



Servizio del bilancio
del Senato

n.b. nota breve

XVII legislatura
Nota breve n. 2
Aprile 2013

L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio

"Non resta che ancora sottolineare il fatto che una buona finanza [pubblica] non è realizzabile senza un'intelligente partecipazione dei cittadini. Le norme delle leggi di bilancio sono sì utili a mantenere l'amministrazione entro i limiti dati, ma una spesa prudente, una fiscalità produttiva ed equa e un giusto equilibrio fra entrate e spese lo si potrà trovare soltanto laddove la responsabilità viene imposta dall'opinione pubblica di una comunità attiva ed illuminata."

(Bastable, *Public finance*, Macmillan, 1927, p. 761)

L'Ufficio parlamentare di bilancio, recentemente istituito dalla legge n. 243 del 2012, è un organismo destinato a svolgere analisi sui temi della finanza pubblica. Condivide con istituzioni simili già attive in numerosi altri paesi occidentali l'obiettivo di promuovere una maggiore trasparenza del bilancio pubblico ai fini della sostenibilità della finanza pubblica. Seppur nella diversità delle soluzioni organizzative adottate nei diversi paesi, queste istituzioni condividono alcune caratteristiche precise: l'indipendenza dalle autorità di politica fiscale (*non-partisanship*), la trasparenza e l'*accountability*. Per lo svolgimento delle funzioni assegnate essi devono dimostrare altresì una elevatissima competenza tecnica e produrre analisi di indiscussa qualità, in grado di superare positivamente l'esame dell'opinione pubblica e degli operatori specializzati.

n.b.

Il fondamento economico

Il dibattito sul ruolo delle istituzioni fiscali indipendenti origina a metà degli anni Novanta, dal desiderio di adattare alla sfera della politica di bilancio le esperienze fatte dalle banche centrali in tema di politica monetaria. Tale dibattito riconobbe quasi subito che alle istituzioni di bilancio indipendenti (a differenza delle banche centrali) non poteva essere assegnato il compito di decidere in merito alla politica di bilancio, decisione che riflette un mandato di rappresentanza tra elettore ed eletto. Tali organismi avrebbero invece dovuto rivestire il compito molto più limitato di incrementare la trasparenza delle decisioni pubbliche, riducendo le asimmetrie informative e l'opacità dietro cui potevano nascondersi eventuali comportamenti opportunistici. Grazie alla maggiore trasparenza sarebbe aumentato il costo di reputazione connesso con l'adozione di cattive politiche e verrebbe influenzata la capacità degli elettori di premiare – con la rielezione – i "buoni" *policy-makers*.

Istituzioni indipendenti di questo tipo esistono da molto tempo in alcuni paesi; ad esempio il *Central Planning Bureau* in Olanda, l'*High Council of Finance* in Belgio o il *Congressional Budget Office* negli Stati Uniti.

L'Unione europea e gli organismi internazionali

Nell'ambito delle istituzioni economiche internazionali è stato evidenziato il ruolo positivo che la costituzione di organismi di bilancio indipendenti può produrre, con una maggiore trasparenza di bilancio, in merito alla credibilità e qualità delle politiche pubbliche. Nell'ambito dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) un gruppo di lavoro sta lavorando alla definizione di un elenco di principi che dovrebbero ispirare la costituzione e l'attività di queste istituzioni¹. Essi si dividono in nove punti:

- 1) Condivisione dei valori di riferimento da parte di tutto lo spettro politico (*local ownership*);
- 2) Indipendenza e *non-partisanship* (che viene chiaramente distinta dalla *bi-partisanship*);
- 3) Funzioni elencate dalla legge, ma con autonoma capacità di definire il proprio programma di lavoro, in connessione con il processo di bilancio;
- 4) Risorse stabili, adeguate alle funzioni assegnate;
- 5) *Accountability* verso il Parlamento, prevista nel rispetto dell'indipendenza funzionale dell'organismo;
- 6) Accesso all'informazione rilevante;
- 7) Trasparenza nello svolgimento della propria attività, con adeguata pubblicità delle proprie analisi e rapporti;
- 8) Capacità di comunicazione, con la stampa la società civile e gli altri soggetti di riferimento;
- 9) Valutazione esterna delle proprie analisi.

