



**Indagine conoscitiva relativa all'esame
della proposta di legge C. 5603 Giancarlo Giorgetti, recante
"Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio
ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione"**

**Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica
Enrico Giovannini**

**V Commissione "Bilancio, tesoro e programmazione"
della Camera dei Deputati**

Roma, 4 dicembre 2012

Indice

- 1. Introduzione**
- 2. La Legge Costituzionale e il Disegno di Legge rafforzata**
- 3. Aspetti definatori e statistici**
 - 3.1 La definizione del perimetro delle amministrazioni pubbliche*
 - 3.2 I saldi di riferimento per il pareggio di bilancio*
 - 3.3 Le funzioni di controllo della Corte dei Conti*
- 4. Equilibrio dei bilanci, sostenibilità del debito e meccanismo di correzione**
- 5. Istituzione di un organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio**

Allegato:

Appendice

1. Introduzione

Nel confronto con gli altri grandi paesi più industrializzati il dibattito pubblico italiano su questioni apparentemente tecniche, ma di grande rilievo per il futuro delle condizioni economiche e sociali delle imprese e dei cittadini, appare meno strutturato.

Analogamente, non è infrequente il caso di accesi dibattiti suscitati dall'effetto pratico di modifiche normative in occasione della cui approvazione è mancata una documentata e completa valutazione dei pro e i contro di scelte alternative.

Da questo punto di vista, la proposta di Legge n. 5603 offre un'importante opportunità per aumentare la trasparenza dell'informazione relativa alla contabilità pubblica, per consentire al Parlamento, e quindi alla collettività, di assumere decisioni di carattere strategico sulla base di migliori strumenti e documentazioni, e, per questa via, per migliorare complessivamente la qualità delle politiche, attuando quello che Einaudi, nel 1955, riteneva fosse una componente fondamentale della politica: conoscere per deliberare.

In questo intervento mi concentrerò dapprima su alcuni aspetti strettamente connessi al ruolo dell'Istat, come responsabile dell'elaborazione delle statistiche sulla finanza pubblica secondo i criteri del Sistema europeo dei conti nazionali (Sec), per poi esprimere alcune considerazioni sull'efficacia delle proposte rispetto all'equilibrio di lungo termine dei conti pubblici e sul funzionamento previsto dell'Organismo indipendente (fiscal council).

2. La Legge Costituzionale e il Disegno di Legge rafforzata

La Legge Costituzionale n.1 del 20 aprile 2012 ha previsto l'emanazione di una Legge rafforzata avente come compiti generali quelli di stabilire il contenuto della legge di bilancio e 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. I fini da perseguire con tale legge, indicati dal dettato costituzionale, sono:

- assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio dello Stato, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico;

- consentire un limitato ricorso all'indebitamento solo in funzione dell'andamento del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

All'art .5, comma 1, la Legge costituzionale stabilisce nel dettaglio i compiti della legge rafforzata, tra cui:

- a) le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica;
- b) l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali;
- c) il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati di cui alla lettera b) del presente comma corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione;
- d) la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento strutturale e il superamento del limite massimo sulla base di un piano di rientro;
- e) 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;
- f) 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;
- g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fase avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) [...] 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.

Per contribuire all'elaborazione della Legge rafforzata è stato creato nel maggio scorso un Gruppo di lavoro, cui hanno partecipato esperti della Corte dei Conti, del Ministero dell'economia e delle finanze, della Banca d'Italia, dell'Istat e dei servizi tecnici parlamentari. Il Gruppo di lavoro ha concluso i propri lavori alla fine di settembre, con l'elaborazione di un documento finale. A tale proposito non si può non sottolineare la qualità del lavoro svolto dal Gruppo e i numerosi

approfondimenti realizzati in quella sede, anche alla luce di un'analisi dettagliata delle soluzioni realizzate in altri paesi europei.

La proposta di Legge elaborata dalla Camera (Giorgetti e altri) tiene conto di molti dei suggerimenti avanzati dal Gruppo di lavoro: di conseguenza, mi concentrerò unicamente sugli aspetti qualificanti della proposta e su quelli che richiedono un'ulteriore riflessione.

