha fatto sì che tra le istituzioni di bilancio indipendenti dell'UE vi siano differenze relativamente ampie. Le sezioni seguenti offrono una breve panoramica della situazione attuale per quanto riguarda alcune delle principali caratteristiche delle istituzioni di bilancio indipendenti.

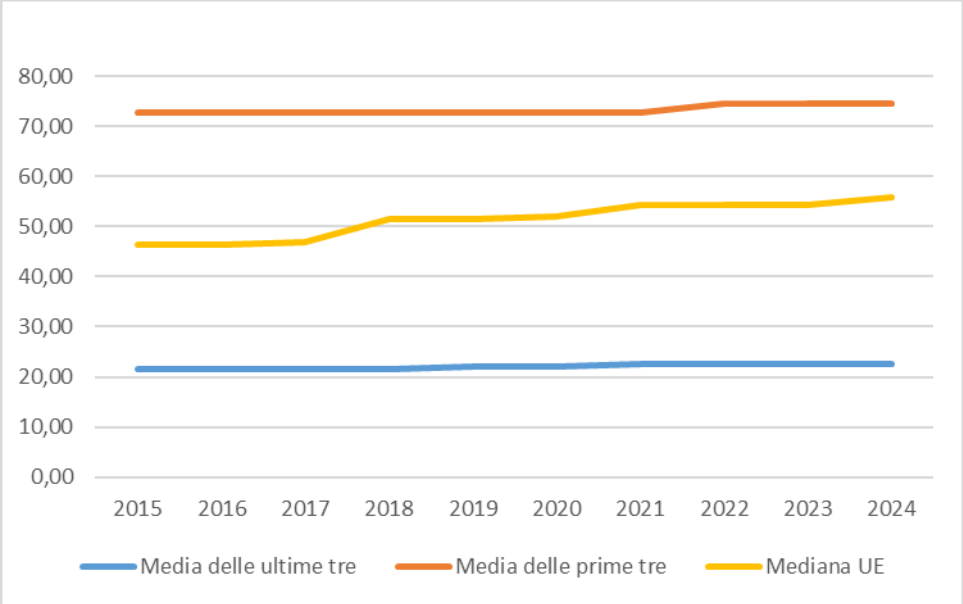
2.2 La portata dei compiti delle istituzioni di bilancio indipendenti dell'UE

L'ampia serie di differenze presenti tra le varie istituzioni di bilancio indipendenti dell'UE risulta palese nella portata dei loro compiti, che si tratti dei compiti effettivamente svolti o dei loro mandati giuridici. Tale diversità potrebbe riflettere il fatto che, fino alla recente revisione del quadro giuridico, la legislazione dell'UE prevedeva solo un mandato relativamente ristretto per "organismi indipendenti", che riguardava principalmente l'elaborazione o l'approvazione di previsioni macroeconomiche (per la zona euro) e il controllo dell'osservanza delle regole di bilancio nazionali. É solo a seguito delle modifiche apportate alla direttiva 2011/85/UE che tali compiti sono stati definiti come compiti delle istituzioni di bilancio indipendenti in tutti gli Stati membri dell'UE e ve ne sono stati aggiunti altri. Di conseguenza alcuni Stati membri hanno ritenuto sufficiente richiedere alle istituzioni di bilancio indipendenti solo di adempiere a questo mandato ristretto, mentre altri lo hanno ampliato o, quanto meno, hanno dato alle istituzioni di bilancio indipendenti la libertà e i mezzi per farlo. Questo aspetto si riflette nell'indice SIFI, un indice basato sui dati raccolti dalla Commissione presso le istituzioni di bilancio indipendenti dell'UE per l'indagine annuale della banca dati

[10] Il considerando 14 della direttiva (UE) 2024/1265 afferma pertanto che "è opportuno evitare un'eccessiva frammentazione istituzionale delle funzioni di monitoraggio".

sulla governance di bilancio (figura 2). L'indice misura l'ampiezza dei compiti svolti dalle istituzioni di bilancio indipendenti, ponderata in base all'intensità con cui sono svolti e alla forza giuridica del loro mandato. Non è quindi un indicatore della loro efficienza o indipendenza o del loro impatto sulla politica di bilancio. Come ci si potrebbe attendere, l'indice complessivo mostra un elevato grado di stabilità nel tempo, sebbene negli ultimi anni l'indice di alcune istituzioni di bilancio indipendenti abbia registrato un rafforzamento.

Figura 2. Variazione dell'ambito di attività delle istituzioni di bilancio indipendenti (indice SIFI)



Fonte: Commissione europea, banca dati della governance di bilancio (edizione 2025).
N.B. Il valore più elevato possibile dell'indice SIFI è 100.