¹ http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Revised%20IFI%20Principles_EN%20-%202013-Feb-13.pdf

Nel quadro di regole fiscali europee, un regolamento presentato nel novembre 2011 e quasi approvato in via definitiva (cd. *two pack*) impone agli stati membri la costituzione di organismi indipendenti che abbiano la funzione di monitorare il rispetto delle regole di bilancio; inoltre richiede che le previsioni macroeconomiche (su cui vengono fondate quelle di finanza pubblica) siano realistiche e non ottimistiche (e quindi possibilmente predisposte dall'organismo indipendente). In linea con il nuovo quadro europeo, numerosi stati membri hanno istituito o sono in procinto di istituire istituzioni di bilancio indipendenti, come ad esempio la Francia, l'Irlanda, il Portogallo, la Slovenia, etc.

L'Ufficio parlamentare di bilancio

Il fondamento nell'ordinamento italiano 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, è rintracciabile nella legge costituzionale n. 1 del 2012, che introduce nella Costituzione italiana il principio dell'equilibrio dei bilanci delle pubbliche amministrazioni (art. 5, lettera f)). Per la disciplina degli aspetti applicativi, la legge costituzionale rinvia ad una successiva legge, da approvare con una maggioranza qualificata (cd. legge rinforzata), approvata in via definitiva nel dicembre del 2012. La legge rinforzata, tra le altre cose, istituisce l'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) e ne regola le caratteristiche principali: la composizione dell'organo di vertice, il mandato, la dotazione di risorse umane e strumentali, la libertà di accesso all'informazione².

Per consentire il primo insediamento dell'Ufficio parlamentare di bilancio il Parlamento sarà chiamato a procedere con la nomina dell'organo di vertice (valutando l'eventualità di una modifica ai Regolamenti parlamentari). Il primo Consiglio proseguirà poi alla definizione dei regolamenti organizzativi dell'Ufficio, alla selezione del personale e alla predisposizione del primo programma annuale di attività.

L'UPB: l'indipendenza e l'*accountability*³

La legge costituzionale n. 1 del 2012 stabilisce che sia istituito un organismo indipendente presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale. La legge rinforzata articola tale principio, precisando che l'Ufficio opera in piena autonomia e con indipendenza di

² Articoli 16-19 della legge n. 243 del 2012, di attuazione della legge costituzionale n. 1 del 2012.

³ *Accountability* è una parola inglese che non ha un esatto equivalente in italiano. La si può tradurre con "rendicontazione" o con "responsabilità rispetto agli esiti". Nell'accezione più generale, essa indica l'obbligo di render conto a chi vi è interessato (*stakeholders*) dei risultati della propria azione in un certo ambito.

giudizio e di valutazione. Tale legge, peraltro, evidenzia anche le condizioni di *accountability* nei confronti del Parlamento cui l'organismo risponde.

Per garantire l'autonomia, le norme organizzative e di funzionamento, ivi inclusa la disciplina dello stato giuridico del personale operante presso l'organismo, sono adottate dal Consiglio dell'Ufficio; viene fissata una dotazione finanziaria (3 milioni di euro per ciascuna Camera, a decorrere dal 2014), rideterminabile esclusivamente con la legge di bilancio e sentito il Consiglio. Per garantire l'*accountability*, i regolamenti di organizzazione sono adottati previo assenso dei Presidenti delle Camere, il programma annuale di attività sulla cui base opera l'Ufficio viene presentato alle Commissioni parlamentari competenti, viene assicurata la piena trasparenza delle attività dell'organismo. Inoltre il bilancio preventivo ed il rendiconto sono trasmessi ai Presidenti delle Camere e pubblicati in allegato ai bilanci delle Camere stesse.

