

V Commissione Camera dei Deputati
(Bilancio, Tesoro e Programmazione)

**Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame
della proposta di legge C. 5603 per l'attuazione
del principio del pareggio di bilancio**

Testimonianza del Direttore Centrale per la Ricerca economica
e le Relazioni internazionali della Banca d'Italia

Daniele Franco

Camera dei Deputati
Roma, 5 dicembre 2012

La politica di bilancio persegue da molti anni l'equilibrio dei conti e la riduzione del debito pubblico con risultati spesso non soddisfacenti, a cui hanno contribuito carenze nelle regole e nelle procedure.

Il disegno di legge in esame delinea una modifica profonda del quadro normativo dando attuazione alla Legge che lo scorso aprile ha modificato alcuni articoli della Costituzione, fra i quali l'articolo 81, e agli accordi raggiunti in sede europea.

L'importanza assegnata al saldo strutturale favorisce un utilizzo anticiclico del bilancio pubblico. La programmazione aggregata dei conti pubblici viene più strettamente collegata alle concrete scelte di bilancio dei singoli enti, dando pari importanza alle valutazioni per cassa e a quelle per competenza. L'introduzione di regole di spesa contribuisce a migliorare la programmazione dell'utilizzo delle risorse pubbliche e ad accrescere la trasparenza delle scelte allocative. Sono definiti meccanismi per ricondurre i saldi di bilancio verso i valori programmati in caso si riscontri una deviazione dai medesimi.

L'istituzione di un organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica è volta ad assicurare che le nuove regole determinino un miglioramento permanente della politica di bilancio. A tale organismo è opportunamente affidata anche la verifica delle previsioni degli andamenti tendenziali e della valutazione degli effetti finanziari dei principali provvedimenti legislativi.

Alcune integrazioni all'assetto definito nel disegno di legge potrebbero accrescerne l'efficacia. Le principali criticità riguardano: (i) l'incompletezza dei meccanismi per la correzione degli scostamenti dagli obiettivi, che non considerano la dinamica del debito; (ii) le norme sulla finanza locale, dove andrebbe rafforzato il meccanismo per la correzione degli squilibri in caso di inosservanza del vincolo di pareggio; (iii) i limiti di spesa, dal carattere non sufficientemente vincolante; (iv) le norme a presidio della qualità e dell'indipendenza dell'azione dell'organismo indipendente, in particolare quelle relative all'assetto organizzativo e al programma di lavoro.

Il disegno di legge richiederà ulteriori interventi normativi per disciplinare compiutamente l'attuazione di alcune disposizioni, soprattutto con riferimento alla finanza locale.

1. Introduzione

L'articolo 97 della Costituzione, come modificato dalla Legge n. 1 del 20 aprile 2012, richiede che venga assicurato “l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico” per il complesso delle Amministrazioni pubbliche. L'articolo 81 demanda alla legge rafforzata la definizione delle “norme fondamentali e [de]i criteri volti ad assicurare” i medesimi obiettivi.

La politica di bilancio persegue da molti anni l'equilibrio dei conti e la riduzione del debito pubblico con risultati spesso insoddisfacenti

Da almeno un quindicennio, come mostrano i documenti di programmazione, la politica di bilancio italiana si pone gli obiettivi dell'equilibrio dei conti e della riduzione del debito, con risultati spesso non soddisfacenti. Per questo motivo l'Italia si è trovata ad affrontare la prima fase della crisi in corso, nel 2008-09, senza spazi di manovra per l'attuazione di politiche di sostegno all'economia e, più recentemente, è stata obbligata ad attuare misure di portata straordinaria per contenere il disavanzo pubblico.

Sottoscrivendo nel 1997 il Patto di stabilità e crescita l'Italia si impegnava a raggiungere un bilancio corretto per gli effetti del ciclo prossimo al pareggio o in avanzo; negli anni successivi si è invece registrato sistematicamente un disavanzo. Già nel 1992 il Trattato di Maastricht impegnava i paesi dell'Unione europea a ridurre a un ritmo adeguato il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto verso la soglia del 60 per cento. Anche in questo caso, l'impegno non è stato rispettato: nel decennio precedente la crisi, il suddetto rapporto si era complessivamente ridotto di soli 14 punti percentuali, rimanendo superiore al 100 per cento; quest'anno toccherà un nuovo livello massimo, di oltre 5 punti superiore al picco del 1994.

Ai risultati deludenti hanno contribuito carenze nelle regole e nelle procedure per la definizione delle politiche di bilancio

A questi risultati hanno contribuito: una insufficiente capacità di controllo della spesa, salvo che nelle fasi di emergenza; valutazioni non sempre prudenti sugli effetti delle misure correttive e sugli andamenti tendenziali, in particolare sulla natura – strutturale o meno – di aumenti inattesi delle entrate; problemi di coordinamento dell'azione di bilancio dei diversi livelli di governo; la

mancanza di meccanismi per la compensazione, negli esercizi successivi, delle deviazioni rispetto agli obiettivi¹.