Cinque Istituzioni di bilancio indipendenti hanno riferito di elaborare le **previsioni macroeconomiche** su cui si fondano i piani di bilancio dei rispettivi Stati membri. Altre 14 istituzioni di bilancio indipendenti hanno riferito di approvare tali previsioni direttamente o tramite un comitato ad esse collegato o in seno al quale hanno diritto di voto. Due Stati membri della zona euro hanno riferito che le proprie istituzioni di bilancio indipendenti si limitano a valutare tali previsioni (Finlandia e Francia), mentre nella maggior parte degli Stati membri non appartenenti alla zona euro le istituzioni di bilancio indipendenti hanno riferito di essere finora poco o per nulla coinvolte nell'elaborazione o nella valutazione delle previsioni macroeconomiche.

Il coinvolgimento delle istituzioni di bilancio indipendenti è leggermente inferiore per quanto riguarda le **previsioni di bilancio**: circa la metà di esse dichiara di approvare o valutare le previsioni di bilancio prima che i piani di bilancio siano adottati dal parlamento. Ciò non significa che tali istituzioni di bilancio indipendenti basino le loro valutazioni su previsioni di bilancio vere e proprie, dal momento che per la maggior parte non è così, né che nessuna delle altre istituzioni di bilancio indipendenti elabori proprie previsioni di bilancio, dal momento che alcune istituzioni di bilancio indipendenti lo fanno. Solo un numero limitato di istituzioni di bilancio indipendenti basa le proprie valutazioni sulla **determinazione dei costi delle politiche in termini quantitativi** (ad esempio Austria (FISK), Belgio (FPB), Italia e Paesi Bassi (CPB)).

Tutti gli Stati membri, ad eccezione della Polonia, hanno riferito di disporre di un'istituzione di bilancio indipendente con il mandato di effettuare un **controllo ex post dell'osservanza delle regole di bilancio nazionali**, in quanto si tratta di un'attività fondamentale delle istituzioni di bilancio indipendenti; mentre quasi altrettante hanno riferito di avere anche il mandato di effettuare un controllo ex ante dell'osservanza.

Poco più della metà delle istituzioni di bilancio indipendenti ha riferito di effettuare una qualche forma di **analisi della sostenibilità a lungo termine**, e la maggior parte di esse ha affermato che tale compito rientra esplicitamente nel proprio mandato. In considerazione del fatto che le analisi della sostenibilità sono un'attività che richiede molte risorse, e che spesso svolta in aggiunta agli altri compiti sopra menzionati, hanno riferito di svolgere questo compito principalmente le istituzioni di bilancio indipendenti dotate di maggiori risorse, ad esempio le istituzioni di bilancio indipendenti di Austria (WIFO), Belgio (FPB), Spagna, Italia, Paesi Bassi (CPB), Portogallo e Slovacchia. Tuttavia alcune istituzioni di bilancio indipendenti di minori dimensioni hanno riferito di essere attive, in diversa misura, in questo settore, ad esempio le istituzioni di bilancio indipendenti di Austria (FISK), Cechia, Irlanda, Lituania, Lettonia e Slovenia (FC). Quasi tutte quelle che non hanno segnalato alcuna attività nel settore della sostenibilità a lungo termine erano istituzioni relativamente piccole.

Per quanto riguarda il coinvolgimento delle istituzioni di bilancio indipendenti nel primo ciclo di **piani strutturali nazionali di bilancio di medio termine**, il quadro è eterogeneo, il che può riflettere il fatto che gli Stati membri hanno tempo fino alla fine del 2025 per recepire le modifiche della direttiva 2011/85/UE e hanno avuto un tempo limitato per confrontarsi con il nuovo quadro di governance di bilancio dell'UE. Inoltre, come già indicato, gli Stati membri non saranno giuridicamente tenuti a coinvolgere le istituzioni di bilancio indipendenti fino al 1º maggio 2032. Ciononostante circa la metà degli Stati membri ha riferito che almeno un'istituzione di bilancio indipendente era stata in qualche modo coinvolta nel primo ciclo di piani strutturali di bilancio di medio termine, per lo più approvando (o in alcuni casi elaborando) le previsioni macroeconomiche alla base del piano. Alcune istituzioni di bilancio indipendenti hanno pubblicato la propria valutazione dei piani anche senza avere un incarico formale in tal senso.

Analogamente, poiché **valutare l'omogeneità, la coerenza e l'efficacia del quadro di bilancio nazionale** è diventato un compito obbligatorio solo a seguito della modifica della direttiva 2011/85/UE, non sorprende che solo un numero limitato di istituzioni di bilancio indipendenti abbia dichiarato di essere attivo in questo settore e spesso solo in misura limitata senza l'effettuazione di un'analisi completa del quadro nel suo complesso.

