

XVI legislatura

**A.S. 3047:**

**"Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale"**

(Approvato dalla Camera dei deputati)

Dicembre 2011

n. 55



servizio del bilancio  
del Senato

## Servizio del Bilancio

Direttore ...

tel. ...

## Segreteria

tel. 5790

## Uffici

### **Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi**

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

### **Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata**

avv. Giuseppe Delreno

tel. 2626

### **Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa**

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

## INDICE

Articolo 1 .....	1
Articolo 2 .....	6
Articolo 3 .....	7
Articolo 4 .....	7
Articolo 5 .....	10
Approfondimento 1 - La depurazione dal ciclo. Brevi cenni su finalità e metodi ....	20
Approfondimento 2 - Definizioni e disegno delle regole fiscali.....	22
Approfondimento 3 - Caratteristiche e compiti dei <i>Fiscal Council</i> .....	23



## *Articolo 1*

L'articolo 1 novella interamente l'art. 81 della Costituzione che disciplina la formazione del bilancio dello Stato e la copertura delle leggi di spesa. L'articolo 81 per lo Stato e l'articolo 119 per Regioni, Province e Comuni e Città metropolitane, sono alla base delle procedure e delle regole di finanza pubblica nella Costituzione vigente.

Il primo comma dell'art. 81 novellato introduce, in relazione al bilancio dello Stato, l'obbligo di equilibrio tra entrate e spese, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il secondo comma dispone il divieto di ricorrere all'indebitamento se non per tenere conto del ciclo e al verificarsi di eventi eccezionali. In quest'ultimo caso, viene richiesta l'autorizzazione delle Camere da adottarsi a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

**Al riguardo**, la norma costituzionalizza per lo Stato la regola dell'equilibrio di bilancio al netto del ciclo, principio che si ispira alle vigenti regole europee che adottano, quale parametro di riferimento, un saldo al netto del ciclo e delle *una tantum* (per maggiori dettagli sulle questioni legate alla scelta di un saldo depurato dal ciclo, si veda l'Approfondimento 1)

La disposizione in esame va letta congiuntamente a quanto previsto all'articolo 2 (di modifica dell'art. 97 Cost.), in relazione al complesso delle amministrazioni pubbliche, e all'articolo 4 (di modifica dell'art. 119 Cost.) per le autonomie territoriali. In particolare, l'articolo 2 - richiamando l'adesione delle amministrazioni pubbliche alle vigenti regole europee - sembrerebbe riflettere l'impegno del complesso delle pubbliche amministrazioni al raggiungimento dell'obiettivo di saldo richiesto dalle regole europee, rappresentato dal pareggio strutturale (cioè depurato dal ciclo e dalle *una tantum*) del conto economico delle pubbliche amministrazioni. L'articolazione di tale principio tra i soggetti che compongono le pubbliche amministrazioni - contenuta negli articoli 81 e 119 Cost. novellati - indica che la depurazione per il ciclo viene richiamata esclusivamente per lo Stato, ma non per le autonomie territoriali.

Il primo comma dell'articolo 81 novellato sembra suggerire, quindi, un criterio per realizzare i *target* richiesti a livello europeo. Dato l'obiettivo di pareggio strutturale per l'intera PA, cui corrisponde

un obiettivo nominale che dipende dalla posizione ciclica, l'articolazione per sottosettore di tale obiettivo nominale viene effettuata in modo tale da imputare la componente ciclica allo Stato (e quindi alle amministrazioni centrali).

Si ricorda che l'adozione di un saldo depurato dal ciclo consente di avere disavanzi nominali (e quindi ricorrere all'indebitamento) nei periodi in cui l'*output gap* è negativo, ma impone un avanzo (e quindi di ripagare il debito) nei periodi in cui l'*output gap* è positivo; l'oscillazione del disavanzo nominale in relazione al ciclo viene, nel primo comma, riservata allo Stato. Il secondo comma dell'articolo 81 novellato richiama, in coerenza con tali disposizioni, la facoltà di ricorrere all'indebitamento nelle fasi avverse del ciclo economico. Si tratterebbe di un indebitamento la cui entità viene decisa nella fase di programmazione di medio periodo della politica fiscale, ambito nel quale - sulla base della posizione ciclica dell'economia - vengono fissati i saldi obiettivo per il periodo di riferimento.

In Italia, la legge di contabilità già prevede che il Documento di Economia e Finanza (DEF) indichi gli obiettivi strutturali per la PA (cioè al netto degli effetti del ciclo e delle misure *una tantum*), i valori programmatici (nominali) e la loro articolazione per sottosectori (art. 10, comma 1, lettera e) della legge n. 196 del 2009, e successive modifiche). La prescrizione costituzionale nulla aggiungerebbe a tale schema se non l'obbligo che gli obiettivi strutturali per la PA dovranno essere posti pari a zero. Ciò che viene aggiunto è l'articolazione di tali obiettivi tra sottosectori e in particolare l'intestazione allo Stato della facoltà di disavanzo (e dell'obbligo di avanzo) in connessione con l'andamento dell'*output gap*. Tale aspetto presenta profili di una certa complessità, per l'esame dei quali si rinvia a quanto indicato all'art. 5, comma 1, lett. g).

Il secondo comma novellato introduce anche una seconda possibilità di deroga rispetto al divieto di indebitamento, legata al verificarsi di eventi eccezionali. Si tratta di una clausola di salvaguardia (c.d. *escape clauses*) che, in base alla letteratura economica, dovrebbe essere prevista nel contesto di un disegno ottimale delle regole fiscali (Si veda anche l'Approfondimento 2). L'introduzione di regole che impediscano il ricorso all'indebitamento potrebbe rivelarsi inopportuno al verificarsi di circostanze eccezionali poiché limiterebbe gli strumenti di reazione dei *policy-maker*; inoltre il rispetto della regola potrebbe indurre ad adottare politiche non

adeguate (ad esempio pro-cicliche). Al fine di evitare che, al verificarsi di eventi eccezionali, vi sia l'incentivo a non rispettare la regola, la letteratura economica suggerisce di affiancare il disegno di tali regole con specifiche clausole di salvaguardia. Tenuto conto della *ratio* di tale eccezione, le ipotesi derogatorie sono di solito ridotte a pochi casi, nonché subordinate a procedure di deliberazione qualificata. Questa sembra essere la funzione del comma in esame che prevede la facoltà di ricorrere all'indebitamento previa autorizzazione da parte delle Camere, con voto espresso a maggioranza assoluta. Analoghi requisiti vengono previsti nelle modifiche costituzionali approvate in Germania e in Spagna.

Da notare la differenza tra le due fattispecie di deroga al divieto di ricorso all'indebitamento. La prima - quella legata ad un *output gap* negativo - è incardinata nella decisione di politica fiscale e si manifesta in una entità che dipende da un parametro tecnico (l'*output gap*), predeterminato sulla base di modelli econometrici concordati a livello europeo. Tale componente riflette una politica di stabilizzazione che non ha componente discrezionale, ma incorpora l'operare degli stabilizzatori automatici. Nei periodi in cui l'*output gap* è negativo, il bilancio di previsione, pur presentando un disavanzo (e quindi richiedendo l'emissione di debito per il proprio finanziamento), risulterebbe coerente con il rispetto della regola di pareggio strutturale.

La seconda - quella legata ad un evento eccezionale - si manifesta, in via eventuale, nel corso dell'esercizio, in misura non prevedibile che dipende dall'evento e dalla decisione politica di farvi fronte con il ricorso all'indebitamento. A titolo di esempio, i titoli emessi per finanziare gli interventi a favore della Grecia nel maggio 2010, nel quadro prefigurato nella nuova Costituzione, ricadrebbero verosimilmente in questa fattispecie legata ad eventi eccezionali.