A queste carenze si sono accompagnate persistenti difficoltà nell'adeguare la struttura delle erogazioni all'evolversi delle esigenze del Paese e nel garantire un'efficiente gestione della spesa pubblica. Questi problemi, che sono stati ripetutamente evidenziati dagli studi condotti dalle commissioni tecniche che hanno operato nelle ultime legislature, risultano più preoccupanti in un contesto segnato da una pressione fiscale elevata e dal ristagno dell'attività economica. Si tratta di problemi che non rientrano nel campo di azione del disegno di legge oggi in esame; tuttavia la loro soluzione sarà fondamentale per assicurare l'equilibrio dei conti pubblici. Una maggiore efficienza nella gestione della spesa faciliterà il contenimento della stessa e contribuirà a creare un ambiente più favorevole alla crescita. Progressi nel contrasto all'evasione fiscale consentiranno la riduzione delle aliquote legali e un'attenuazione delle distorsioni indotte dal prelievo. È importante che i vincoli di bilancio si associno, per tutti i livelli di governo, a meccanismi volti a migliorare l'utilizzo delle risorse.

Altri paesi hanno avuto difficoltà simili: le riforme europee hanno cercato di porvi rimedio, anche chiedendo modifiche delle norme nazionali

I risultati insoddisfacenti della politica di bilancio italiana non costituiscono una specificità nazionale. Altri paesi membri dell'Unione europea hanno incontrato difficoltà analoghe alle nostre. Le riforme della governance economica dell'Unione varate nell'ultimo biennio hanno cercato di porvi rimedio sia rafforzando le regole europee, sia chiedendo ai paesi membri di migliorare le proprie procedure di bilancio². Nella Procedura dei disavanzi eccessivi si è prevista la possibilità di sanzionare i paesi che, pur con un disavanzo inferiore al 3 per cento del prodotto, registrino scostamenti rispetto all'obiettivo di medio termine (o al sentiero concordato per conseguirlo). Inoltre, è stato definito un valore di riferimento per la crescita della spesa in relazione a quella del prodotto potenziale ed è stata precisata l'entità della

¹ Si vedano Banca d'Italia (2009; 2011) e Balassone et al. (2011a).

² Si vedano Banca d'Italia (2010; 2010b).

riduzione del rapporto tra il debito e il prodotto richiesta ai paesi per i quali questo indicatore è superiore al 60 per cento.

I paesi membri dell'Unione hanno concordato di introdurre regole numeriche nelle proprie procedure di bilancio e, con l'eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca, di introdurre nella propria legislazione l'obiettivo del pareggio strutturale, definendo meccanismi per la correzione automatica delle eventuali deviazioni da tale obiettivo e del loro impatto cumulato sulla dinamica del debito pubblico; essi hanno inoltre concordato di affidare la valutazione della rispondenza delle politiche agli obiettivi e alle regole a organismi indipendenti³. Si tratta di impegni il cui rispetto è soggetto al vaglio della Corte di Giustizia dell'Unione europea che potrà comminare sanzioni agli stati inadempienti.

Il disegno di legge in esame è nelle linee generali una valida risposta all'esigenza di riforma

Il disegno di legge in esame risponde nelle linee generali all'esigenza, posta dal dettato costituzionale e dagli accordi europei, di una vasta e radicale riforma delle norme e delle procedure riguardanti le politiche di bilancio.

Il riconoscimento della centralità del saldo strutturale nella politica di bilancio è una condizione essenziale per assicurare un utilizzo anticiclico del bilancio pubblico. La definizione del concetto di equilibrio di bilancio in relazione agli strumenti contabili di ciascun livello di governo, dando pari importanza alle valutazioni per cassa e a quelle per competenza, permette di collegare la programmazione aggregata dei conti pubblici alle concrete scelte di bilancio dei singoli enti. L'introduzione di regole di spesa è cruciale per la programmazione dell'utilizzo delle risorse pubbliche e per la trasparenza delle scelte allocative. La definizione di meccanismi per il rientro da eventuali scostamenti dagli obiettivi mira a prevenire il ripetersi del sistematico posponimento degli obiettivi di bilancio. Infine, l'istituzione di un organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica, a cui è affidata anche la verifica delle previsioni degli andamenti tendenziali e

³ Si veda il *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria* (di cui fa parte il cosiddetto Fiscal Compact).

della valutazione degli effetti finanziari dei principali provvedimenti legislativi, intende garantire l'effettiva capacità delle nuove regole di modificare permanentemente la conduzione della politica di bilancio.