2.3 La capacità delle istituzioni di bilancio indipendenti dell'UE

2.3.1 Risorse finanziarie e personale

Il livello delle risorse finanziarie messe a disposizione delle istituzioni di bilancio indipendenti varia notevolmente da un'istituzione all'altra. Gli **stanziamenti di bilancio** più bassi comunicati per il 2024 erano pari a 100 000 EUR (Lussemburgo/CNFP), mentre alcune istituzioni di bilancio indipendenti hanno registrato da sole bilanci notevolmente più elevati (circa 11 milioni di EUR in Spagna)[11]. Il bilancio mediano basato sulle istituzioni di bilancio

[11] Alcune delle istituzioni più grandi, con mandati che vanno al di là dei compiti delle istituzioni di bilancio indipendenti, spesso segnalano gli stanziamenti di bilancio dell'istituzione nel suo complesso, il che rende complicato fare confronti con le istituzioni di bilancio indipendenti di minori dimensioni.

indipendenti in grado di individuare il proprio bilancio è risultato di circa 900 000 EUR. Tre istituzioni di bilancio indipendenti non sono state in grado di indicare un importo, in quanto hanno riferito che le loro attività erano finanziate attraverso il bilancio complessivo di un'istituzione madre, su cui avevano uno scarso controllo (Belgio/SPBR, Francia e Paesi Bassi/CoS). L'ampia eterogeneità degli stanziamenti di bilancio, pur riflettendo principalmente le diverse dimensioni in termini di personale tecnico delle istituzioni di bilancio indipendenti, è legata anche a una serie di altre caratteristiche istituzionali descritte più dettagliatamente di seguito[12].

I **livelli dell'organico** variano da un'istituzione di bilancio indipendente all'altra, passando da circa un equivalente a tempo pieno della Germania[13] ai 67 della Spagna. Il livello mediano dell'organico è risultato di 6,5 unità, mentre i due quartili intermedi andavano da 4 a 20 unità[14]. Come misura della capacità analitica delle istituzioni di bilancio indipendenti, il numero mediano di economisti ed esperti giuridici è risultato pari a quattro persone, che rappresentavano in media circa due terzi del personale totale[15].

Pur offrendo un quadro generale, tali cifre devono tuttavia essere interpretate con cautela alla luce di una serie di **fattori specifici per paese**. Ad esempio, più della metà di tutte le istituzioni di bilancio indipendenti ha riferito di aver ricevuto diversi gradi di assistenza materiale da altre istituzioni. Spesso tale assistenza si esplica sotto forma di servizi comuni quali l'informatica, le risorse umane e le comunicazioni o sotto forma di messa a disposizione di locali o di distacco di personale. Inoltre, in alcuni casi, le cifre comunicate non comprendevano le risorse umane fornite attraverso comitati collegati incaricati di approvare le previsioni macroeconomiche (Germania e Slovacchia).

Nel caso di alcune istituzioni di bilancio indipendenti, nei rispettivi stanziamenti di bilancio le risorse disponibili erano sovrastimate, in quanto spesso si basavano su un numero teorico di posti nelle istituzioni di bilancio indipendenti, che non sempre sono stati coperti. Ciò significa che, in realtà, le istituzioni di bilancio indipendenti hanno utilizzato meno del bilancio loro assegnato, talvolta molto meno. Le istituzioni di bilancio indipendenti hanno avuto difficoltà a coprire i posti per una serie di motivi. Le istituzioni di bilancio indipendenti interessate hanno spesso riferito motivi legati alle retribuzioni, affermando di non essere in grado di fissare i livelli retributivi del personale, ma di aver dovuto invece seguire le tabelle retributive dei funzionari di ruolo, il che ha reso difficile attrarre e trattenere candidati con un profilo adeguato. Un altro motivo riguardava procedure amministrative onerose che ritardano le procedure di assunzione, limitando ulteriormente il numero di candidati idonei.

---

12 Nel confrontare i bilanci delle istituzioni di bilancio indipendenti, occorre anche tenere presente che i livelli salariali variano da uno Stato membro all'altro.

13 In questo caso, il compito e il fabbisogno di personale necessari per approvare le previsioni macroeconomiche sono coperti da un membro istituzionale dell'istituzione di bilancio indipendente, il gruppo congiunto sulle previsioni economiche.

14 Per le istituzioni più grandi che svolgono anche compiti diversi da quelli delle istituzioni di bilancio indipendenti, il numero di effettivi segnalato derivava spesso da una stima degli equivalenti a tempo pieno dedicati ai compiti propri delle istituzioni di bilanci indipendenti, introducendo così un elemento di soggettività, oppure è stato riportato il numero complessivo di effettivi non riferito specificamente alla parte riguardante l'istituzione di bilancio indipendente,, portando a un numero di effettivi (molto) più elevato rispetto a quello dell'istituzione di bilancio indipendente spagnola.