Il terzo comma riproduce, con limitate modifiche, quanto indicato al quarto comma dell'art. 81 vigente, prevedendo che ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri finanziari provveda ai mezzi per farvi fronte.

**Al riguardo**, si segnala che, nella versione in esame, la dizione "ogni legge" sostituisce quella "ad ogni altra legge"; tale modifica si rende necessaria in connessione con la mancata riproposizione, nel testo novellato, del comma terzo dell'art. 81 della Costituzione vigente, il quale stabilisce che con il bilancio non si possono stabilire nuovi

tributi e nuove spese. La Costituzione distingue tra la legge di bilancio, con la quale appunto non è possibile stabilire nuovi tributi e nuove spese (da qui la ricostruzione della legge di bilancio come strumento legislativo a contenuto tipico e a competenza limitata), e le altre leggi che invece possono innovare l'ordinamento. A queste leggi viene richiesto di non alterare i saldi complessivi fissati con le leggi di bilancio e di provvedere ad indicare i mezzi finanziari per far fronte a nuove o maggiori spese. L'innovazione relativa al bilancio implica che tale strumento sia assimilabile, almeno in parte, alle altre leggi che modificano l'ordinamento e, per tale motivo, viene ritenuto opportuno prevedere una formulazione che estenda a tutte le leggi (quindi anche al bilancio) l'obbligo di copertura.

In tale ambito occorre, peraltro, considerare come il principio dell'obbligo di copertura delle leggi si evolva alla luce del più ampio principio di equilibrio del bilancio. In linea generale, la costituzionalizzazione della regola del pareggio di bilancio (soprattutto in quanto richiesto anche *ex post*, in coerenza con le regole europee) rafforza l'obbligo di copertura finanziaria delle leggi approvate durante l'anno, che sono tenute appunto a non alterare l'equilibrio posto dal bilancio iniziale. E anche per il disegno di legge di bilancio derivante dal quadro costituzionale novellato, il principio di pareggio e il principio di copertura si integrano, risultando necessario garantire l'equilibrio tra entrate e spese nel loro complesso, come somma della componente tendenziale e di innovazione (verosimilmente unificate in un unico strumento), con un percorso preventivo di verifica dell'equilibrio tra entrate e spese, secondo schemi che potrebbero ispirarsi a quelli oggi utilizzati per le quantificazioni dei provvedimenti in corso d'anno, ma applicati appunto ai valori tendenziali delle entrate e delle spese, cui associare gli effetti dell'innovazione. Se l'insieme del bilancio deve essere in pareggio, la componente di innovazione del bilancio deve chiudere il divario tra tendenziali e obiettivi; in questo senso, la verifica sugli effetti di tale componente innovativa indagherà non tanto la copertura, ma l'effettività di tale chiusura del criterio di pareggio. Tutta da valutare, rimane l'esigenza di una verifica aggiuntiva sulla componente di innovazione, sviluppata a sé rispetto alla verifica del pareggio costituzionale.



La lettura congiunta di tale aspetti implicherebbe che una valutazione complessiva degli equilibri tra entrate e spese del bilancio dello Stato dovrebbe fondarsi altresì su una analoga verifica degli andamenti tendenziali per l'intera PA e dei raccordi ipotizzati per l'identificazione del bilancio programmatico.

Sempre sul piano delle modifiche testuali al vigente testo costituzionale, si rileva che la nuova formulazione proposta individua l'oggetto dell'obbligo di copertura nei "nuovi o maggiori oneri finanziari" che ogni legge importi, laddove il testo vigente fa riferimento alle "nuove o maggiori spese". La sostituzione del termine "spese" con "oneri" recepisce quanto elaborato nel quadro della prassi applicativa dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione che ha operato una sostanziale assimilazione delle "nuove o maggiori spese" alle "minori entrate" ai fini dell'applicazione delle procedure di verifica dell'impatto sui saldi di finanza pubblica e di congruità dei mezzi di copertura. Sia le variazioni sul lato delle entrate sia quelle sul lato della spesa, allorquando determinino effetti peggiorativi dei predetti saldi, sono quindi identificati nella categoria degli "oneri" da sottoporre a copertura.

I commi quarto e quinto dell'articolo in esame confermano le disposizioni vigenti (rispettivamente il primo e secondo comma dell'articolo 81), stabilendo che le Camere approvano ogni anno con legge di bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal governo, nonché regolando l'esercizio provvisorio.

Il sesto comma rimanda ad una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera per la definizione del contenuto proprio della legge di approvazione del bilancio, nonché per le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni. Indirizzi più specifici sui contenuti di tale legge sono riportati all'art. 5.

Al riguardo, andrebbero chiariti gli effetti giuridici che si associano alla approvazione della nuova legge di contabilità con un quorum rafforzato, in particolare qualora l'intenzione fosse quella di porla in una posizione sovra ordinata rispetto ad altre fonti correlate (legge di bilancio, legge di approvazione del rendiconto), con conseguenze in ordine alla legittimità della legge ordinaria che contenesse disposizioni in deroga alla prima.

Occorrerebbe valutare, in altri termini, se l'indicazione del quorum rafforzato possa ritenersi sufficiente a configurare un grado

gerarchico superiore rispetto alle altre iniziative legislative o se sia possibile introdurre deroghe (anche soltanto *una tantum*) a criteri e norme recati nella nuova legge di contabilità con fonti di pari rango.

## *Articolo 2*

Tale articolo introduce, all'art. 97 della Costituzione, un comma aggiuntivo in base al quale le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento europeo, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Al riguardo, come già evidenziato in precedenza, l'esplicito riferimento alle pubbliche amministrazioni e il richiamo all'ordinamento europeo sembrano definire un impegno generale al rispetto dei principi di equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito, che viene poi dettagliato negli articoli 81 e 119.

L'affermazione si rende necessaria per chiarire che l'obiettivo di equilibrio di bilancio inserito in Costituzione è ispirato e declinato in coerenza con i parametri europei, riguarda tutte le amministrazioni pubbliche e si riferisce al saldo strutturale del loro conto economico.

La previsione si rende quindi opportuna per rendere esplicito che il vincolo costituzionale di equilibrio coinvolge anche una serie di enti che non sono direttamente riconducibili allo Stato o alle autonomie territoriali (es. le università). Inoltre, mira a chiarire che l'impegno primario è quello di garantire il pareggio strutturale del conto economico delle PA, il cui saldo è formato dalla differenza tra entrate e spese economiche (al netto delle partite finanziarie), con voci contabilizzate in base ai criteri di contabilità nazionale (competenza economica).

L'articolo in esame sembrerebbe porsi, quindi, come regola generale che informa l'azione di politica fiscale, ispirata all'equilibrio di bilancio e alla sostenibilità del debito. Ancorché collocato all'articolo 97, tale innovazione mirerebbe a costituzionalizzare le regole fiscali sovranazionali, da cui discendono gli obblighi di equilibrio sui soggetti che compongono la PA, anche se alcuni di questi enti (lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e le Città metropolitane) hanno una declinazione esplicita di tale equilibrio in Costituzione.