3. Aspetti definatori e statistici

3.1 La definizione del perimetro delle amministrazioni pubbliche

Nell'individuare l'ambito di efficacia della presente proposta di legge, l'art. 2, comma 1, lett. a) definisce le «amministrazioni pubbliche» come «gli enti individuati, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ai sensi della normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, e articolati nei sottosectori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale». Tale definizione, mediante il duplice rinvio al vincolo di "coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea", da un lato, ed alla "normativa in materia di contabilità e finanza pubblica", dall'altro lato, prevede un meccanismo di individuazione delle pubbliche amministrazioni che - oltre a risultare funzionale e coerente rispetto ai contenuti e agli obiettivi della proposta di legge - è, allo stesso tempo, sufficientemente preciso e flessibile. Infatti, il richiamo alla "normativa in materia di contabilità e finanza pubblica", svolto mediante una tipica formula di rinvio normativo "mobile", se consente l'agevole ed esatta determinazione della pertinente disciplina di riferimento, impedisce tuttavia che il contenuto di quest'ultima venga stabilmente incorporato nell'emananda Legge rafforzata, con ciò scongiurando tutti gli inconvenienti che potrebbero derivare da una "cristallizzazione" del dettato normativo.

Al riguardo, occorre ricordare che la "normativa in materia di contabilità e finanza pubblica", rilevante ai fini dell'individuazione delle amministrazioni pubbliche, è attualmente dettata dalla legge n. 196 del 2009, in particolare, dal comma 2 dell'art.1. Tale disposizione compie la predetta individuazione richiamando, per l'anno 2011, "l'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) in data 24 luglio 2010, pubblicato in pari data nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 171" e per gli anni successivi, "l'elenco oggetto del comunicato del medesimo Istituto in data 30 settembre 2011, pubblicato in pari data nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 228, e successivi aggiornamenti" (...) effettuati sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea", ferma restando l'appartenenza

al novero delle pubbliche amministrazioni delle "Autorità indipendenti" e, comunque, delle "amministrazioni di cui all'art.1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni".

La vigente normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, dunque, allo scopo di individuare le amministrazioni pubbliche attribuisce un rilievo preminente (anche se non esclusivo) all'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato che l'Istat è tenuto ad aggiornare annualmente "sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea". Per effetto del rinvio alla "normativa in materia di contabilità e finanza pubblica" operato dall'art. 2, comma 1, lett. a), tale rilievo è destinato a prodursi indirettamente anche rispetto all'applicazione di quanto previsto dalla presente proposta di legge.

Al riguardo, si deve osservare che non è completamente esatto quanto riportato nella relazione illustrativa, laddove si afferma che, sulla base delle previsioni dell'art. 2, comma 1, il rispettivo "ambito di efficacia è costituito dalle pubbliche amministrazioni che rientrano nello specifico elenco redatto secondo i criteri del SEC 95". Infatti, stante quanto disposto dal citato art. 1, comma 2 della legge n. 196 del 2009, in tale "ambito" devono farsi rientrare comunque - e cioè indipendentemente dalla loro inclusione nel predetto elenco redatto dall'Istat - le "Autorità indipendenti" e le "amministrazioni di cui all'art.1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".

D'altra parte, va evidenziato che il persistente rilievo, indirettamente attribuito anche dalla proposta di legge in esame, all'elenco delle amministrazioni pubbliche redatto dall'Istat finisce col riproporre buona parte dei problemi legati alla trasformazione di tale elenco in una lista di tipo "amministrativo", suscettibile di essere impugnata giudizialmente da tutti quei soggetti che assumono di non dovervi essere inseriti. Il che implica, evidentemente, il sostanziale snaturamento dell'attività di classificazione statistica al riguardo svolta dall'Istat.

3.2 I saldi di riferimento per il pareggio di bilancio

Riguardo alla definizione dei saldi di riferimento, la proposta di legge li individua correttamente con riferimento alle grandezze proprie della contabilità finanziaria, attraverso cui gli enti della Pubblica Amministrazione gestiscono di fatto i loro bilanci, pur in presenza di obiettivi del Patto di Stabilità e Crescita definiti secondo i criteri della contabilità nazionale. A tale proposito è opportuno ricordare che nessun saldo derivato dalla contabilità finanziaria garantisce, a priori, la coerenza con l'indebitamento netto calcolato secondo i

criteri della contabilità nazionale, in larga misura a causa della diversa rappresentazione delle operazioni in base alla "competenza economica" rispetto alla "competenza giuridica" tipica della contabilità finanziaria.

Occorre, dunque, richiamare l'attenzione sull'esigenza che alla definizione dei saldi di bilancio si affianchino criteri rigorosi di gestione del bilancio stesso, tali da limitare l'emergere di fenomeni destinati a tradursi in elementi di divergenza rispetto ai saldi di contabilità nazionale (ad esempio, la formazione di debiti commerciali dal lato della spesa e la mancata riscossione delle imposte di competenza dal lato delle entrate). Tali criteri sono già stati in parte definiti nell'ambito della Legge 196/2009, in termini di regole più rigorose per la registrazione della competenza giuridica: tuttavia, particolarmente rilevante sarà il monitoraggio dell'applicazione di tali regole in modo omogeneo da parte delle diverse amministrazioni.