L'Ufficio di bilancio italiano riflette pertanto i buoni principi dell'OCSE, ribadendo due aspetti cruciali per il proprio funzionamento: l'indipendenza e l'*accountability*. L'esperienza internazionale dimostra, peraltro, che l'indipendenza e l'autorevolezza, pur certamente sostenute da un buon disegno istituzionale (ad esempio in merito all'autonomia di bilancio e continuità delle risorse, ai criteri di nomina dell'organo di vertice o alla selezione del personale), sono caratteristiche che si guadagnano sul campo e che derivano solo da una condivisione dell'intero sistema di decisione pubblica dei valori sottesi all'attività di tali organismi.

L'UPB: l'organo di vertice

L'organo di vertice dell'Ufficio parlamentare di bilancio è costituito da un Consiglio di tre membri, di cui uno con funzioni di Presidente. Essi sono nominati d'intesa dai Presidenti delle Camere nell'ambito di un elenco di dieci soggetti indicati dalle Commissioni bilancio di ciascuna Camera, a maggioranza dei 2/3 dei rispettivi componenti, secondo le modalità che dovranno essere definite dai Regolamenti parlamentari.

Tali soggetti sono scelti tra persone di riconosciuta indipendenza e comprovata competenza ed esperienza in materia di economia e finanza pubblica, a livello nazionale e internazionale.

Il Presidente e i consiglieri durano in carica sei anni e non possono essere confermati. Possono essere revocati solo per gravi violazioni dei doveri d'ufficio, su proposta delle Commissioni parlamentari competenti, adottata a maggioranza dei due terzi dei relativi componenti (anche in questo caso secondo modalità definite nei Regolamenti parlamentari).

La legge regola il trattamento economico riconosciuto al Presidente (pari a quello previsto per il Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato) e per gli altri due membri del Consiglio (pari all'80 per cento di quello del Presidente). Viene sancita l'incompatibilità con altre attività professionali.

Ai fini del completamento delle prime procedure di nomina (e nell'eventualità di una integrazione dei Regolamenti parlamentari) occorrerebbe valutare alcuni aspetti:

- come consentire la formazione di una lista unitaria di dieci soggetti, tenuto conto che vi si perviene con voto separato delle Commissioni competenti dei due rami del Parlamento;
- come garantire la trasparenza - sollecitata dagli organismi internazionali - nelle procedure di nomina, affinché i requisiti di indipendenza e competenza dei candidati possano essere compiutamente valutati;
- se (e come) inserire ulteriori specificazioni dei requisiti di esperienza richiesti ai candidati, ai fini di rendere maggiormente valutabile la competenza in materia economica indicata dalla legge rinforzata.

L'UPB: le funzioni

Nella richiamata legge costituzionale, all'Ufficio parlamentare di bilancio vengono attribuiti compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio. La legge rinforzata articola con maggiore dettaglio tali indicazioni e chiarisce che l'Ufficio effettua analisi, verifiche e valutazioni in merito a:

- 1) previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica;
- 2) l'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggior rilievo;
- 3) gli andamenti di finanza pubblica, anche per sottosettore, e l'osservanza delle regole di bilancio;
- 4) l'attivazione e l'utilizzo di alcuni istituti previsti dal nuovo quadro di regole europee (in particolare, il meccanismo correttivo e l'autorizzazione in caso di evento eccezionale);
- 5) la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo
- 6) ulteriori temi economico-finanziari rilevanti ai fini delle predette attività.

Di particolare rilievo è la previsione che tali funzioni vengano svolte anche attraverso l'elaborazione di proprie stime, presupponendo in tal modo l'incardinamento presso l'organismo di precise competenze analitiche quantitative, da esercitare autonomamente rispetto alle valutazioni del Governo. Viene prevista la piena trasparenza e pubblicità delle analisi (pubblicazione sul sito internet).