L'introduzione di una disposizione come quella in esame sembra, infine, diretta a consentire un adeguamento aperto a successive modificazioni del quadro di regole europee; ad esempio l'adozione delle regole di evoluzione sul debito o sulla spesa recentemente approvate nell'ambito della riforma della *governance* economica europea (cd. *six pack*<sup>1</sup>) avrebbe l'appiglio costituzionale nella dizione recata dall'articolo 97 novellato.

### *Articolo 3*

Tale articolo modifica l'art. 117 della Costituzione spostando la competenza in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici dalle funzioni concorrenti alle competenze esclusive dello Stato.

Al riguardo, l'attribuzione alla esclusiva responsabilità dello Stato della materia dell'armonizzazione dei bilanci appare, innanzitutto, finalizzata a realizzare quella omogeneità dei sistemi contabili e dei connessi obiettivi di ordine, chiarezza e trasparenza che la legge di contabilità già riconosce come cruciale ai fini del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Non meno trascurabili risultano le esigenze di evitare l'insorgenza di possibili conflitti istituzionali di natura costituzionale nell'ambito della competenza legislativa concorrente e di attribuire al livello centrale un ruolo più incisivo ed effettivo nella materia in esame.

### *Articolo 4*

L'articolo 4 interviene in materia di finanza delle autonomie territoriali modificando il primo e il sesto comma dell'articolo 119 della Costituzione.

Il comma 1, lettera a) precisa che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali diversi dallo Stato è affiancata dalla regola di equilibrio tra entrate e spese (già enunciata per il complesso delle pubbliche amministrazioni dall'art. 97 e per lo Stato dall'art. 81), nonché che tali enti concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

---

<sup>1</sup> Per una sintesi del contenuto dei provvedimenti in cui si sostanzia il c.d. *six pack* si veda la Nota breve n. 9 - Ottobre 2011 - del Servizio del bilancio del Senato della Repubblica.

Al riguardo, l'adozione del principio di equilibrio dei bilanci appare suscettibile di implicazioni particolarmente rilevanti per le amministrazioni locali.

Una prima dimensione riguarda la relazione tra nuovo disposto costituzionale e patto di stabilità interno, tenuto conto che l'introduzione del principio dell'equilibrio dei bilanci appare destinato a determinare la sostituzione delle vigenti formule di patto.

Il secondo aspetto, strettamente legato al primo, riguarda il volume di risorse da assicurare agli enti territoriali (rispetto alle quali richiedere il rispetto della regola di equilibrio) e comunque tali da garantire il concorso delle amministrazioni locali al consolidamento della finanza pubblica. Le leve tramite le quali si è ottenuto tale concorso sono state, da un lato, il patto di stabilità interno che ha imposto alle amministrazioni vincoli finalizzati a conseguire risparmi incrementali rispetto ai risultati raggiunti negli esercizi pregressi, dall'altro, la riduzione progressiva dei trasferimenti. La prima tipologia di intervento, nella misura in cui imponga obiettivi diversi dall'equilibrio di bilancio, sembrerebbe non in linea con il nuovo dettato costituzionale. D'altro canto, il superamento del patto di stabilità interno può avvenire solo in modo graduale, tenuto conto che alcuni enti, nel quadro vigente, presentano avanzi che non possono essere spesi proprio in virtù del patto.

Rimarrebbe la possibilità di realizzare il contributo delle amministrazioni locali al consolidamento attraverso la regolazione dei trasferimenti. Ma anche tale strumento è ormai inutilizzabile nel disegno istituzionale del titolo V della Costituzione, come attuato dalla legge delega sul federalismo fiscale (L. 42/2009) che ha riconosciuto alle amministrazioni locali la titolarità di fonti tributarie proprie, sostitutive dei trasferimenti erariali, salvo quelli aventi finalità perequative.

Dalla considerazione congiunta di tali elementi deriva l'opportunità che l'entrata in vigore della norma costituzionale tenga conto del completamento dell'azione di consolidamento, quando cioè la maggior parte degli enti presenti una situazione di equilibrio di bilancio.

Di particolare rilievo ai fini della comprensione delle modifiche poste in capo alle autonomie territoriali è la problematica della compensazione connessa con gli effetti del ciclo sull'equilibrio dei

bilancio, in relazione alla quale si rinvia a quanto indicato all'articolo 5, lettera g).

Il comma 1, lettera b) conferma la vigente possibilità per Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane di ricorrere all'indebitamento, per finanziare spese di investimento, purché accompagnata da contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

**Al riguardo**, il sesto comma novellato conferma i vigenti margini di ricorso all'indebitamento per enti territoriali, riconoscendo la specificità soprattutto degli enti di piccole dimensioni, per i quali appare molto difficile (se non impossibile) reperire risorse per realizzare gli investimenti nell'ambito delle entrate correnti. Tale conferma è però accompagnata dall'introduzione di alcuni vincoli finalizzati a rafforzare la disciplina individuale e dell'intero comparto delle autonomie territoriali.

Ai fini del rafforzamento della disciplina individuale, l'operazione di indebitamento del singolo ente deve essere accompagnata dalla predisposizione di un piano di ammortamento. In tal modo, il vincolo di equilibrio richiamato al comma 1 dell'articolo 119 novellato si trasforma in un obbligo di equilibrio intertemporale. L'equilibrio tra entrate e spese richiesta agli enti terrebbe quindi conto di spese che incorporano le quote di ammortamento; di fatto, a fronte dell'operazione di indebitamento attivata in connessione con la realizzazione di un'opera, gli enti sarebbero tenuti a realizzare avanzi negli anni successivi.

La facoltà individuale di ricorrere all'indebitamento, peraltro, soggiace ad un secondo vincolo, reso necessario dall'esigenza di coordinare il comportamento individuale con le esigenze di equilibrio del complesso degli enti. Infatti il ricorso all'indebitamento di un ente non altera l'equilibrio dell'intera PA solo se tale disavanzo è compensato dalla somma degli avanzi degli altri enti. Risulta evidente che questo può avvenire solo in presenza di una azione di coordinamento dell'accesso all'indebitamento. In assenza di una azione di tal genere, infatti, si potrebbe verificare la situazione in cui un numero elevato di enti deliberi simultaneamente operazioni di indebitamento, non compensate dalla somma degli avanzi degli altri enti. Ne deriverebbe l'emergere di un disavanzo della PA.

Il comma sesto novellato chiarisce che l'equilibrio deve essere garantito per il complesso degli enti di una Regione, cioè che la somma

dell'indebitamento attivato annualmente dai Comuni, dalle Province, dalle eventuali Città metropolitane e dalla Regione, di ciascuna Regione deve essere pari alla somma delle quote di ammortamento afferenti ai bilanci del medesimo complesso di enti.

### *Articolo 5*

I commi 1 e 2 dell'articolo 5 specificano gli ambiti disciplinati dalla legge di cui al comma sesto dell'articolo 81 come novellato dalla legge costituzionale in esame.

Il comma 1, lettera a), prevede siano regolate le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica; la lettera b) prevede l'accertamento delle cause (variamente articolate) degli scostamenti rispetto alle previsioni; la lettera c) prevede sia identificato il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione.

Al riguardo, le disposizioni recate dalle lettere a), b) e c) richiamano ciascuna aspetti specifici che possono essere ricondotti alla problematica generale dell'applicazione a consuntivo della regola di pareggio. Se disegnato in coerenza con le regole europee, il principio costituzionale di equilibrio strutturale dei conti dovrebbe essere garantito anche a consuntivo.