3.3 Le funzioni di controllo della Corte dei Conti

L'art.20 della proposta di Legge affida nuove funzioni alla Corte dei Conti in materia di controllo sui bilanci delle Regioni, secondo le stesse modalità stabilite per il rendiconto dello Stato. Tale disposizione si muove in direzione coerente con il ruolo oggi assegnato alle Corti dei Conti dei paesi dell'Unione Europea (UE) nell'ambito del monitoraggio della qualità dei dati di finanza pubblica. Tale ruolo, infatti, è stato codificato nei Regolamenti comunitari volti a rafforzare la qualità, l'attendibilità e la credibilità delle statistiche dell'UE (a partire dalla comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo dell'aprile 2011) e individua nelle Corti dei Conti dei singoli Stati membri i soggetti responsabili della verifica dei bilanci degli Enti sui cui è costruito il conto economico delle Amministrazioni Pubbliche.

Il sistema che si viene così a delineare presenta rilevanti implicazioni per lo svolgimento delle funzioni istituzionali dell'Istat con riferimento alla contabilità nazionale, ove si consideri che l'Istituto è chiamato alla progettazione e allo sviluppo di un sistema di conti nazionali e territoriali, assicurandone la comparabilità a livello internazionale, alla elaborazione dei conti delle amministrazioni pubbliche sulla base della lista delle unità appartenenti al settore S13, nonché alla conduzione di studi metodologici ed applicati anche su tali tematiche. Di conseguenza, il controllo della Corte dei Conti esteso alle Regioni, se definito con gli stessi tempi, oltre che con le stesse modalità, del rendiconto dello Stato, consente il tempestivo aggiornamento dei conti delle Regioni stesse, su una base di correttezza contabile che non può non influire positivamente sull'affidabilità delle statistiche di finanza pubblica.

4. Equilibrio dei bilanci, sostenibilità del debito e meccanismo di correzione

Il Capo II della proposta di Legge tratta l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni. In particolare, all'Art.3 (Principio dell'equilibrio dei bilanci) definisce l'equilibrio di bilancio come un saldo strutturale in grado di conseguire gli obiettivi di medio termine fissato nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, tali da assicurare il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo. Attualmente, l'obiettivo di medio termine per l'Italia è il pareggio di bilancio in termini strutturali.

La proposta in esame stabilisce, inoltre, che nei medesimi documenti vengano indicate anche le misure da adottare per conseguire gli obiettivi e prevede che, nel definirli, si tenga conto, in conformità all'ordinamento dell'UE, dei riflessi finanziari delle riforme strutturali che abbiano un impatto positivo significativo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. Questa precisazione favorisce l'attuazione di riforme strutturali che, pur avendo effetti negativi sul bilancio pubblico nel breve periodo, hanno conseguenze positive nel medio-lungo termine, come ad esempio interventi a sostegno della crescita economica potenziale.

Il Capo III definisce, all'art.8, il meccanismo di correzione degli scostamenti del saldo strutturale rispetto all'obiettivo programmato. Più precisamente, esso stabilisce che:

- qualora nell'esercizio precedente, o in termini cumulati nei due esercizi precedenti, si sia verificato uno scostamento negativo (cioè maggiore disavanzo o minore avanzo) pari o superiore allo 0,5 per cento del PIL,
- e qualora si stimi che tale scostamento si rifletta sui risultati previsti per gli anni compresi nel periodo di programmazione,

il Governo ne deve evidenziare entità e cause, nonché deve indicare misure tali da assicurare, almeno a decorrere dall'anno successivo, il conseguimento dell'obiettivo programmatico strutturale.

Nella formulazione della proposta di Legge il meccanismo di correzione è del tipo cosiddetto "senza memoria", ovvero non prevede che gli scostamenti negativi vengano compensati da successivi analoghi scostamenti positivi. Di conseguenza, esso non impedisce che, nella pratica, si possano verificare continui scostamenti negativi dagli obiettivi o una continua crescita del debito.

Per questo, un controllo sulla dinamica del debito viene previsto all'art.4 (Sostenibilità del debito pubblico), dove si stabilisce che i documenti di programmazione e di bilancio indichino obiettivi relativi al rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo (PIL) che siano coerenti con quanto disposto

dall'ordinamento dell'UE e tengano conto della necessità di garantire una riduzione del rapporto tra debito e PIL in misura coerente con quanto previsto dall'ordinamento europeo (riduzione annua pari ad un ventesimo dello scostamento tra tale rapporto ed il valore di riferimento del 60%).