Alcune integrazioni al testo potrebbero accrescere l'efficacia

Alcune integrazioni all'assetto definito nel disegno di legge potrebbero tuttavia accrescere l'efficacia. Le principali criticità riguardano: (i) l'incompletezza dei meccanismi per la compensazione degli scostamenti dagli obiettivi, che non considerano la dinamica del debito; (ii) le norme sulla finanza locale, per le quali andrebbe rafforzato il meccanismo di rientro in caso di inosservanza del vincolo di pareggio; (iii) i limiti di spesa, dal carattere non sufficientemente vincolante; e (iv) le norme a presidio della qualità e dell'indipendenza dell'azione dell'organismo indipendente, in particolare quelle relative alla sua direzione, alla selezione e gestione del personale e al suo programma di lavoro.

Questo breve intervento si concentrerà su questi aspetti critici, senza mirare a una trattazione esaustiva del testo in esame. In particolare, non verrà esaminata la disciplina relativa al contenuto della legge di bilancio.

Va infine rilevato che saranno necessari ulteriori significativi interventi normativi per disciplinare compiutamente l'attuazione di alcune disposizioni. Ciò vale in modo particolare per la finanza locale, con riferimento ai meccanismi per la compensazione degli effetti del ciclo economico sul bilancio degli enti e per il coordinamento delle scelte d'investimento.

2. Il pareggio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico

Con riferimento all'equilibrio del bilancio, l'efficacia delle norme e delle procedure della legge rafforzata può essere valutata sulla base della loro coerenza con i seguenti principi.

a) Le regole devono riguardare l'insieme delle Amministrazioni pubbliche e prevedere specifiche disposizioni – coerenti con il vincolo complessivo – per gli enti appartenenti ai diversi sottosettori.

La letteratura e l'esperienza internazionale suggeriscono alcuni principi generali per la valutazione del testo

- b) I vincoli posti al bilancio delle singole amministrazioni devono fare riferimento ad aggregati contabili coerenti, per quanto possibile, con il saldo del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, basato sul SEC95.
- c) I vincoli devono consentire al bilancio pubblico di svolgere una funzione anticiclica, almeno attraverso l'operare degli stabilizzatori automatici.
- d) I limiti ai saldi di cassa devono avere un ruolo fondamentale, data l'importanza assegnata alla sostenibilità del debito; essi possono essere opportunamente affiancati da vincoli relativi ai saldi di competenza.
- e) Vanno previste procedure di verifica ex post; sono necessari strumenti cogenti per la correzione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi, che ne disincentivino il ripetersi; la definizione degli eventi che consentono scostamenti dagli obiettivi deve essere sufficientemente circoscritta.
- f) Va assicurata la massima trasparenza; vanno evitati margini per fenomeni di aggiramento delle regole.

**In linea generale
le norme sono
coerenti con i
suddetti principi**

Il testo in esame appare in generale coerente con i suddetti principi. Il riferimento alle regole europee (articoli 97 e 119) chiarisce che il pareggio riguarda il saldo del conto economico delle Amministrazioni pubbliche. La necessità di disciplinarne le singole componenti trova risposta nelle indicazioni puntuali per il bilancio dello Stato, gli enti decentrati e nell'articolo 13, che riguarda l'insieme residuale delle Amministrazioni pubbliche non territoriali.

Il concetto di equilibrio di bilancio al quale fa riferimento la riforma costituzionale è quello del pareggio al netto degli effetti del ciclo economico; l'articolo 81 stabilisce infatti che "lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico". È una scelta opportuna e coerente con le regole adottate in sede europea. I meccanismi proposti con gli articoli 11 e 12 dovrebbero assicurare una sostanziale compensazione degli effetti (positivi e negativi) del ciclo economico sui bilanci delle Amministrazioni locali.

L'aver riferito per tutti gli enti il vincolo di bilancio sia alla competenza sia alla cassa ne rafforza l'efficacia, oltre a favorire il controllo della dinamica del debito.

Si rilevano tuttavia alcune criticità con riferimento alla correzione degli scostamenti dagli obiettivi

Le principali criticità del testo in esame si presentano con riferimento alla correzione degli scostamenti dagli obiettivi; il meccanismo proposto nell'articolo 8 presenta infatti tre ordini di problemi.