15 Considerando anche i dirigenti, che spesso svolgono anche attività di analisi, la mediana sale a 5 e la percentuale media sul personale totale a circa l'80 %. Per alcune istituzioni di bilancio indipendenti di dimensioni minori, gli economisti e gli esperti giuridici, in percentuale del personale totale, rappresentavano solo il 25-40 % (circa il 50 % compresi i dirigenti), il che limitava ulteriormente la loro capacità. Altre categorie comprendono il personale amministrativo e di altro tipo.

Pochissimi Stati membri hanno riferito di disporre di tutele giuridiche per garantire un **finanziamento stabile** per le istituzioni di bilancio indipendenti. Uno Stato membro ha introdotto una legge che impone che gli stanziamenti delle istituzioni di bilancio indipendenti siano indicizzati all'inflazione (Malta). In un altro le istituzioni di bilancio indipendenti devono essere finanziate in misura sufficiente per coprire un certo numero di attività proprie di tali istituzioni (Lettonia). In un altro Stato membro vige una normativa che prevede che gli stanziamenti del bilancio statale possano essere ridotti solo in circostanze eccezionali debitamente giustificate (Portogallo). In altri Stati membri esistono prassi consolidate che perseguono obiettivi simili a quelli sopra descritti (ad esempio in Austria), che però non sono sancite dalla legge.

2.3.2 Indipendenza

La capacità di un'istituzione di bilancio indipendente di influenzare la politica di bilancio è legata non solo alle sue risorse di bilancio o al numero di membri del personale qualificati (cfr. sottosezione precedente), ma anche all'indipendenza dell'istituzione. Se un'istituzione di bilancio indipendente non è percepita come indipendente, le analisi effettuate e i pareri formulati rischiano di essere considerati di parte e di conseguenza acquisiranno meno peso nelle discussioni. Non esiste un modo unico ed efficace per misurare l'indipendenza di un'istituzione di bilancio indipendente. Tuttavia le principali caratteristiche istituzionali associate a indicatori relativi alla capacità pratica di un'istituzione di bilancio indipendente di agire e comunicare liberamente nell'ambito delle sue competenze possono cogliere molti degli aspetti più importanti per garantire l'indipendenza[16].

Una prima linea di difesa contro le ingerenze indebite consiste nel disporre di una legislazione che vieti alle istituzioni di bilancio indipendenti di **seguire le istruzioni** di chiunque. Circa la metà delle istituzioni di bilancio indipendenti dell'UE è soggetta a disposizioni di questo tipo. Nella legislazione di un altro terzo sono contenuti riferimenti più generali all'indipendenza dell'istituzione. Poiché la modifica della direttiva 2011/85/UE prevede esplicitamente una disposizione che vieta alle istituzioni di bilancio indipendenti di seguire istruzioni, gli Stati membri che non hanno ancora introdotto una disposizione specifica in tal senso saranno tenuti a farlo.

Un altro criterio, che mira a garantire la nomina di persone idonee a dirigere l'istituzione di bilancio indipendente, in qualità di direttore dell'istituzione o di membro della sua direzione[17], è quello di disporre di **procedure di nomina trasparenti** e di adeguati requisiti di competenza professionale. La maggior parte delle istituzioni di bilancio indipendenti dispone di procedure di nomina fondate sul diritto, sebbene i rappresentanti del governo, in particolare del ministero delle Finanze, abbiano spesso una forte influenza sulla procedura di nomina, comportando un certo rischio di parzialità dovuta a interessi personali. In Portogallo e in Grecia le procedure di nomina si avvalgono di un gruppo più ampio di portatori di interessi,

---

[16] Anche le risorse a disposizione di un'istituzione di bilancio indipendente contribuiscono alla sua indipendenza, in quanto fissano i limiti di ciò che può fare. Sulla sua indipendenza incide inoltre il fatto di essere riconosciuta come un attore chiave nel dibattito sulla politica di bilancio riuscendo a entrare in contatto con i portatori di interessi (argomento della sottosezione 2.3.3). Insieme, questi elementi rafforzano le capacità dell'istituzione di bilancio indipendente.

[17] La maggior parte delle istituzioni di bilancio indipendenti ha una struttura basata su un consiglio di amministrazione con un presidente e alcuni membri, coadiuvato da un segretariato composto da esperti tecnici che assistono il consiglio di amministrazione nell'elaborazione di analisi e relazioni, ecc. Esistono tuttavia eccezioni, ad esempio l'AIReF della Spagna, che è guidata da una presidenza unica, sostenuta da un comitato esecutivo composto dai capi delle quattro divisioni dell'AIReF.

che coinvolge il presidente della Corte dei conti e il governatore della banca centrale. In Irlanda è viene indetto un concorso pubblico, a seguito del quale viene stilata una lista ristretta di candidati da una commissione di selezione, composta, tra gli altri, dal presidente in carica dell'istituzione di bilancio indipendente e da un portatore di interessi esterno. In Italia i candidati sono scelti da un elenco di dieci persone, selezionate dalle commissioni bilancio di entrambe le camere del parlamento, secondo la regola della maggioranza dei due terzi.