La formulazione della lettera a) sembra suggerire tale concetto, anche se il richiamo a "...verifiche consuntive sugli andamenti di finanza pubblica" sembrerebbe riguardare più azioni di analisi delle informazioni disponibili, che non esplicita statuizione del rispetto di una regola anche a consuntivo. Sarebbe utile valutare se una diversa formulazione della lettera a) (con una esplicita indicazione della validità *ex post* della regola di equilibrio) possa trasmettere un più incisivo messaggio del nuovo impianto costituzionale. Questo soprattutto in considerazione che le novelle costituzionali degli articoli 81, 97, 117 e 119 non indicano tale principio e che la mancata coerenza tra obiettivi *ex ante* e risultati *ex post* rappresenta uno dei punti deboli dell'intero processo di deliberazione e gestione delle politiche di bilancio in Italia.

L'introduzione della validità anche a consuntivo della regola di equilibrio pone una serie di questioni di particolare rilievo. La capacità di rispettare anche *ex post* gli obiettivi di bilancio è

fortemente influenzata dalla componente di previsione sottostante alle decisioni di spesa e di entrata. In un mondo senza errori di previsione, l'approvazione di un bilancio in equilibrio sarebbe sufficiente a garantire il pareggio anche nei conti di consuntivo. Però - a causa dell'ampia componente di previsione in esso contenuta - il processo di formazione del bilancio non può essere (e non sarà mai) esente da errori. L'incertezza che caratterizza le previsioni farà necessariamente emergere una divergenza tra obiettivi *ex ante* e risultati *ex post*. L'errore può emergere da misure di correzione non quantificate correttamente (anche per una incompleta base informativa disponibile), ma anche da andamenti di programmi di spesa che presentano improvvise accelerazioni per fatti esogeni imprevedibili, eventi economici inaspettati o numerosissimi altri motivi che influiscono sulla entità delle entrate incassate e delle spese effettuate.

Tali considerazioni implicano due conseguenze: che è necessario disegnare strumenti che aiutino a gestire la regola di pareggio di bilancio in un mondo caratterizzato da errori di previsione; che è opportuno far sì che gli errori di previsione siano limitati e non sistematici.

In relazione al primo punto, si ha la necessità di prevedere strumenti che, da un lato, consentano di tenere conto dell'emergere di errori di previsione, cioè che sia possibile che *ex post* si producano disallineamenti tra entrate e spese senza che questo implichi il mancato rispetto della regola; dall'altro non introducano deroghe troppo ampie che rappresentino un indebolimento della regola stessa. È quindi da escludere un sistema che verifichi meccanicamente se *ex post* il saldo sia uguale a quello deliberato *ex ante*, ma è necessario introdurre margini di flessibilità che consentano di tenere conto dell'esistenza di errori di previsione, rispetto ai quali - se non vi è sistematicità nell'errore - i disavanzi connessi con gli errori negativi siano in media pari agli avanzi connessi con quelli positivi. Consentire margini di flessibilità che non siano limitati e sanzionati, rischia però di introdurre incentivi negativi a utilizzare previsioni ottimistiche che a consuntivo si riveleranno come non realizzabili. Occorrono quindi meccanismi che - pur nel rispetto di una flessibilità ordinaria sull'emergere di un disallineamento rispetto alle previsioni - sanzionino il mancato rispetto cumulato della regola *ex post*.

Per tale motivo la gestione di una regola *ex post* appare di anche più difficile disegno di quella *ex ante*, poiché occorre delineare

strumenti istituzionali tali da: i) confermare la volontà di avere una regola che valga anche *ex post*; ii) riconoscere margini di flessibilità per una gestione corretta dell'errore di previsione; iii) introdurre adeguati disincentivi per evitare l'accumulazione di errori negativi. La lettera c) dell'articolo 5 in esame richiama un limite massimo degli scostamenti che sembrerebbe rinviare al cd. "conto di controllo", strumento introdotto in Germania<sup>2</sup> per tenere conto delle deviazioni, in eccesso o in difetto, rispetto alle previsioni. Se gli errori non sono sistematici, il conto dovrebbe oscillare intorno allo zero; qualora il saldo negativo dovesse superare una certa soglia, l'eccesso dovrà essere ricondotto al di sotto di tale soglia. Pertanto, il conto di controllo garantisce rigore alla regola, registrando gli scostamenti a consuntivo rispetto all'obiettivo di saldo iniziale ed imponendo l'adozione di misure correttive nel caso di una eccessiva accumulazione di residui negativi. Allo stesso tempo, tale strumento garantisce flessibilità alla regola stessa.

Da notare che su tale conto si registrano anche gli errori realizzati nelle stime dell'*output gap*. Questo aspetto è di particolare rilievo perché, come visto in precedenza, la stima del prodotto potenziale presenta dei margini di incertezza molto elevati.

La seconda delle conseguenze connesse all'introduzione di una regola fiscale che valga anche *ex post* riguarda la valorizzazione degli strumenti che consentono di limitare l'entità degli errori di previsione. In tal senso deve essere letta la sollecitazione a svolgere verifiche *ex post* sugli andamenti di finanza pubblica (lett. a), la previsione di costituire un organismo indipendente che abbia il compito di valutare gli andamenti di finanza pubblica e adottare procedure di monitoraggio dell'applicazione delle regole di bilancio (lett. f), il rafforzamento degli strumenti a disposizione per l'armonizzazione dei bilanci, carattere necessario per un tempestivo consolidamento dei conti in corso d'anno (art. 3). Ampie attività di monitoraggio in corso di esercizio sono auspicabili al fine di intervenire tempestivamente in via amministrativa (o anche legislativa), per correggere andamenti indesiderati che potrebbero pregiudicare gli obiettivi di finanza

---

<sup>2</sup> Secondo la regola costituzionale tedesca, se il saldo di bilancio strutturale devia dal valore di riferimento dello 0,35 per cento, la differenza (positiva o negativa), corretta per eventuali errori nelle previsioni del PIL, viene accantonata su un conto di controllo. Se l'accumulo degli scostamenti negativi sul conto supera la soglia dell'1,5 per cento del PIL, la Costituzione prevede che si intervenga per correggere la dinamica della finanza pubblica.



pubblica. Infine, l'identificazione delle fonti di errore (lett. b) consente di incorporare elementi informativi utili nei successivi cicli di programmazione al fine di ridurre la probabilità di successivi errori attraverso la correzione dei modelli implementati ai fini previsionali per renderli più affidabili.

Il comma 1, lettera d) circoscrive i casi in cui è possibile derogare al divieto di indebitamento per il verificarsi di eventi eccezionali. Sono elencate le gravi recessioni economiche, le crisi finanziarie e le gravi calamità naturali. Viene stabilito, altresì, il principio che in tali casi debba essere predisposto un apposito piano di rientro.

**Al riguardo**, andrebbe valutata l'opportunità di chiarire se il riferimento operato alle gravi recessioni economiche, alle crisi finanziarie ed alle gravi calamità naturali come specificazioni del genere "evento eccezionale" abbia carattere esemplificativo, ovvero esaustivo delle fattispecie che consentono il ricorso all'indebitamento. Nel primo caso, peraltro, occorre valutare se tali definizioni appaiono atte a ricomprendere le possibili fattispecie di evento eccezionale.

Opportuna è la previsione di un piano di rientro che impone - in caso di indebitamento per evento eccezionale - di garantire, attraverso la realizzazione di avanzi, un equilibrio intertemporale.

Il comma 1, lettera e) richiama l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica.