In primo luogo, esso si riferisce solo agli scostamenti dei valori di consuntivo del saldo strutturale rispetto ai corrispondenti obiettivi programmatici. Manca nel testo in esame un meccanismo di correzione degli scostamenti rispetto agli obiettivi per il debito – pur richiamati nell'articolo 4 dello stesso testo – nonostante il rilievo dato alla sostenibilità del debito nel dettato costituzionale (art. 97). Come già rilevato, il problema più grave del nostro paese con riferimento alla finanza pubblica è proprio l'alto livello del debito, sebbene l'obiettivo di una sua riduzione sia al centro della politica di bilancio da ormai un quarto di secolo⁴. L'assenza di un meccanismo che corregga le deviazioni rispetto alla dinamica programmata del debito non sembra inoltre coerente con il Fiscal Compact, nel cui Preambolo si legge che “il meccanismo di correzione da istituirsi a cura delle parti contraenti dovrebbe mirare a correggere le deviazioni dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento, ivi compreso il loro impatto cumulato sulla dinamica del debito pubblico” (pag. 4).

In secondo luogo, non vi è nell'articolo 8 alcuna forma di disincentivo al ripetersi di scostamenti: se a fronte di uno scostamento viene programmato un rientro, e questo nuovo obiettivo non viene raggiunto, l'articolo 8 semplicemente richiede di programmare nuovamente un rientro. Si tratta, in sostanza, di una regola senza “memoria”.

⁴ “La missione di rimettere in piedi l'economia italiana, di liberarla dalla malattia dell'inflazione, noi l'abbiamo compiuta. Ora ce n'è un'altra, è dello stesso tipo, esige la stessa energia, lo stesso coraggio, la stessa voglia di andare incontro al ruolo che si deve assolvere: ed è quella di liberare questa economia del debito pubblico.” (Amato, 1990; pag. 48).

Questi problemi verrebbero attenuati introducendo un conto “nozionale” che dia memoria degli scostamenti dagli obiettivi

Per ovviare a questi problemi si potrebbe considerare l'adozione di un meccanismo in cui siano registrati gli scostamenti, positivi e negativi, rispetto agli obiettivi di bilancio (il cosiddetto conto nozionale)⁵. In presenza di un valore cumulato di tali scostamenti superiore a una determinata soglia, verrebbe richiesto al Governo un intervento correttivo aggiuntivo a quelli delineati nell'articolo 8, a condizione che l'economia si collochi in una fase favorevole del ciclo e che la regola relativa alla riduzione del debito non sia stata rispettata nel precedente triennio. L'intento della norma sarebbe soprattutto quello di introdurre una sorta di memoria della politica di bilancio realizzata in precedenza, penalizzando sistematici scostamenti dagli obiettivi e disincentivando la presentazione di programmi irrealistici (una soluzione di questo tipo è stata adottata in Germania⁶).

La misura della correzione richiesta non varia in base alla fase congiunturale

Va inoltre rilevato che l'articolo 8 non prevede una correzione più forte in presenza di fasi congiunturali favorevoli⁷. Una tale previsione, oltre a essere in linea con le indicazioni emerse in sede europea⁸, sarebbe coerente con la constatazione che una delle cause principali delle nostre difficoltà deriva dall'aver raramente utilizzato appieno le fasi congiunturali favorevoli per procedere nell'azione di risanamento.

Qualora si intendesse preconstituire margini per politiche anticicliche di carattere discrezionale, sarebbe necessario porsi nelle fasi favorevoli obiettivi più ambiziosi del pareggio in termini strutturali.

⁵ Questa soluzione era una delle alternative previste dal testo presentato dal gruppo di lavoro tecnico, propedeutico all'esame parlamentare delle norme attuative del principio del pareggio di bilancio, costituito su iniziativa del Presidente della Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera dei Deputati e del Presidente della Commissione Programmazione economica, Bilancio del Senato della Repubblica.

⁶ Si vedano Franco e Zotteri (2010) e gli altri saggi inclusi in *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz*, a cura di C. Kastrop et al..

⁷ Una differenziazione era invece prevista in una delle alternative incluse nel testo presentato dal gruppo di lavoro tecnico di cui alla nota precedente.

⁸ Si veda il Regolamento CE n. 1466/97 come modificato dal Regolamento UE n. 1175/2011.

Occorrerà limitare strettamente i comportamenti volti a traslare oneri sugli esercizi futuri

Infine, il conseguimento degli obiettivi della riforma richiede anche un'attenta regolamentazione volta a contrastare il ricorso a comportamenti e a strumenti contabili o finanziari che possano consentire l'elusione della regola sul saldo, la traslazione di oneri su esercizi futuri e la riduzione della trasparenza dei conti pubblici. È il caso, ad esempio, dell'accumulo di debiti commerciali, cui il recente recepimento della Direttiva UE in materia dovrebbe porre in prospettiva un freno. Un altro esempio è dato dalla tendenza a utilizzare società controllate, che pur avendo il pregio di consentire una maggiore flessibilità nella gestione dei servizi pubblici, rende spesso meno evidenti gli oneri per la finanza pubblica. Al riguardo, occorre accelerare l'entrata in vigore dell'obbligo di redazione di un bilancio consolidato che comprenda le società partecipate, così come previsto dall'articolo 18 del d. lgs. 91/2011.