Per quanto riguarda i **requisiti di competenza professionale**, quasi tutte le istituzioni di bilancio indipendenti dispongono di norme o normative che specificano le qualifiche e l'esperienza necessarie per assumere una funzione dirigenziale, spesso ponendo l'accento sull'economia e sulle competenze in materia di finanze pubbliche. Tuttavia vi sono anche casi in cui i requisiti professionali sono stabiliti in termini più generali (in particolare in istituzioni che svolgono anche compiti diversi da quelli delle istituzioni di bilancio indipendenti) o in cui sono utilizzati criteri che possono limitare senza motivo il bacino di candidati, come il requisito di essere cittadini dello Stato membro in questione. Nel caso di alcune istituzioni di bilancio indipendenti, non esistono requisiti espliciti di competenza professionale, sebbene la dirigenza sia in realtà molto qualificata.

Una garanzia essenziale dell'indipendenza delle istituzioni di bilancio indipendenti è rappresentata dalla loro capacità di **comunicare liberamente** (si noti che gli aspetti più pratici di questo criterio sono esaminati nella sottosezione successiva). Le istituzioni di bilancio indipendenti di tutti gli Stati membri ad eccezione della Francia (le cui istituzioni di bilancio indipendenti possono pubblicare pareri solo su un elenco definito di leggi di bilancio) godono di un diritto formale di comunicare liberamente. Una garanzia altrettanto importante riguarda il diritto delle istituzioni di bilancio indipendenti di **accedere alle informazioni** e l'applicazione pratica di tale diritto. Circa tre quarti delle istituzioni di bilancio indipendenti godono del diritto legale di accedere alle informazioni necessarie all'assolvimento dei propri compiti. Per altre istituzioni di bilancio indipendenti, questo diritto è codificato mediante accordi formali. Per un numero esiguo di istituzioni di bilancio indipendenti, tale diritto non è previsto né dalla legge né da un accordo formale. Tuttavia l'esperienza dimostra che un diritto formale non garantisce affatto un accesso tempestivo e completo alle informazioni nella pratica. A tal fine, alcune istituzioni di bilancio indipendenti hanno firmato protocolli d'intesa o accordi analoghi che specificano il contenuto, il calendario e il formato delle informazioni da fornire. Tuttavia sorgono ancora problemi, spesso in relazione ai dati di bilancio e alle informazioni sulle misure di bilancio incluse nei bilanci e nei piani governativi.

Al fine di garantire che le discussioni sulla politica di bilancio siano ben informate e di rafforzare il ruolo delle istituzioni di bilancio indipendenti in tali discussioni, è importante che queste ultime mantengano **un dialogo costante con il governo** sulle questioni critiche di politica di bilancio. Questo può avvenire in forma spontanea oppure essere incoraggiato introducendo l'obbligo giuridico per le autorità di conformarsi alle varie valutazioni e ai vari pareri formulati dall'istituzione di bilancio indipendente oppure di spiegare perché non intendono farlo; il principio "conformità o spiegazione" è ora incluso nella direttiva 2011/85/UE e dovrà essere recepito nel diritto nazionale entro il 2026. Nella maggior parte degli Stati membri il principio "conformità o spiegazione" è stato finora effettivamente applicato solo in relazione al meccanismo di correzione, ossia quando si constata che uno Stato membro non ha rispettato una regola di bilancio[18]. È generalmente meno comune che le autorità siano soggette a tale obbligo giuridico in relazione a valutazioni e pareri di altro tipo

[18] Ciò deriva da un obbligo stabilito nell'accordo sul patto di bilancio. Cfr. nota 5.

formulati dalle istituzioni di bilancio indipendenti. In alcuni Stati membri, in particolare in quelli in cui l'istituzione di bilancio indipendente è un'istituzione di lunga data (ad esempio Danimarca e Paesi Bassi/CPB), è tradizione consolidata che il governo risponda alle valutazioni dell'istituzione di bilancio indipendente, anche nel settore di bilancio, anche senza un obbligo giuridico in tal senso. Per contro, l'esistenza di un obbligo giuridico non garantisce di per sé una reazione significativa o un'ampia copertura mediatica delle interazioni tra l'istituzione di bilancio indipendente e il governo.