**Al riguardo**, la disposizione in esame richiama uno dei principi alla base della nuova *governance* europea e, in particolare, il nuovo concetto di una politica di bilancio prudente, basata su una regola di evoluzione della spesa, la cui funzione è quella di agevolare il percorso di convergenza verso l'obiettivo di medio termine (MTO). Con le recenti modifiche ai Regolamenti europei relativi alla sorveglianza multilaterale, il criterio di convergenza viene reso operativo con l'introduzione di un ulteriore principio basato appunto sulla evoluzione della spesa. Per i Paesi che abbiano già raggiunto l'obiettivo di medio termine, la crescita annuale della spesa non dovrebbe essere superiore ad un tasso di crescita del PIL a medio termine definito come "prudente". Per i Paesi che non hanno raggiunto l'MTO, il tasso di crescita della spesa dovrebbe essere inferiore al

tasso prudente di crescita del PIL a medio termine. Il tasso prudente di crescita a medio termine deve essere valutato sulla base delle proiezioni su un orizzonte temporale di dieci anni aggiornato a intervalli regolari.

Un livello di spesa superiore al tasso di crescita del PIL potrebbe essere attuato soltanto se l'obiettivo di medio termine fosse ampiamente superato. Quando invece l'obiettivo non fosse stato raggiunto ma un Paese volesse comunque tenere un livello di spesa superiore ai limiti coerenti con l'evoluzione del PIL "prudente", l'eccedenza dovrebbe essere coperta da misure discrezionali sul lato delle entrate.

L'introduzione di una regola sulla spesa implicherebbe che le entrate temporanee (e parte delle risorse ordinarie per i Paesi che non hanno raggiunto il MTO) siano destinate alla riduzione del disavanzo e quindi del debito.

Questo nuovo principio costituirà il parametro di riferimento nell'ambito della valutazione dei piani di bilancio presentati dagli Stati membri nei programmi di stabilità e crescita; è pertanto opportuno che esso venga incardinato nelle procedure domestiche di formazione della politica di bilancio.

Il comma 1, lettera f) prevede che la legge di sistema rechi 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.

**Al riguardo**, la disposizione in esame sembra recepire uno degli strumenti, individuati in ambito UE, per rafforzare il coordinamento e la sorveglianza dei processi di bilancio per tutti gli Stati membri dell'area dell'euro, nel più generale quadro delle misure che le Istituzioni europee stanno ponendo in essere per fronteggiare e superare l'emergenza in atto e la crisi del debito sovrano<sup>3</sup>.

La Direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, infatti, fa riferimento, per gli Stati membri, alla presenza di organismi indipendenti (o comunque dotati di autonomia funzionale rispetto alle

---

<sup>3</sup> Si tratta, in particolare, del c.d. *six pack* approvato dal Consiglio europeo il 4 ottobre scorso e che è stato formalizzato con l'adozione dei seguenti atti del 16 novembre 2011: Regolamenti (UE) n. 1173/2011; n. 1174/2011; n. 1175/2011; n. 1176/2011; n. 1173/2011. Direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011. Per una sintesi del contenuto dei provvedimenti in cui si sostanzia il c.d. *six pack* si veda la Nota breve n. 9 - Ottobre 2011 - del Servizio del bilancio del Senato della Repubblica.

autorità di bilancio degli Stati membri) che eseguano il controllo dell'osservanza delle regole di bilancio sulla base di un'analisi indipendente, così come all'esistenza di una istituzione incaricata di elaborare previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica (all'articolo 4, comma 5).

La Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio [COM(2011)821 definitivo, del 23 novembre 2011] - rafforzando ulteriormente l'esigenza espressa nella Direttiva citata - prescrive agli Stati membri di avvalersi di un "consiglio indipendente di bilancio" per il monitoraggio dell'applicazione delle regole sul saldo dei bilanci nazionali e pone a base della programmazione di bilancio a medio termine e dei progetti di legge di bilancio per le amministrazioni pubbliche previsioni macroeconomiche indipendenti, imparziali ed attendibili in quanto espresse da un ente indipendente o dotato di autonomia funzionale nei confronti delle autorità di bilancio dello Stato membro (cfr. punto 8 dei Considerando; articolo 2, paragrafo 1, punti (1) e (2), e articoli 3 e 4).

I sopra ricordati Atti fanno riferimento ad un istituto, conosciuto anche come "*Fiscal council*", al quale sono affidati compiti di natura tecnica, noto alla letteratura economica e diffuso negli ordinamenti di diversi Paesi europei ed extraeuropei (ad esempio, Olanda, Belgio, Svezia, Ungheria, Regno Unito, Canada, Stati Uniti). Pur nelle differenti articolazioni organizzative e funzionali dell'istituto, di cui sia il Fondo monetario sia l'Unione europea da tempo raccomandano la introduzione per i Paesi che ne sono privi, si possono enucleare alcune funzioni che lo caratterizzano, quali lo svolgimento di compiti di monitoraggio delle politiche di bilancio, di attività di supporto tecnico, di verifica del rispetto degli obiettivi di medio termine fissati dal Governo, di attività di analisi attraverso la predisposizione di stime prudenziali delle variabili macroeconomiche e di finanza pubblica nonché di compiti di quantificazione degli oneri derivanti dai provvedimenti legislativi (per ulteriori dettagli sull'articolazione concreta di alcune esperienze internazionali, si veda l'Approfondimento 3).

Nel testo approvato dall'altro Ramo del Parlamento viene operata la scelta di affidare ad un soggetto definito come "Organismo indipendente", da istituire "presso le Camere" (nel rispetto della relativa autonomia costituzionale), l'attività di verifica dell'osservanza delle regole di bilancio, nonché quella di analisi e verifica degli

andamenti di finanza pubblica. Con riferimento al requisito di indipendenza, che nel testo non appare altrimenti qualificato, si segnala che tale qualità riveste una funzione cruciale nel sistema di *governance* della Commissione europea che da un lato parla di indipendenza funzionale, dall'altro precisa che tale indipendenza dovrebbe essere esercitata nei confronti delle autorità di bilancio degli Stati membri, cioè dovrebbe presentarsi sia nei confronti del Governo, sia anche nei rapporti con il Parlamento.

Con riferimento alla creazione di tale organismo presso le Camere, andrebbe chiarita la portata di tale collegamento, in quanto si sta rimettendo a una legge ordinaria, sia pure rinforzata, l'istituzione e la regolazione di un organismo collocato, per norma costituzionale, presso le Camere, rispetto alle quali emerge l'esigenza di rispetto dell'autonomia regolamentare. Occorre, peraltro, tenere conto che l'espressione "presso le Camere" potrebbe prefigurare più opzioni operative, sia in termini di mandato, che di struttura organizzativa.

Il comma 1, lettera g) regola le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

**Al riguardo**, la lettera g) in esame affronta un tema di estremo rilievo del nuovo quadro costituzionale, riguardante la definizione delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie territoriali. Essa fa, peraltro, riferimento a due fattispecie (la compensazione per il ciclo e la gestione degli eventi eccezionali) che pongono questioni molto lontane e sembrerebbero richiedere strumenti diversamente articolati in sede di attuazione. Le modalità per fronteggiare - nel rapporto tra Stato e autonomie - gli eventi eccezionali non sembrerebbero infatti poter essere standardizzate, in quanto dipendono dall'evento che si manifesta, dalla decisione di fronteggiarlo con indebitamento, dal tipo di danni che devono essere compensati. Diversamente, la ripartizione degli effetti del ciclo in relazione agli obiettivi di equilibrio dei bilanci di Stato e autonomie territoriali si presta maggiormente ad essere inserita in una visione sistemica del nuovo quadro istituzionale.