3. Il ruolo degli enti decentrati

L'equilibrio di bilancio richiede il contributo degli enti decentrati

L'equilibrio dei bilanci delle Amministrazioni pubbliche e la sostenibilità del debito, previsti dal nuovo testo dell'articolo 97 della Costituzione, richiedono il contributo delle Amministrazioni locali. A queste ultime fa capo oltre il 30 per cento della spesa e poco meno del 20 per cento delle entrate del complesso delle Amministrazioni pubbliche; inoltre a Regioni, Province e Comuni è riconducibile circa il 6 per cento del debito pubblico complessivo.

La definizione delle regole di bilancio per gli enti decentrati deve contemperare due esigenze: quella di rispettare la loro autonomia finanziaria e quella di coinvolgerli nel perseguimento degli obiettivi fissati per il complesso delle Amministrazioni pubbliche. Quest'ultimo aspetto trova ora sostegno nell'articolo 119 della Costituzione, come modificato dalla Legge n. 1 del 2012, che ha meglio definito e delimitato l'autonomia finanziaria degli enti decentrati, stabilendo che quest'ultima deve esercitarsi nel "rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci" e nell'osservanza "dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea".

Nel complesso la proposta di legge in esame individua un buon punto di equilibrio tra le esigenze di autonomia e di corresponsabilità. I vincoli sono definiti in termini di saldo di bilancio, garantendo così l'autonomia degli enti con riferimento alle dimensioni e alla struttura del bilancio. Vengono introdotte anche regole di spesa per le Amministrazioni locali (cfr. Sezione 4), coerenti con gli obiettivi complessivi stabiliti nei documenti di programmazione nazionale; la loro puntuale definizione è demandata all'autonomia decisionale degli enti stessi, ai quali è consentito di superare i limiti di spesa ricorrendo a misure discrezionali dal lato delle entrate.

Il disegno di legge prevede il pareggio in termini nominali

Agli enti decentrati si richiede il rispetto dell'equilibrio di bilancio, complessivo e di parte corrente, valutato in termini nominali. Si fa riferimento sia al saldo di cassa sia a quello di competenza (art. 9). Rispetto al passato, l'equilibrio dovrà essere garantito non solo in sede di definizione dei bilanci preventivi, ma anche a consuntivo: questa importante novità dovrebbe attenuare l'incentivo per gli enti a iscrivere tra le entrate poste d'incerta esigibilità al fine di presentare bilanci preventivi in ordine.

Va rafforzato il meccanismo di riequilibrio in caso di inosservanza del vincolo di pareggio

Per garantire l'efficacia del vincolo di pareggio, andrebbe meglio specificato e rafforzato il meccanismo di riequilibrio nel caso in cui un ente presenti, a consuntivo, un saldo di bilancio negativo. Il testo in esame (art. 9, c. 2), prevedendo che l'amministrazione in disavanzo adotti misure di correzione tali da "assicurarne il recupero entro il triennio successivo", sembrerebbe concedere un periodo di tre anni per ristabilire il pareggio di bilancio. Un meccanismo del genere non fornisce i giusti incentivi a mantenere bilanci in equilibrio; paradossalmente, l'amministrazione che ha registrato un disavanzo sarebbe soggetta nel biennio successivo a regole meno stringenti rispetto alle altre amministrazioni; sarebbe auspicabile, invece, prevedere che l'amministrazione debba compensare il disavanzo nel triennio successivo attraverso avanzi complessivamente di pari importo⁹.

⁹ Questa soluzione era una delle alternative previste dal testo presentato dal gruppo di lavoro tecnico di cui alla nota 5.

Inoltre, ancora al fine di rendere credibile il vincolo di pareggio, potrebbe essere valutata l'opportunità di prevedere che la sua reiterata violazione comporti l'avvio di procedure simili a quelle previste in caso di dissesto finanziario dell'ente.

Il riferimento a un obiettivo nominale semplifica l'attuazione e la verifica della regola del pareggio, sia ex ante sia ex post. Esso tuttavia rischia di rendere i governi locali vulnerabili di fronte a fluttuazioni del ciclo economico (Panicara et al., 2012) e di incentivare politiche locali pro-cicliche che potrebbero attenuare o neutralizzare gli effetti delle politiche di stabilizzazione messe in campo dal Governo nazionale (Rodden e Vibbels, 2009; OECD, 2010).