All'art.6 si stabilisce la possibilità di scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico nel caso del verificarsi di eventi eccezionali, definiti nello stesso articolo come:

- periodi di grave recessione economica;
- eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi inclusi quelli relativi alla difesa e alla sicurezza della Repubblica, nonché le gravi calamità naturali con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese.

Per limitare la possibilità di appellarsi alla presenza di un evento eccezionale, la proposta di Legge prevede, al comma 3 del medesimo articolo, che il Governo, sentita la Commissione Europea, presenti alle Camere una richiesta di autorizzazione alla deroga, indicando, oltre alla misura e durata dello scostamento del saldo strutturale dall'obiettivo, anche le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in seguito allo scostamento stesso ed il piano di rientro, da attuarsi in un tempo adeguato e tenendo conto dell'andamento del ciclo economico. In particolare, prevede che nelle fasi favorevoli del ciclo economico la correzione annuale prevista sia non inferiore allo 0,5% del PIL, mentre non prevede correzioni minime durante le fasi negative del ciclo economico.

Per quanto riguarda questi tre aspetti (regole sul saldo strutturale, sul rapporto debito/PIL e la deroga per eventi eccezionali), la proposta di Legge n. 5603 risulta aver considerato tutte le richieste provenienti dalla norma costituzionale, ma una valutazione completa dell'efficacia del provvedimento nel perseguire i fini proposti richiede l'analisi di aspetti specifici, in particolare di quelli relativi alla questione della sostenibilità del debito pubblico ed alla salvaguardia di margini di flessibilità sufficienti a garantire una azione anticiclica della politica fiscale. L'introduzione di rigidi vincoli al bilancio ed al debito potrebbe, infatti, comportare significativi rischi di prociclicità delle politiche economiche nelle fasi negative del ciclo economico come quella attuale. Inoltre, si devono considerare le conseguenze della coesistenza di regole sul pareggio di bilancio e sulla riduzione del debito.

A questo proposito, è opportuno ricordare che in Italia, l'elevato livello dello stock di debito pubblico, avendo come conseguenza una consistente spesa per il servizio del debito, rende minimi, in presenza di regole sui saldi di bilancio e

sulla riduzione del debito, i margini di attuazione di politiche fiscali discrezionali espansive e può comportare interventi restrittivi che, nelle fasi negative del ciclo, risultano prociclici. D'altra parte, proprio la crisi iniziata nel 2008 ha evidenziato come, più che la dinamica del rapporto debito/PIL, sia soprattutto il livello di tale rapporto ad essere direttamente correlato all'insorgenza di rischi di insostenibilità finanziaria, soprattutto quando il debito non è più garantito da una banca centrale. In altri termini, un paese con un elevato debito pubblico è più vulnerabile di fronte a crisi che possono insorgere anche per motivi non strettamente collegati alla finanza pubblica, in quanto un aumento del premio di rischio richiesto dagli investitori per sottoscrivere i titoli pubblici si riflette, data la grande massa di titoli da collocare sul mercato, in un significativo aumento della spesa per interessi, la quale va, a sua volta, ad alimentare la dinamica del debito.

La riduzione del peso del debito pubblico sul PIL rappresenta, quindi, un impegno ineludibile e richiede un ferreo controllo del saldo di bilancio, non automaticamente derivante da un bilancio complessivamente in pareggio o in avanzo: infatti, la regola del pareggio incide sul solo numeratore del rapporto, mentre la regola sul livello del rapporto debito/PIL tiene conto anche dell'andamento del denominatore. È facile verificare, mediante semplici simulazioni numeriche – riportate in dettaglio nell'appendice allegata a questo documento e basate su ipotesi semplificatrici (tra cui la non considerazione degli effetti di interazione tra politica fiscale e crescita economica) – che, in assenza di ciclo economico (ovvero quando il prodotto è pari al livello potenziale), una regola di pareggio di bilancio determina una riduzione del rapporto debito/PIL che non solo è più rapida di quella risultante dall'applicazione della regola europea sulla riduzione del debito, ma comporta una tendenza all'azzeramento di tale rapporto, ottenendo di scendere al di sotto del 60% in un paio di decenni.

Un secondo elemento che bisogna considerare è che la regola sul debito non risulta flessibile in relazione all'andamento del ciclo economico, comportando un significativo rischio di prociclicità delle politiche fiscali nelle fasi negative del ciclo, obbligando a politiche discrezionali restrittive che compensano in parte gli effetti degli stabilizzatori automatici. Nelle fasi cicliche negative, pertanto, la regola sul debito potrebbe risultare più stringente della regola del pareggio del bilancio in termini strutturali. Se si considera che, in periodi di grave recessione economica o in presenza di una crisi finanziaria, gli effetti delle politiche fiscali restrittive sull'economia possono risultare particolarmente negativi, il rispetto sia della regola sul saldo sia di quella sulla riduzione del debito potrebbero comportare seri rischi di avvitamento, con un peggioramento anche delle condizioni di finanza pubblica.