Un altro importante portatore di interessi per le istituzioni di bilancio indipendenti è il **parlamento nazionale**. Incontrando i legislatori e rispondendo alle loro domande sulle politiche di bilancio, le istituzioni di bilancio indipendenti possono potenzialmente essere considerate arbitri neutrali sulle questioni di bilancio e avere l'opportunità di esprimere le loro opinioni. Sebbene la maggior parte degli Stati membri inviti solitamente le istituzioni di bilancio indipendenti alle audizioni, solo pochi di essi hanno l'obbligo giuridico effettivo di farlo, ma nella maggior parte dei casi ciò avviene comunque. Nel 2024 circa un terzo di tutte le istituzioni di bilancio indipendenti è comparso in parlamento almeno quattro volte. Per contro, un quarto di esse non è stato affatto invitato. La prassi delle istituzioni di bilancio indipendenti di rispondere alle interrogazioni parlamentari non è molto diffusa nell'UE. La metà delle istituzioni di bilancio indipendenti non ha svolto affatto questa attività nel 2024, mentre solo un numero esiguo l'ha svolta più di quattro volte.

Infine le istituzioni di bilancio indipendenti possono rafforzare la loro indipendenza sottoponendosi periodicamente a **valutazioni esterne** da parte di valutatori indipendenti. Le valutazioni esterne di solito danno luogo a raccomandazioni rivolte sia alle istituzioni di bilancio indipendenti che alle autorità su come migliorare l'organizzazione, il lavoro e l'impatto delle istituzioni di bilancio indipendenti. Sebbene tale pratica non sia stata finora molto diffusa nell'UE, dato che circa due terzi delle istituzioni di bilancio indipendenti non sono mai state sottoposte a tale valutazione, la direttiva modificata rende tali valutazioni obbligatorie in futuro. Attualmente, quando vengono effettuate, le valutazioni sono per lo più volontarie. Nei casi in cui esiste un quadro giuridico o un'esperienza di lunga data in materia di valutazioni, queste sono di norma effettuate a intervalli adeguati, vale a dire ogni 4-6 anni (ad esempio Lituania e Irlanda).

2.3.3 Comunicazione

Un terzo aspetto alla base della capacità (e dell'indipendenza) delle istituzioni di bilancio indipendenti è la loro capacità pratica di raggiungere un vasto pubblico e, di conseguenza, di crearsi una reputazione di competenza tecnica e imparzialità tra i principali portatori di interessi, compreso il pubblico in generale, e di diventare un punto di riferimento indispensabile nelle discussioni sulla politica di bilancio. Le istituzioni di bilancio indipendenti che attribuiscono importanza alla comunicazione esterna, che utilizzano una serie di canali e mezzi di comunicazione per trasmettere i loro messaggi e che adeguano attivamente la loro strategia di comunicazione in base al suo impatto hanno maggiori probabilità di influire sulle discussioni in materia di politica di bilancio rispetto a istituzioni più passive. Le istituzioni di bilancio indipendenti di minori dimensioni possono avere difficoltà a sviluppare tali attività di comunicazione.

Per quanto riguarda la comunicazione in senso più formale, circa un terzo delle istituzioni di bilancio indipendenti ha una **strategia di comunicazione** specifica e due terzi assegnano al presidente un **ruolo formale di comunicazione esterna**. In pratica, uno dei mezzi di comunicazione esterna più comuni è che il direttore dell'istituzione di bilancio indipendente sia **intervistato dalla televisione, dalla radio o dai quotidiani tradizionali**. Tre quarti delle

istituzioni di bilancio indipendenti hanno riferito che nel corso del 2024 si erano svolte interviste periodiche, alcune delle quali legate alla pubblicazione di loro pareri/raccomandazioni. Una percentuale analoga di istituzioni di bilancio indipendenti ha inoltre riferito di aver pubblicato **articoli di stampa** (editoriali ecc.) sui media nazionali tradizionali. Altri mezzi di comunicazione frequenti sono stati i comunicati stampa: la metà delle istituzioni di bilancio indipendenti ha riferito di aver pubblicato almeno sette comunicati stampa nel 2024[19] e un altro quarto ne ha pubblicati almeno quattro. Le conferenze **stampa** sono state meno frequenti: solo un terzo delle istituzioni di bilancio indipendenti ne ha tenute almeno tre nel 2024, un altro terzo ne ha tenute solo una o due mentre un altro terzo non ne ha tenute affatto.