**Lo Stato
interviene per
compensare gli
effetti del ciclo
economico sul
bilancio degli enti**

Per ovviare a questo problema, il testo in esame, coerentemente con quanto previsto dalla Legge n. 1 del 2012, prevede che nelle fasi avverse del ciclo economico (o in presenza di eventi eccezionali, come definiti dall'art. 6) ci sia un concorso "supplementare" dello Stato al finanziamento degli enti decentrati (art. 11); di contro, nelle fasi favorevoli del ciclo, saranno gli enti decentrati a contribuire al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (art. 12). In entrambi i casi, le risorse da trasferire sono determinate nei documenti di programmazione tenendo conto della parte di entrate proprie degli enti influenzata dall'andamento del ciclo economico.

**L'efficacia di
questo intervento
dipenderà dalle
concrete modalità
d'attuazione**

Occorre che le modalità di determinazione delle risorse aggiuntive da trasferire agli enti nelle fasi avverse del ciclo (o che gli enti devono trasferire al Fondo ammortamento dei titoli di Stato nelle fasi cicliche positive), la cui definizione è rinviata a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, siano tali da assicurare una sostanziale stabilizzazione dei fondi di bilancio a disposizione degli enti lungo il ciclo economico. Non vanno trascurate le difficoltà connesse con la realizzazione di tale obiettivo: gli andamenti ciclici delle varie aree territoriali non sono sincronizzati, soprattutto in relazione alle diverse caratteristiche delle strutture produttive.

Ci si dovrebbe inoltre muovere verso modelli già adottati in altri paesi, dove la struttura delle entrate attribuite agli enti decentrati è disegnata in modo tale da

limitare gli effetti che il ciclo economico esercita su di esse e dove i trasferimenti ai governi locali vengono determinati sulla base di formule che attutiscono gli effetti sulle entrate proprie degli enti di variazioni temporanee delle basi imponibili¹⁰.

La possibilità di indebitarsi è soggetta a un'intesa a livello regionale

Il contributo delle Amministrazioni locali non si limiterà al mantenimento del pareggio di bilancio, ma riguarderà anche la sostenibilità del debito. In particolare, la riforma costituzionale prefigura il parziale superamento della *golden rule*, come definita dalla modifica del 2001 del Titolo V della Costituzione. Secondo il nuovo articolo 119 della Costituzione, Regioni ed Enti locali potranno indebitarsi, sempre solo a fronte di spese d'investimento¹¹, a condizione che “per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio”.

A questo proposito la proposta di legge in esame (art. 10) prevede che le operazioni di indebitamento siano effettuate sulla base di apposite intese a livello regionale che garantiscano il pareggio del saldo di cassa finale per il complesso degli enti del territorio, compresa la Regione. Il meccanismo individuato va valutato positivamente: da un lato, garantisce margini di flessibilità, da individuare in ambito regionale, nel finanziamento della spesa per investimenti che, per enti di modeste dimensioni, può essere soggetta ad ampie fluttuazioni; dall'altro, permette una sostanziale stabilizzazione in termini nominali del debito di questi ultimi.

Nella fase attuativa andranno definite in dettaglio le procedure di coordinamento

L'attuazione di questo meccanismo è demandata a un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri; in quella sede occorrerà definire in dettaglio le procedure di coordinamento. In particolare, vanno definiti incentivi e regole per la distribuzione ordinata di avanzi e disavanzi tra gli enti di ciascuna regione. Inoltre, va precisato il ruolo delle Regioni, tenuto conto del fatto che da un lato queste ultime sono chiamate a svolgere una funzione

¹⁰ Si veda IMF (2009).

¹¹ Va ricordato che nell'ultimo triennio le Amministrazioni locali hanno erogato circa l'80 per cento della spesa per investimenti del complesso delle Amministrazioni pubbliche.

di coordinamento, dall'altro sono "parte in causa", assieme ai Comuni e alle Province che insistono sul territorio regionale, con riguardo alle esigenze di accesso al debito per il finanziamento degli investimenti.

4. Regole di spesa

La nostra Costituzione demanda alla legge rafforzata l'introduzione di "regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto fra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica" (art. 5, c. 1, lett. e) "per il complesso delle pubbliche amministrazioni" (art. 5, c. 1).

**Le regole di spesa
accrescono la
trasparenza delle
scelte pubbliche**

È opportuno brevemente ricordare i motivi dell'importanza delle regole di spesa. Esse si riferiscono all'aggregato che è più direttamente sotto il controllo del Governo, al contrario delle entrate e del saldo netto che riflettono il ciclo economico e altri fattori. I limiti alla spesa favoriscono il pieno operare degli stabilizzatori automatici, limitando la tendenza delle politiche di bilancio a divenire procicliche nelle fasi favorevoli (Balassone et al., 2010). Rispetto ad altre regole di bilancio, quelle di spesa sono più facili da spiegare ex ante e da valutare ex post e quindi sono più trasparenti. Esse possono rafforzare le regole sui saldi in quanto consentono di controllare anche la dimensione del settore pubblico.