Da questo punto di vista la proposta di Legge prevede, correttamente, la possibilità di deroga alla regola sul disavanzo in caso di gravi recessioni economiche e di altri eventi eccezionali, mentre l'assenza di un impegno stringente sulla riduzione del rapporto debito/PIL può ridurre il rischio di prociclicità delle politiche fiscali nelle fasi negative del ciclo. Al fine di assicurare il raggiungimento dell'obiettivo del rapporto debito/PIL nel lungo termine, ma di conservare una maggiore flessibilità di breve termine, potrebbe essere introdotta nella Legge una norma che, analogamente al c.d. *debt brake* tedesco, preveda la possibilità di scarti nel rapporto debito/PIL dalla tendenza di lungo termine, ma anche l'obbligo di aggiustamenti qualora gli scostamenti del saldo strutturale dagli obiettivi programmati superino, in termini cumulati, un determinato livello. Tale norma, che dovrebbe comunque prevedere deroghe nel caso di eventi eccezionali, avrebbe il vantaggio di riferirsi direttamente all'obiettivo cruciale per la sostenibilità del debito, ovvero la riduzione del suo peso sul PIL, e di essere flessibile in relazione al ciclo economico: non a caso in Germania l'obbligo di correzione vige solo nelle fasi cicliche positive e prevede, anche in queste ultime, un limite massimo alla correzione, pari allo 0,35% del PIL.

5. Istituzione di un organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio

Al Capo VII la proposta di Legge istituisce, come previsto dalla norma costituzionale, un organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio, avente sede presso le Camere. L'istituzione di un tale organismo va accolta con favore, non solo alla luce dell'esperienza di altri paesi industrializzati, europei e non solo, ma anche allo scopo di potenziare la capacità del Parlamento di valutare, ex-ante ed ex-post, gli effetti delle politiche economiche e fiscali. Naturalmente, l'Istat è pienamente disponibile per collaborare con il nuovo organismo nelle forme che verranno ritenute più opportune. Vista l'importanza di tale decisione, è opportuno sottolineare alcuni aspetti che potrebbero condurre ad un miglioramento dell'attuale proposta.

In primo luogo va ribadito che l'istituzione dell'Organismo deve essere efficace nel rendere effettivi i principi cardine individuati a livello europeo, soprattutto autorevolezza, autonomia, trasparenza e indipendenza. Da questo punto di vista, la denominazione dell'Organismo potrebbe essere migliorata, scegliendo, ad esempio, quella di "Ufficio indipendente per il monitoraggio della finanza pubblica".

Inoltre, in linea con le esperienze prevalenti a livello internazionale, un vertice monocratico risulterebbe preferibile rispetto al vertice collegiale (come attualmente previsto). In questa prospettiva, potrebbe essere migliorato anche il meccanismo di nomina del vertice, da adottare d'intesa tra i Presidenti di Camera e Senato; in particolare, sarebbe importante che:

- l'identificazione dei dieci soggetti da indicare a cura delle Commissioni competenti, da cui i Presidenti devono scegliere il vertice, venga effettuata a seguito di un avviso pubblico, così da elevare al massimo la qualità dei possibili candidati;
- i candidati, da individuare tra persone di riconosciuta indipendenza e comprovata esperienza in materia di economia e finanza pubblica, non vengano unicamente scelti tra i Magistrati della Corte dei Conti, i professori universitari ordinari, i consiglieri parlamentari, i dirigenti della Banca d'Italia, i dirigenti generali delle amministrazioni pubbliche statali, i dirigenti di Enti pubblici di ricerca e i funzionari titolari di incarichi di direzione presso organizzazioni internazionali e delle istituzioni europee, ma che sia prevista anche la possibilità di selezionare "persone di riconosciuta indipendenza ed elevata competenza acquisita presso importanti e qualificate organizzazioni pubbliche e private". Infine, si suggerisce di aggiungere alla dizione "i dirigenti di Enti pubblici di ricerca" "i dirigenti di ricerca e i dirigenti tecnologi di Enti pubblici di ricerca", allo scopo di evitare possibili confusioni con altre figure previste dal CCN del settore.

La durata della nomina, pari a sei anni e senza possibilità di riconferma (Art.16 c.4), l'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento (Art.16 c.7) nell'ambito di una dotazione finanziaria sufficiente ad assicurare l'esercizio delle proprie funzioni (Art.19 c.1), l'autonomia nell'individuazione delle singole unità di personale sono tutti elementi che favoriscono l'indipendenza dell'organismo. Inoltre, sono previsti meccanismi di trasparenza, quali la pubblicità delle analisi e dei rapporti prodotti, il confronto con le stime elaborate da altri istituti competenti e qualificati, lo svolgimento di audizioni presso le Commissioni parlamentari.