Con riferimento agli effetti del ciclo, la questione trattata infatti risulta condizionata - nei termini di sistema - dagli elementi che emergono dall'articolato costituzionale novellato. Il ddl sancisce l'adesione alla regola europea di equilibrio dei conti al netto del ciclo per la PA (art. 2), differenziando poi i criteri di attuazione di tale regola tra i diversi attori. L'equilibrio del bilancio dello Stato viene valutato tenendo conto degli effetti del ciclo (art. 1), mentre le autonomie territoriali rispettano un equilibrio dei bilanci che non ne incorpora gli effetti (art. 4). Quest'ultima scelta appare riflettere la preoccupazione di non introdurre processi di calcolo molto complessi per un numero così elevato di enti; inoltre, rappresenta una soluzione più coerente con il sistema vigente. Consentire che anche le autonomie territoriali possano seguire un principio di equilibrio di bilancio depurato dal ciclo, avrebbe implicato la facoltà per gli enti di indebitarsi, nei limiti degli effetti del ciclo, per far fronte a spesa corrente; una soluzione che avrebbe verosimilmente comportato una più ampia rivisitazione della struttura dell'articolo 119 vigente.

La soluzione proposta nell'articolato costituzionale, integrato con i principi di cui alla lettera g), prefigura un insieme di flussi compensativi dallo Stato alle autonomie territoriali per assicurare il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali; sarebbe, peraltro, utile l'esplicitazione di alcuni elementi aggiuntivi.

Primo, occorrerebbe valutare se la formulazione intenda proporre l'introduzione di trasferimenti destinati a compensare gli effetti del ciclo, in tal caso derogando allo schema di finanziamento implicito nell'art.119 Cost., che prevede la possibilità di trasferimento solo a fini perequativi, ovvero per gli interventi speciali di cui al comma quinto.

Nel merito, poi, occorrerebbe chiarire quale sia l'effetto di una quota di risorse non compensata per il ciclo (livelli non essenziali) associata all'esistenza di una regola di pareggio; le autonomie territoriali devono intervenire sui propri bilanci - riducendo le spese o aumentando le entrate - per rispettare l'equilibrio costituzionale o è possibile prevedere la costituzione di c.d. *Rainy Day Funds*, cioè fondi sui quali vengono accantonate risorse nei periodi buoni, per essere utilizzate nei periodi cattivi? Chi regolerebbe l'alimentazione e

l'utilizzo di tali fondi? Come verrebbero contabilizzate le risorse trasferite e prelevate dal fondo?

Inoltre, dal testo nulla emerge sui criteri di ripartizione delle risorse dirette a compensare il ciclo tra enti, non risultando se la compensazione possa essere differenziata su base territoriale in considerazione della diversa situazione ciclica dei territori (ma si ritornerebbe al problema di calcolo ciclico differenziato per aree geografiche), ovvero possa essere imputata sulla base di altri criteri.

Non adeguatamente trattate risultano, infine, le opzioni richieste alle autonomie territoriali in caso di *output gap* positivo. Sarebbe necessario esplicitare che non tutte le entrate che si verificano nei "periodi buoni" possono essere considerate disponibili, ancorché il loro utilizzo rientri nel rispetto dell'equilibrio nominale chiesto dal dettato costituzionale.

Il comma 2, lettera a) prevede che la legge regoli il contenuto della legge di bilancio dello Stato.

**Al riguardo**, si osserva che il riferimento alla disciplina del contenuto della legge di bilancio dello Stato quale oggetto della nuova legge di contabilità è già stata espressa nella previsione del nuovo articolo 81, sesto comma, finendo per costituire in questa sede una ripetizione che appare priva di ulteriore portata normativa.

Il comma 2, lettere b) e c) regolano la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi del novellato articolo 119, sesto comma, nonché e le modalità attraverso cui concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

**Al riguardo**, sembra trattarsi di disposizioni di principio che richiamano il coinvolgimento di tutti i soggetti costituzionalmente dotati di autonomia finanziaria, anche speciale.

Il comma 3 stabilisce che la legge deve essere approvata entro il 28 febbraio 2013.

**Al riguardo**, andrebbe chiarito il rapporto con l'articolo 6 del ddl in esame, che riferisce all'anno 2014 la decorrenza degli effetti per tutte le disposizioni della legge costituzionale.

Il comma 4 si afferma che le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni.

**Al riguardo**, la disposizione appare di carattere programmatico in quanto ricognitiva di poteri vigenti.

## Approfondimento 1

### La depurazione dal ciclo. Brevi cenni su finalità e metodi

Il disegno di legge di riforma costituzionale indica che le amministrazioni pubbliche, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci (art. 2). Tale indicazione richiama quanto previsto dalle regole europee, in base alle quali è previsto che gli Stati membri perseguano un Obiettivo di Medio Termine (OMT), che nel caso dell'Italia implica che il saldo strutturale (cioè un saldo corretto per il ciclo e al netto delle misure *una tantum*) del conto economico delle pubbliche amministrazioni sia in pareggio.

A livello europeo il saldo di bilancio corretto per il ciclo ha acquisito un ruolo centrale nella definizione delle politiche fiscali nazionali a seguito della modifica del Patto di Stabilità e Crescita del 2005. A partire da quella data gli obiettivi di bilancio annuali vengono definiti in termini strutturali per eliminare la componente di saldo legata all'andamento del ciclo economico, la quale non dipende dalle misure di politiche fiscali adottate dal governo, ma reagisce spontaneamente alle evoluzioni del contesto economico. Il saldo strutturale permette, pertanto, di valutare la componente discrezionale della politica fiscale, al lordo della spesa per interessi, consentendo maggiori margini di azione nelle fasi negative del ciclo (viceversa in quelle positive) ed evitando, così, l'adozione di politiche fiscali procicliche, che tendono ad avere effetti depressivi (inflativi) sull'economia.

La dinamica del saldo di bilancio nominale è positivamente correlata all'andamento ciclico. Nelle fasi di espansione economica il saldo di bilancio tende a migliorare, mentre in quelle di contrazione tende a peggiorare. Tale andamento è guidato dagli effetti opposti e spontanei del ciclo economico sulle entrate e sulle spese.

Da un lato, la base imponibile di molte imposte tende a muoversi in linea con l'attività economica (gli incassi IVA, per esempio, dipendono dall'ammontare dei consumi finali, mentre quelli dell'IRPEF dal reddito prodotto nell'economia). Dall'altro, la spesa pubblica tende muoversi in direzione opposta rispetto alla dinamica del ciclo (nelle fasi di contrazione economica, per esempio, aumentano gli ammortizzatori sociali per contrastare gli effetti della disoccupazione). A seconda della posizione dell'economia rispetto al ciclo economico, la combinazione di questi due fattori porterà ad un miglioramento o peggioramento del saldo di bilancio nominale.

Tali variazioni cicliche del saldo di bilancio, note in letteratura come stabilizzatori automatici, rappresentano dei meccanismi economici legati a fattori istituzionali, la cui funzione è quella di attenuare le oscillazioni dell'attività economica e di stabilizzare il reddito delle famiglie, a prescindere da interventi discrezionali di policy. Da notare come a livello europeo il saldo strutturale venga calcolato anche al netto delle misure *una tantum*, per eliminare gli effetti di misure di politica fiscale con effetto limitato nel tempo.