Infine, con riferimento al nostro Paese, va ricordato che gli obiettivi fissati per il saldo primario delle Amministrazioni pubbliche sono stati sistematicamente disattesi nel decennio che ha preceduto la crisi, principalmente per difficoltà nel controllo delle erogazioni (Balassone et al., 2011b; cfr. Sezione 1).

**La proposta è da
valutare
positivamente
sotto vari profili**

Le modalità con le quali il disegno di legge rafforzata dà attuazione al dettato costituzionale sono da valutare positivamente. In primo luogo, è sostanzialmente condivisibile la scelta di richiedere la fissazione di limiti nominali coerenti con il vincolo stabilito in ambito europeo che fa riferimento alla crescita del PIL potenziale. Vengono inoltre declinati in modo adeguato i vincoli pluriennali sulla spesa per i diversi attori coinvolti (cfr. Sezione 3).

Infine, le regole hanno un ambito di applicazione piuttosto ampio in termini sia di enti coinvolti sia di aggregato di spesa considerato, come suggerito dalla teoria e dall'esperienza di altri paesi. È importante, in particolare, l'inclusione nella regola di spesa per le Amministrazioni centrali dei trasferimenti agli altri enti pubblici.

Potrebbe essere utile rafforzare la coerenza dei limiti di spesa

Una regola efficace richiede che, di norma, i tetti di spesa non vengano rivisti. La revisione dei limiti e il loro superamento andrebbero subordinati a procedure dedicate che ne massimizzino la visibilità (come accade ad esempio in Svezia¹²). L'attuale testo sembra invece consentire in via ordinaria revisioni annuali su tutto l'orizzonte di programmazione e non richiedere una specifica autorizzazione del Parlamento per superare i tetti in corso d'anno¹³.

5. Un organismo indipendente per il controllo dei conti pubblici

La Costituzione indica fra i contenuti della legge rafforzata “l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio” (art. 5, c. 1, lett. f).

Il ruolo dell'organismo indipendente è centrale per la trasparenza e la solidità dei conti pubblici

Negli ultimi anni molti economisti hanno suggerito di attribuire a un'agenzia indipendente il monitoraggio e l'analisi dei conti pubblici e, nei casi più estremi, anche l'attuazione della politica di bilancio. Queste proposte si basano sull'esperienza riguardante la gestione della politica monetaria da parte delle banche centrali.

Il contributo che un organismo indipendente può fornire al Paese è molto rilevante. Oltre a presidiare direttamente la coerenza tra obiettivi e politiche,

¹² Si veda Ljungman (2008).

¹³ Viene solo previsto che il “Governo, qualora verifichi il rischio di superamento [del livello massimo della spesa], trasmette una relazione alle Camere” (art. 5, c. 5).

esso può aumentare in misura considerevole la trasparenza dell'informazione disponibile sui conti pubblici, permettendo un maggiore controllo delle politiche da parte del pubblico e riducendo i costi derivanti dall'incertezza.

La capacità dell'organismo indipendente di conseguire questi risultati è tuttavia direttamente connessa con le funzioni a esso assegnate, con la sua effettiva indipendenza e con la disponibilità di risorse umane e finanziarie adeguate.

Le funzioni dell'organismo indipendente sono adeguate

Per quanto riguarda le funzioni, il testo del disegno di legge individua in modo chiaro e sufficientemente ampio il mandato dell'organismo. Ciascuno dei compiti assegnati appare necessario. Per rafforzare l'efficacia dell'azione dell'organismo indipendente si potrebbe stabilire che, in caso di divergenze tra le sue valutazioni e quelle del Governo, quest'ultimo sia tenuto a motivare la propria posizione o a recepire la valutazione espressa dall'organismo, anche in assenza di una richiesta del Parlamento.

L'indipendenza dell'organismo si declina rispetto alla scelta delle persone ...

Con riferimento all'indipendenza dell'organismo, è importante che – seguendo la lettera della Costituzione – si tratti di un organismo “presso le Camere” e non di un organismo parlamentare. Questo ha riflessi in merito sia alla scelta delle persone sia a quella dell'attività da svolgere. Al riguardo, vanno segnalati soprattutto i seguenti aspetti problematici.

In primo luogo, le norme sul personale dovrebbero prevedere procedure pubbliche di selezione. L'obiettivo deve essere quello di favorire la creazione di un nucleo di personale a tempo indeterminato, che costituisca la maggioranza degli addetti, il cui profilo di carriera sia determinato esclusivamente all'interno dell'organismo.