Le funzioni dell'Organismo sono coerenti con i compiti previsti dalla Legge Costituzionale e lo svolgimento di questi ultimi è agevolato dalla previsione (Art.18 c.7) di una corrispondenza con tutte le amministrazioni pubbliche, con gli enti di diritto pubblico e con gli enti partecipati da soggetti pubblici, ai quali richiedere dati, informazioni e ogni forma di collaborazione ritenuta utile per l'adempimento delle sue funzioni istituzionali.

Si nota, tuttavia, che al c.8 dell'articolo 18 viene previsto un obbligo per gli enti di cui al comma precedente, di assicurare l'accesso a tutte le banche dati in materia di economia e finanza pubblica da loro costituite o alimentate, senza considerare i necessari impegni alla tutela della privacy che vigono nei diversi ambiti, compreso quello statistico. Tale norma non contiene alcun riferimento alle eventuali limitazioni all'accesso che potrebbero derivare dalle vigenti disposizioni in materia di segreto statistico e di divieto di divulgazione dei dati contenuti in alcune banche dati. Si auspica, quindi, un approfondimento di tale problematica, che tenga conto anche della normativa in materia di segreto statistico e della natura e del livello di dettaglio delle informazioni di cui l'Organismo in questione dovrà disporre per poter correttamente assolvere al proprio mandato.



Appendice

**Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica, Enrico Giovannini
V Commissione "Bilancio, tesoro e programmazione"
della Camera dei Deputati**

Roma, 4 dicembre 2012

Elementi per la discussione sull'introduzione nella legge rafforzata delle diverse regole fiscali per la riduzione del rapporto debito/PIL e sul trattamento degli scostamenti dovuti agli eventi eccezionali.

In questa nota si espongono i risultati di alcuni esercizi di natura contabile effettuati allo scopo di avere indicazioni di massima sugli effetti di lungo periodo e nelle diverse fasi del ciclo economico della regola del pareggio di bilancio strutturale sui principali indicatori di finanza pubblica.

In particolare, si delineano tre diversi scenari partendo da una condizione iniziale caratterizzata da un debito pubblico pari al 120% del PIL: nel primo scenario, finalizzato ad una valutazione delle tendenze di lungo periodo, si simula l'applicazione della regola del pareggio di bilancio in un contesto di crescita economica pari al potenziale; nel secondo scenario si introduce il ciclo economico; nel terzo si simula il verificarsi di un evento eccezionale. Tutti gli esercizi si basano sulle seguenti ipotesi semplificatrici:

- la variazione del debito è dovuta unicamente al saldo di bilancio (non si considerano variazioni delle partite finanziarie né le altre voci che modificano il livello del debito senza incidere sul fabbisogno);
- si considera una elasticità del saldo di bilancio all'output gap pari allo 0,5;
- il costo medio del debito viene ipotizzato costante e pari al 5%;
- gli esercizi si basano su ipotesi relative all'andamento del prodotto potenziale e del ciclo economico senza tenere conto delle retroazioni tra andamenti delle voci del bilancio pubblico e PIL. Si cerca, tuttavia, di avere qualche indicazione dei rischi valutando la *stance* della politica fiscale conseguente alla regola in relazione al ciclo economico (prociclica vs. anticiclica).