Circa la metà delle istituzioni di bilancio indipendenti ha riferito di impiegare part-time almeno un **membro del personale specializzato in comunicazione esterna**. Ovviamente per le istituzioni di maggiori dimensioni (Austria/WIFO, Belgio/FPB, Spagna, Italia, Lussemburgo/STATEC, Paesi Bassi/CPB, Portogallo, Slovenia/IMAD e Slovacchia) o per quelle incorporate in istituzioni più grandi (Finlandia, Lituania e Paesi Bassi/CoS) era più facile avere a disposizione personale specializzato in comunicazione rispetto a quelle più piccole che, salvo poche eccezioni, generalmente non disponevano di specialisti in comunicazione. Oltre tre quarti delle istituzioni di bilancio indipendenti disponevano di almeno un account sui **social media**. Le istituzioni di bilancio indipendenti che non sono presenti sui social media sono risultate tendenzialmente anche quelle meno propense a organizzare conferenze stampa o **conferenze** in generale o a partecipare a conferenze organizzate da altri. Le stesse istituzioni di bilancio indipendenti hanno inoltre mostrato la tendenza a non monitorare in alcun modo il loro **impatto mediatico**, contrariamente ai due terzi delle istituzioni di bilancio indipendenti che hanno riferito di effettuare vari livelli di monitoraggio.

3. CONCLUSIONI

Quando nel 2011, a seguito della crisi finanziaria, è stata introdotta la normativa dell'UE relativa alle istituzioni di bilancio indipendenti, solo una dozzina di Stati membri disponeva di istituzioni di bilancio indipendenti, i cui compiti, in diversi casi, non erano stati pienamente definiti. Nel 2018 risultava istituito un gran numero di altre istituzioni di bilancio indipendenti e, ad oggi, tutti gli Stati membri dispongono – o disporranno a breve – di un'istituzione di bilancio indipendente (l'istituzione di bilancio indipendente polacca sarà operativa dal 1º gennaio 2026). Inoltre dal 2011 molte istituzioni di bilancio indipendenti si sono affermate come attori importanti nelle discussioni sulle politiche di bilancio nazionali, grazie alla qualità delle loro analisi.

Al fine di rispettare le diverse tradizioni amministrative degli Stati membri e incoraggiare la titolarità nazionale, la legislazione dell'UE ha lasciato agli Stati membri un notevole margine di manovra nel decidere come attuare le varie disposizioni che, in ogni caso, riguardavano per lo più solo gli Stati membri della zona euro. Ciò ha comportato notevoli differenze tra le istituzioni di bilancio indipendenti dell'UE, più evidenti per quanto riguarda la portata dei compiti loro assegnati e le risorse loro destinate per assolverli. Sussistono inoltre notevoli differenze tra le istituzioni di bilancio indipendenti dell'UE per quanto riguarda le garanzie di

[19] Incluse istituzioni di maggiori dimensioni che svolgono anche compiti diversi da quelli delle istituzioni di bilancio indipendenti, il che significa che non tutti i comunicati stampa erano necessariamente collegati a questioni riguardanti istituzioni di bilancio indipendenti.

indipendenza, quali le tutele giuridiche contro le ingerenze esterne e la possibilità pratica per le istituzioni di bilancio indipendenti di attrarre personale adeguato e di ottenere tutte le informazioni di cui hanno bisogno in modo tempestivo. Un'analoga eterogeneità si riscontra anche nella capacità delle istituzioni di bilancio indipendenti di raggiungere i vari portatori di interessi e il pubblico, in quanto le istituzioni di maggiori dimensioni in genere dispongono di un meccanismo di comunicazione più elaborato.

Nelle istituzioni già costituite prima dell'entrata in vigore della normativa sulle istituzioni di bilancio indipendenti è più frequente la tendenza a operare secondo una prassi consolidata e norme non scritte rispetto alle istituzioni di bilancio indipendenti istituite più di recente. Sebbene ciò sia indicativo di un elevato livello di titolarità nazionale, l'obiettivo delle modifiche della direttiva 2011/85/UE è in ultima analisi quello di ancorare formalmente tali pratiche nella legislazione nazionale al fine di fornire una maggiore protezione.

L'esperienza ha inoltre dimostrato che è possibile compiere progressi significativi in un lasso di tempo relativamente breve. Gli esempi di Spagna, Irlanda e Portogallo mostrano che, se le istituzioni di bilancio indipendenti ricevono le giuste condizioni quadro, possono affermarsi in tempi relativamente brevi come attori di rilievo nelle discussioni sulla politica di bilancio.

Anche il livello delle risorse finanziarie e umane assegnate alle istituzioni di bilancio ha dimostrato di influenzare notevolmente ciò che un'istituzione di bilancio è in grado di fare. Questo aspetto concerne non soltanto il numero di compiti che le istituzioni di bilancio indipendenti possono svolgere, ma anche quanto accuratamente possono assolvere tali compiti e quanto possono investire nel compito fondamentale di comunicare i messaggi delle istituzioni di bilancio indipendenti ai principali portatori di interessi e al grande pubblico. Poiché le modifiche della direttiva 2011/85/UE hanno introdotto nuovi compiti e garanzie di indipendenza più rigorose, in futuro sarà ancora più importante garantire che le istituzioni di bilancio indipendenti dispongano di risorse sufficienti su cui abbiano il pieno controllo.