Può essere necessario, nella fase iniziale, disporre di risorse distaccate da altre istituzioni; tale personale andrebbe collocato fuori ruolo dall'istituzione di appartenenza, anche nel caso di personale proveniente dai servizi parlamentari.

Quanto detto suggerisce, in particolare, di non limitare la scelta del Direttore generale – ed eventualmente anche del suo vice, figura che potrebbe non

essere necessaria data la dimensione dell'organismo – all'ambito dei “consiglieri parlamentari delle Amministrazioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica”.

...e delle attività

In secondo luogo, l'effettiva indipendenza si può realizzare solo se l'organismo può definire e gestire in autonomia la propria attività. Da questo punto di vista, il disegno di legge non appare pienamente adeguato: dovrebbe essere esplicitamente affermato che l'organismo decide il programma delle attività¹⁴; il suo mandato istituzionale dovrebbe rimanere diverso e distinto da quello dei servizi parlamentari.

**L'efficacia
dell'organismo
dipende anche
dalla struttura di
vertice**

Infine, l'efficacia dell'azione dell'organismo non dipende solo dalle funzioni e dai profili di indipendenza, ma anche dalla sua struttura di vertice. Date le dimensioni dell'organismo, sembra preferibile una struttura monocratica, anziché una struttura collegiale come quella prefigurata dal disegno di legge. Ciò potrebbe agevolare la scelta di una persona di elevato profilo e indipendenza per la posizione di Presidente.

¹⁴ Il testo stabilisce solamente che l'organismo indipendente “opera sulla base di un Programma delle attività presentato dal Presidente” (art. 18, c. 4).

Bibliografia

Amato, G. (1990), *Due anni al Tesoro*, Il Mulino, Bologna.

Balassone, F., Francese M. e Zotteri S. (2010), “Cyclical Asymmetry in Fiscal Variables in the EU”, *Empirica*, 37, pp. 63-87.

Balassone, F., Momigliano S. e Rizza P. (2011a), “Italy: Medium-Term Fiscal Planning and Frequent Government Changes”, in “Chipping Away at Public Debt”, a cura di Paolo Mauro, The International Monetary Fund, John Wiley & Sons.

Balassone, F., Franco D. e Zotteri S. (2011b), “Achille raggiunge la tartaruga: una regola di spesa per avvicinare obiettivi e risultati di finanza pubblica”, in *La finanza pubblica italiana – Rapporto 2011*, a cura di M.C. Guerra e A. Zanardi.

Banca d'Italia (2009), “Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 2555 di riforma della *Legge di contabilità e finanza pubblica*”, Audizione del Capo del Servizio Studi di Struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia, Daniele Franco, alla Camera dei Deputati, Commissione V (Bilancio, Tesoro e Programmazione), 22 settembre.

Banca d'Italia (2010a), “Esame congiunto della comunicazione della Commissione europea *Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche*”, Testimonianza del Vice Direttore Generale, Ignazio Visco, alla Camera dei Deputati, Commissioni riunite V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e XIV (Politiche dell'Unione europea), 8 luglio.

Banca d'Italia (2010b), “La riforma della *governance* economica europea”, Testimonianza del Vice Direttore Generale, Ignazio Visco, alla Camera dei Deputati, Commissioni riunite V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e XIV (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei Deputati, 5^a (Programmazione economica, Bilancio) e 14^a (Politiche dell'Unione Europea) del Senato della Repubblica, 10 dicembre.

Banca d'Italia (2011), “Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 3921 di riforma della *Legge di contabilità e finanza pubblica*”, Audizione del Capo del Servizio Studi di Struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia, Daniele Franco, alla Camera dei Deputati, Commissione riunite V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della Camera dei Deputati e 5^a (Programmazione economica, Bilancio) del Senato della Repubblica, 18 gennaio.

Franco, D. e Zotteri S. (2010), “Fiscal Rules: What Lessons from Germany?”, in *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz*, a cura di C. Kastrop, G. Meister-Scheufelen, M. Sudho.

IMF (2009), “Macro Policy Lessons for a Sound Design of Fiscal Decentralization”, Staff Note, luglio, Washington (D.C.).

Ljungman, G. (2008), “Expenditure Ceilings—A Survey”, IMF WP/08/282

OECD (2010), “Fiscal policy across levels of government in times of crisis”.

Panicara, E., Rigon M. e Tomat G.M. (2012), “Cyclically adjusted local government balances”, Banca d’Italia, mimeo.

Rodden J. e E. Wibbels (2010), “Fiscal decentralization and the business cycle: an empirical study of seven federations”, in *Economics and Politics*, Volume 22, No 1, pag. 37-67.