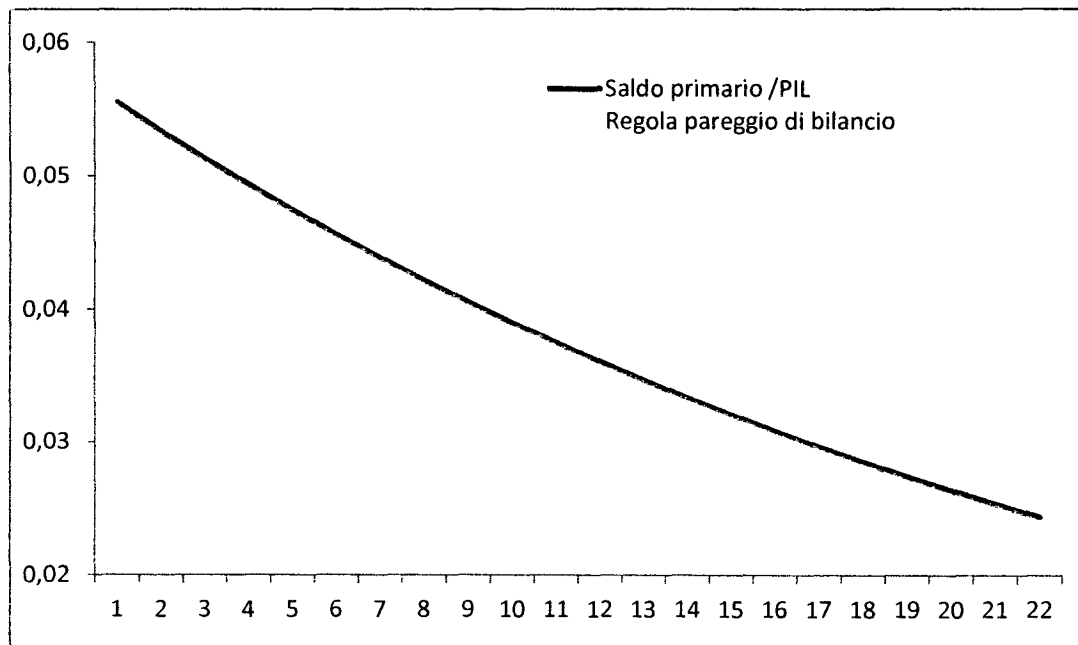
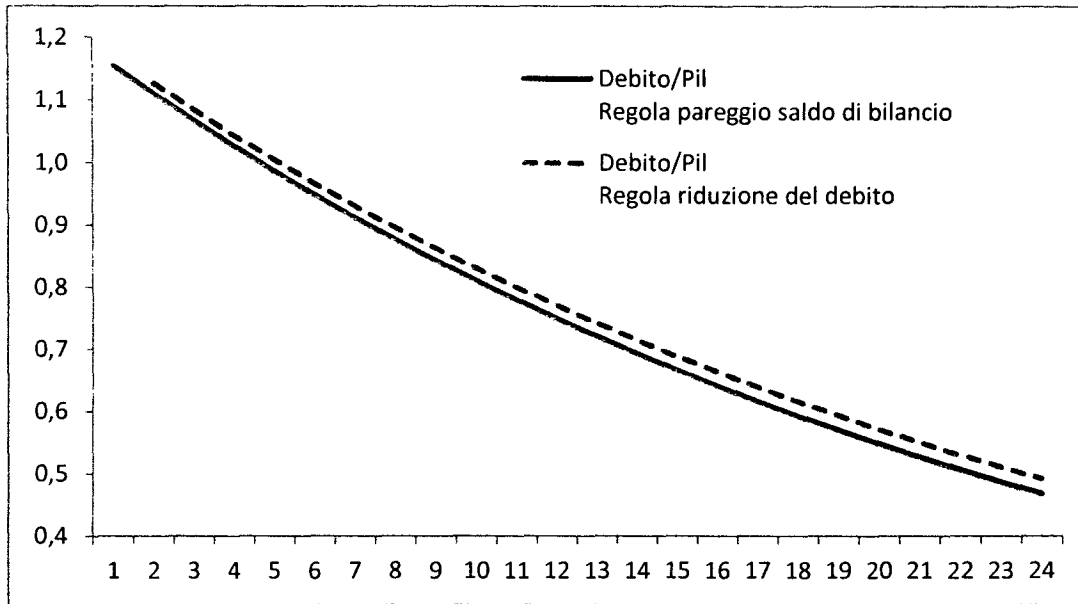
Regola del pareggio di bilancio strutturale in STEADY STATE

Il primo esercizio propone una stima degli effetti nel lungo periodo dell'applicazione della regola del pareggio del saldo di bilancio strutturale in una condizione di steady state (PIL = prodotto potenziale), dove la crescita potenziale è ipotizzata pari al 4% in termini nominali. I risultati vengono quindi confrontati con quelli derivanti dall'applicazione di una regola che preveda una riduzione annua del rapporto debito/PIL pari ad un ventesimo dello scostamento rispetto al valore del 60% registrato nell'anno precedente.