Le informazioni e le analisi fornite nella presente relazione, che saranno aggiornate in esercizi di valutazione analoghi in futuro, fungono da base per valutare se le istituzioni di bilancio indipendenti abbiano "sviluppato capacità sufficienti" "per formulare un parere sulle previsioni macroeconomiche e sulle ipotesi macroeconomiche alla base del percorso della spesa netta"[20]. Al fine di determinare se un'istituzione di bilancio indipendente soddisfa determinate "norme minime" per quanto riguarda le sue capacità, sarà necessaria una valutazione completa delle diverse caratteristiche delle istituzioni di bilancio indipendenti, che richiede il giudizio di esperti. Per quanto concerne tali norme è necessario prendere in considerazione sia le risorse che i risultati, in quanto le prime riguardano caratteristiche come quelle che rientrano nei criteri di indipendenza stabiliti nelle modifiche della direttiva 2011/85/UE, mentre i secondi riguardano maggiormente la portata e la qualità dei prodotti delle istituzioni di bilancio indipendenti e le loro modalità di comunicazione. A tale riguardo, le valutazioni esterne richieste dalle modifiche della direttiva 2011/85/UE saranno particolarmente importanti per ottenere una valutazione più granulare e completa delle capacità delle istituzioni di bilancio indipendenti.

[20] Ciò costituisce una condizione a norma dell'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2024/1263 da soddisfare prima che tali pareri diventino obbligatori.

Allegato 1.

Istituzioni di bilancio indipendenti nell'UE

Stato membro	**Istituzione di bilancio indipendente – nome completo**	**Istituzione di bilancio indipendente – acronimo/forma abbreviata**
AT	Austrian Fiscal Advisory Council (Consiglio consultivo di bilancio austriaco)	FISK
	Austrian Institute of Economic Research (Istituto austriaco di ricerca economica)	WIFO
BE	Federal Planning Bureau (Ufficio federale di pianificazione)	FPB
	High Council of Finance - Public Sector Borrowing Requirements (Consiglio superiore delle finanze - Fabbisogno di finanziamento del settore pubblico)	HCF - PSBR
BG	Fiscal Council of Bulgaria (Consiglio di bilancio della Bulgaria)	FCB
CY	Fiscal Council of Cyprus (Consiglio di bilancio di Cipro)	FCC
CZ	Czech Fiscal Council (Consiglio di bilancio ceco)	CFC
DE	Independent Advisory Board to the Stability Council (Comitato consultivo indipendente del Consiglio di stabilità)	Advisory Board
DK	Consigli economici danesi	DEC
EE	Consiglio di bilancio dell'Estonia	FCE
EL	Consiglio ellenico per le finanze pubbliche	HFISC
ES	Autorità indipendente di responsabilità di bilancio	AIReF
FI	Corte dei conti nazionale della Finlandia	NAOF - FPMD
FR	Consiglio superiore delle finanze pubbliche	HCPF
HR	Commissione per la politica di bilancio	FPC
HU	Consiglio di bilancio dell'Ungheria	FCH
IE	Irish Fiscal Advisory Council (Consiglio consultivo irlandese in materia di bilancio)	IFC
IT	Ufficio parlamentare di bilancio	UPB
LT	Corte dei conti nazionale della Lituania (dipartimento Monitoraggio del bilancio)	NAOL - BMD
LU	National Council of Public Finances (Consiglio nazionale delle finanze pubbliche)	CNFP
	National Institute of Statistics and Economic Studies of the Grand Duchy of Luxembourg (Istituto nazionale di statistica e di studi economici del Granducato di Lussemburgo)	STATEC
LV	Fiscal Discipline Council of the Republic of Latvia (Consiglio per la disciplina di bilancio della Repubblica di Lettonia)	FDC

MT	Malta Fiscal Advisory Council (Consiglio consultivo di bilancio di Malta)	MFAC
NL	Council of State (Consiglio di Stato)	CoS - AD
	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (Ufficio olandese per l'analisi delle politiche economiche)	CPB
PT	Portuguese Public Finance Council (Consiglio portoghese delle finanze pubbliche)	CFP
RO	Romanian Fiscal Council (Consiglio di bilancio rumeno)	RFC
SE	Swedish Fiscal Policy Council (Consiglio svedese per la politica di bilancio)	SFPC
SI	Fiscal Council (Consiglio di bilancio)	FC
	The Institute of Macroeconomic Analysis and Development of the Republic of Slovenia (Istituto per l'analisi macroeconomica e lo sviluppo della Repubblica di Slovenia)	IMAD
SK	Council for Budget Responsibility (Consiglio per la responsabilità di bilancio)	CBR