Con riferimento alle funzioni assegnate all'organismo, cruciale risulta la solidità tecnica delle analisi svolte. Queste presuppongono infatti l'adozione di modelli che spesso riflettono posizioni specifiche su una serie di ipotesi di funzionamento dei sistemi economici. Basti pensare al recente dibattito, che ha assunto una dimensione anche politica, sui cd. moltiplicatori, che ha visto contrapporsi diverse posizioni sulla misura delle

interazioni tra politica fiscale e sistema economico⁴.

Le istituzioni indipendenti con maggiore tradizione fondano la credibilità delle proprie analisi su una prospettiva di piena trasparenza delle metodologie adottate, nonché sull'assoggettamento delle analisi alla cd. revisione tra pari (*peer review*) in uso nella ricerca scientifica del mondo accademico e degli organismi internazionali⁵. Spesso viene fatto ricorso alla costituzione di comitati scientifici che hanno la funzione di fornire indicazioni metodologiche sulle analisi svolte. In tal senso va letta la previsione della legge rinforzata che consente al Consiglio di istituire un Comitato scientifico composto da persone di comprovata competenza in campo economico-finanziario.

L'UPB: la selezione del personale

La legge rinforzata prevede che il personale dell'Ufficio venga selezionato in piena autonomia, unicamente sulla base di criteri di merito e di competenza. In particolare, è composto da:

- personale a tempo indeterminato assunto mediante concorso pubblico;
- personale delle due Camere, nonché di amministrazioni pubbliche (o di diritto pubblico) collocato fuori ruolo;
- personale selezionato con procedure comparative pubbliche, per lo svolgimento di incarichi a tempo determinato di durata non superiore a tre anni, rinnovabile una sola volta.

La dotazione dell'Ufficio è fissata in 30 unità per i primi tre anni di attività dell'Ufficio, e in seguito fino a 40 unità.

Al funzionamento dei servizi sovrintende un Direttore generale, con specifica competenza ed esperienza in materia di economia e di finanza pubblica, nominato dal Presidente nell'ambito del personale appartenente all'Ufficio.

La Camera e il Senato mettono a disposizione dell'Ufficio i locali per la sede e le necessarie risorse strumentali.

L'UPB: altri aspetti qualificanti

In base alla legge rinforzata le analisi dell'Ufficio possono comportare la responsabilità del governo di spiegare la propria posizione (principio del *comply or explain*). In presenza di "valutazioni significativamente divergenti" dell'Ufficio rispetto a quelle del Governo, infatti, quest'ultimo può essere chiamato, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica, ad illustrare i motivi per i quali ritiene

di confermare le proprie valutazioni.

La legge rinforzata sancisce, infine, la libertà di accesso dell'Ufficio alle informazioni necessarie per le proprie analisi. Esso, infatti, può accedere a tutte le banche dati in materia di economia o di finanza pubblica, costituite o alimentate dalle amministrazioni e dagli enti di diritto pubblico e con gli enti partecipati da soggetti pubblici. Esso, inoltre, corrisponde con tutte le amministrazioni pubbliche, cui richiede, oltre a dati ed informazioni, ogni forma di collaborazione utile per l'adempimento delle proprie funzioni istituzionali.

Occorre tenere conto che l'accesso alle banche dati per lo svolgimento delle analisi di finanza pubblica non è una novità, ma già la legge di contabilità n. 196 del 2009 prevede che la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica abbiano accesso ad ogni fonte informativa ritenuta rilevante per il controllo della finanza pubblica. La conferma da parte della legge rinforzata di tale previsione, sottolinea la rilevanza di tale aspetto e rende ineludibile la completa attuazione delle vigenti disposizioni di accesso.



nota breve

Sintesi di argomenti di attualità
del Servizio bilancio del Senato

I testi sono disponibili alla pagina
<<http://www.senato.it/documentazione/bilancio/>>

progetto grafico the washing machine

⁴ Si veda, ad esempio, Fondo Monetario Internazionale, *World Economic Outlook*, ottobre 2012; Commissione Europea, *European Economic Forecast*, autunno 2012; Banca Centrale Europea, *Bollettino mensile*, dicembre 2012.

⁵ Si veda ad esempio, <http://www.cbo.gov/publication/44017>.