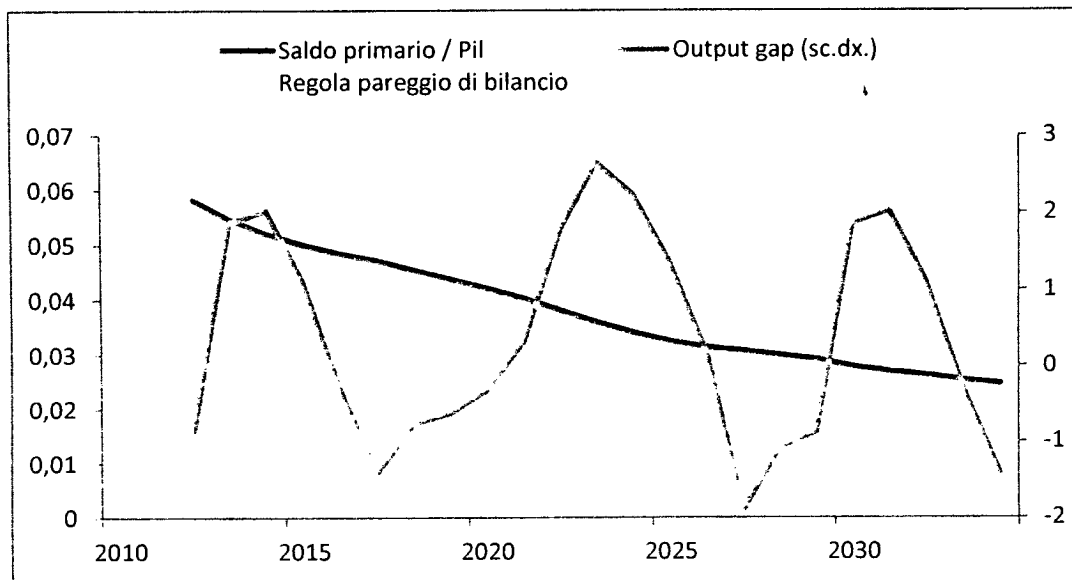
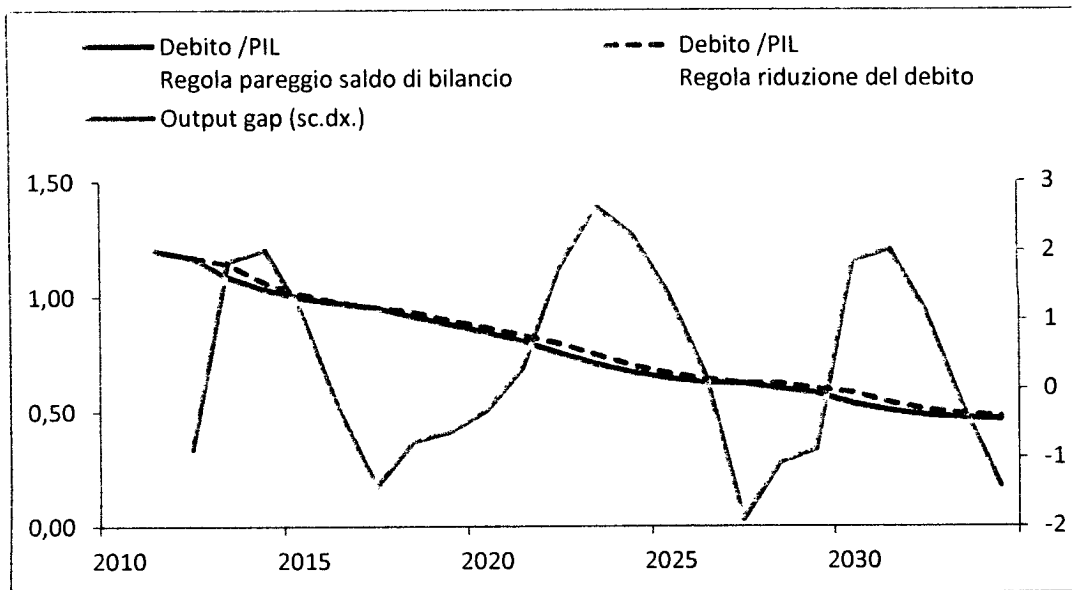
Nei grafici sono indicati gli andamenti del rapporto debito/PIL e del saldo primario/PIL (che in questo scenario coincide con il saldo primario strutturale), quale indicatore della politica fiscale discrezionale. In questo caso si ottengono i seguenti risultati:

1. il rispetto del pareggio di bilancio determina una progressiva riduzione del rapporto debito/PIL, che tende nel lungo periodo allo zero;
2. in presenza delle ipotesi specificate, il rapporto debito/PIL raggiungerebbe il 60% circa entro 20 anni;
3. la riduzione del rapporto debito/PIL comporta un graduale calo del peso della spesa per interessi sul PIL che lascia spazio per una progressiva discesa del peso sul PIL dell'avanzo primario richiesto per il pareggio di bilancio;
4. la regola del pareggio del saldo di bilancio risulta più stringente rispetto ad una regola sul debito che preveda una riduzione annua del rapporto debito/PIL pari ad un ventesimo dello scostamento registrato nell'anno precedente rispetto al livello del 60% .

**Stima degli effetti della regola del pareggio di bilancio strutturale in
STEADY STATE**



Stima degli effetti della regola del pareggio di bilancio strutturale in presenza di CICLO ECONOMICO



**Stima degli effetti della regola del pareggio di bilancio strutturale in presenza di
EVENTI ECCEZIONALI**