In termini formali, il saldo di bilancio nominale può essere decomposto nel seguente modo:

$$\text{Saldo di bilancio nominale} = \text{saldo strutturale} \pm \text{componente ciclica}$$

Pertanto, nelle fasi avverse del ciclo economico il saldo di bilancio nominale tenderà ad essere più basso rispetto a quello strutturale per via dell'effetto degli stabilizzatori automatici; conseguentemente, la regola di pareggio strutturale viene rispettata anche in presenza di un disavanzo nominale. Viceversa, nelle fasi positive del ciclo, il saldo strutturale è migliore di quello nominale; pertanto, l'obiettivo di saldo strutturale in pareggio, implicherebbe l'esigenza di realizzare un



avanzo di bilancio nominale. In altre parole, una regola di pareggio di bilancio strutturale implica un pareggio di bilancio nominale solo nel caso di *output gap* pari a zero; altrimenti, a seconda dell'andamento ciclico, si potranno registrare avanzi o disavanzi nominali nel pieno rispetto della regola. *Over the cycle*, disavanzi e avanzi di bilancio tendono a compensarsi a vicenda, consentendo in ciascun esercizio la realizzazione di politiche fiscali corrette, cioè anti-cicliche.

Da un punto di vista teorico, la componente ciclica viene definita come la differenza tra l'output effettivo e quello potenziale (*output gap*), moltiplicata per l'elasticità dell'indebitamento ad una variazione percentuale del PIL. In formule, può essere espressa nel seguente modo:

$$\text{Componente ciclica} = \text{elasticità} \times \text{output gap}$$

Secondo la prassi internazionale, la componente ciclica viene stimata attraverso tre fasi. Nella prima si stima il PIL potenziale (ossia il livello di PIL di piena occupazione) attraverso metodi statistici<sup>4</sup>. Successivamente, si calcola la differenza tra output effettivo e potenziale. Ed infine si moltiplica tale differenza per l'elasticità del saldo di bilancio (stimata pari a 0,5 per l'Italia).

Nel dibattito economico sono frequenti i dubbi sulla univocità di tali variabili, proprio perché si tratta di parametri non osservati, ma stimati statisticamente. Le tecniche statistiche per stimare il PIL potenziale sono numerose e forniscono spesso risultati contrastanti tra loro. Per queste ragioni, e per aumentare il livello di trasparenza dei programmi di stabilità, i Paesi membri dell'Unione europea utilizzano un modello condiviso per la stima del saldo di bilancio strutturale, e quindi della componente ciclica<sup>5</sup>. Infine, le stime dell'output potenziale sono soggette a continue revisioni non solo per i valori futuri ma anche per quelli passati a causa delle continue variazioni che caratterizzano il sistema economico.

Gli strumenti di depurazione ciclica proposti nell'ambito delle regole europee sono idonei a consentire un buon funzionamento degli stabilizzatori automatici; partendo da una situazione di equilibrio dei conti, consentono il disavanzo nei periodi cattivi, ma impongono la creazione di un avanzo nei periodi buoni. Poiché è verosimile che i periodi di *output gap* negativo si alternino a quelli di *output gap* positivo, il debito accumulato nei periodi cattivi dovrebbe essere riassorbito in quelli buoni.

Il verificarsi di un *output gap* persistentemente negativo porterebbe a rivedere la stima del prodotto potenziale verso il basso, implicando una riduzione dell'*output gap* e quindi una riduzione della possibilità di ricorrere all'indebitamento. Da notare che al modificarsi del prodotto potenziale potrebbe variare anche l'Obiettivo di medio termine.

---

<sup>4</sup> Si tratta di metodi univariati come il filtro di Hodrick-Prescott, multivariati o attraverso la stima di funzioni di produzione.

<sup>5</sup> Nel luglio 2002, l'ECOFIN ha concordato di passare da un modello statistico basato sul filtro di Hodrick-Prescott ad un modello basato sulla teoria economica con alla base una funzione di produzione Cobb-Douglass.

## Approfondimento 2

### Definizioni e disegno delle regole fiscali

Una regola fiscale fissa un limite numerico ad un certo indicatore di finanza pubblica (come, ad esempio, il saldo di bilancio strutturale), considerato di particolare interesse per la gestione della politica fiscale di un certo Paese. L'obiettivo di queste regole è quello di rendere esplicito agli operatori che la decisione di politica fiscale viene adottata in modo coerente con la sostenibilità delle finanze pubbliche di lungo periodo.

La credibilità degli obiettivi e la loro stabilità nel tempo rappresenta un elemento chiave per l'efficacia di una regola fiscale.

Affinché siano credibili, gli obiettivi di medio termine devono essere condivisi da tutti i soggetti istituzionali coinvolti nella gestione delle risorse pubbliche. Per tale motivo è importante che nei Paesi a finanza pubblica devoluta, siano in atto strumenti di coordinamento efficaci.

Inoltre, è importante che vi sia un elevato grado di trasparenza sulle modalità di formulazione delle proiezioni pluriennali. La letteratura suggerisce che le previsioni macroeconomiche si basino su ipotesi prudenziali in quanto una sovrastima della crescita del PIL nel medio termine può indurre ad intraprendere programmi fiscali generosi, che potrebbero successivamente compromettere la stabilità delle finanze pubbliche. Per questo motivo molti Paesi europei hanno introdotto dei fattori prudenziali nella predisposizione delle previsioni contenute nei loro programmi di stabilità. In alcuni casi, le previsioni economiche vengono ridotte in modo sistematico rispetto allo scenario base; in altri, invece, si creano dei fondi di emergenza attivabili qualora il quadro macroeconomico effettivo fosse peggiore rispetto a quanto previsto.

La letteratura economica ha evidenziato come l'efficacia di una regola fiscale dipenda da alcune caratteristiche fondamentali:

- Vi deve essere un *link* chiaro e stabile tra il target numerico e l'obiettivo di politica fiscale che si vuole perseguire, come la sostenibilità delle finanze pubbliche.
- La regola deve prevedere una clausola di salvaguardia in modo tale da garantire flessibilità in situazioni di grave eccezionalità. Tuttavia, per non intaccare l'efficacia della regola stessa, è essenziale distinguere tra shock macroeconomici temporanei o permanenti. Inoltre, regole che coinvolgono i saldi strutturali garantiscono di per sé un certo grado di flessibilità in quanto permettono agli stabilizzatori automatici di esplicare i loro effetti, rendendo la politica fiscale anti-ciclica.
- Deve essere previsto un chiaro meccanismo di correzione nel caso in cui vi siano deviazioni dagli obiettivi numerici fissati dalla regola fiscale. Pertanto, la regola dovrebbe prevedere una esplicita procedura di *enforcement* in modo tale che possano essere adottate tutte le misure necessarie al palesarsi delle deviazioni.
- La regola deve specificare un preciso orizzonte temporale, all'interno del quale essa deve essere rispettata, come il singolo esercizio fiscale.

### Approfondimento 3 Caratteristiche e compiti dei *Fiscal Council*

L'efficacia di strumenti di programmazione di medio periodo, o della fissazione di regole fiscali sul debito, sul saldo di bilancio o sulla spesa, può risultare indebolita qualora tali strumenti non siano affiancati da una consistente componente di trasparenza delle voci di bilancio, nonché dalla garanzia che la formazione delle previsioni macroeconomiche e dei tendenziali di finanza pubblica, alla base delle scelte di *policy*, siano informati ai criteri di prudenza e trasparenza. Per tale motivo, tali strumenti sono solitamente accompagnati dal suggerimento di istituire organismi indipendenti, che svolgano compiti tecnici di analisi dei documenti di bilancio.

I *Fiscal Councils* (FC) sono organismi cui sono attribuiti compiti di monitoraggio della politica di bilancio<sup>6</sup> e di supporto tecnico, avendo la funzione di garantire la trasparenza del bilancio, fornire stime prudenziali delle variabili macroeconomiche e di finanza pubblica, nonché monitorare il raggiungimento degli obiettivi di risanamento. In alcuni casi, rivestono anche un ruolo normativo, rilasciando raccomandazioni in termini di *fiscal stance* ottimale o di opzioni di *policy*.

Negli ultimi anni si è assistito ad un crescente interesse nei confronti dei FC, non solo in ambito accademico, ma anche da parte degli organismi internazionali e di molti governi, che li hanno introdotti nei loro ordinamenti.

Nell'ambito delle diverse esperienze internazionali in tema di FC possono essere identificati due possibili modelli organizzativi: le strutture collocate all'interno di un dipartimento governativo, con forme di vigilanza differenziata, e le strutture collocate all'interno del Parlamento. Da segnalare che, nelle migliori esperienze internazionali, la collocazione organizzativa, in genere, non influisce sull'esercizio indipendente delle funzioni loro assegnate. Non a caso la proposta di regolamento nel quale viene sollecitata l'istituzione di FC fa riferimento ad un principio di indipendenza funzionale, ma non suggerisce alcun elemento organizzativo.

Nella prima tipologia organizzativa rientra il *Central Planning Bureau* (CPB) olandese, istituito come agenzia governativa indipendente nel 1945.

Tra i vari compiti che sono assegnati al CPB, assume un ruolo centrale il rilascio di previsioni e analisi macroeconomiche trimestrali che sono utilizzate dal governo nella preparazione del bilancio annuale che viene presentato al Parlamento in settembre. Queste previsioni sono contenute in due documenti (il *Central Economic Plan* pubblicato in primavera ed il *Macro Economic Outlook* rilasciato a settembre) che sono aggiornati in giugno e dicembre per tenere conto degli sviluppi successivi.

Accanto a questa attività, il CPB analizza le proposte politiche e valuta gli effetti delle misure di politica che sono già state attuate. Dall'inizio degli anni cinquanta, l'ufficio di presidenza analizza anche costi e benefici dei grandi progetti infrastrutturali.

Un ulteriore esempio è rappresentato dall'*Office for Budget Responsibility* (OBR), istituito nel Regno Unito nel 2010. L'OBR ha piena discrezionalità nell'esercizio delle proprie competenze e nella gestione delle risorse a propria

---

<sup>6</sup> Anche chiamata in letteratura compito di *watchdog* (cane da guardia).

disposizione, pur condizionata a rispettare i criteri di efficienza ed economicità nella gestione.

La direzione dell'OBR è affidata ad un consiglio composto da un presidente e due membri, uno con competenze macroeconomiche ed uno con esperienze nel campo della finanza pubblica, che vengono nominati dal Cancelliere dello Scacchiere (il Ministro dell'Economia inglese) per un periodo di cinque anni rinnovabile una sola volta. La Commissione Tesoro della Camera dei Comuni ha potere di veto relativamente alla nomina dei tre componenti del consiglio. L'OBR dispone altresì di un comitato di indirizzo scientifico, composto da sette membri noti per le loro competenze scientifiche e professionali nella modellistica macroeconomica e di finanza pubblica, che ha il compito di aiutare a sviluppare e valutare le proprie metodologie di analisi. I membri del comitato di indirizzo sono nominati per un triennio rinnovabile a scadenza, non partecipano alla produzione delle analisi dell'OBR e non hanno accesso alle previsioni prima del loro rilascio al pubblico. Al fine di assicurare un'altissima qualità al lavoro svolto, è previsto che il comitato incontri l'OBR almeno due volte l'anno ma i suoi membri possono fornire ulteriore supporto su richiesta dell'OBR stesso.

La disciplina che regola l'OBR prevede che questo sia sottoposto alla sorveglianza del Parlamento. In particolare, l'OBR è tenuto a sottoporre al Parlamento le relazioni inerenti le attività svolte e deve inoltre rendersi disponibile a discuterne con le competenti commissioni parlamentari.

Il consiglio è supportato da uno staff permanente di 17 economisti esperti nelle analisi di finanza pubblica, assunti direttamente dall'OBR seguendo procedure trasparenti e mediante con bando pubblico.

I principali compiti dell'OBR consistono nel:

1. realizzare previsioni economiche e di finanza pubblica, tra cui è compresa anche la valutazione delle ipotesi utilizzate nelle previsioni di fonte governativa. Le previsioni (*Economic and Financial Outlook*, EFO) vengono rilasciate due volte l'anno (in primavera ed in autunno) e coprono un periodo di cinque anni. In particolare, le previsioni rilasciate in primavera sono contestuali alla presentazione del bilancio pubblico e pertanto riportano anche l'impatto delle politiche di entrata e spesa annunciate in esso. Viene inoltre rilasciato un rapporto annuale che esamina le metodologie seguite nella redazione delle previsioni effettuate per evidenziare eventuali fattori di criticità sui quali migliorare il lavoro svolto;
2. verificare l'aderenza delle politiche perseguite dal governo con gli obiettivi di medio termine fissati dal Governo. Negli EFO si valuta se il Governo ha più del 50 per cento di probabilità di raggiungere gli obiettivi fissati dato lo scenario previsto dall'OBR;
3. valutare il bilancio del settore pubblico, tenendo in considerazione anche l'analisi dei costi dei servizi connessi all'invecchiamento della popolazione e al funzionamento del sistema pensionistico (sostenibilità di lungo periodo). La valutazione delle stime dei costi delle misure previste dal Governo è contenuta sia negli EFO che in specifici documenti (*Policy Costings Document*, PCD).

Il Cancelliere dello Scacchiere ed i membri del Parlamento possono chiedere analisi ulteriori rispetto ai compiti di cui sopra. L'OBR può inoltre svolgere analisi di propria iniziativa. Tutte le relazioni e le risposte fornite vengono messe a disposizione del pubblico sul sito internet.

Il *Parliamentary Budget Office* (PBO) canadese è invece un esempio di FC incardinato in Parlamento. Istituito nel 2008 dal *Federal Accountability Act*, il PBO rappresenta la risposta alle preoccupazioni circa la credibilità delle previsioni economiche e fiscali del governo, lo sfioramento delle previsioni di costo dei programmi governativi e la trasparenza dei conti pubblici.

Il PBO è composto da un presidente, nominato dal primo Ministro per un periodo di cinque anni rinnovabile, e da uno staff di 14 economisti, con sede all'interno della biblioteca del Parlamento.

I compiti principali del PBO consistono in:

1. fornire al Parlamento analisi indipendenti sullo stato delle finanze pubbliche, evidenziando i rischi cui è soggetto l'equilibrio di bilancio e le tendenze di lungo periodo;
2. analizzare le stime fornite dal Governo circa le misure adottate, valutando l'impatto delle misure, compiendo analisi del flusso dei fondi e dei rischi connessi al rallentamento della spesa pubblica;
3. esaminare il trend di aggregati economici come l'*output gap* o gli indici del mercato del lavoro, verificare il rispetto delle regole fiscali esistenti;
4. condurre analisi dei costi connessi a determinate spese, come ad esempio quelle connesse alle missioni e alle forniture militari oppure alle infrastrutture scolastiche.

Accanto a queste attività, il PBO può compiere analisi su sollecitazione delle commissioni o dei singoli membri del Parlamento oppure svolgere analisi di propria iniziativa.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url  
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>