



Audizione presso la Commissione bilancio della Camera
dei Deputati

**Indagine conoscitiva relativa all'esame della proposta di
legge contenente disposizioni per l'attuazione del principio
di pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto
comma, della Costituzione**

Roma, 5 dicembre 2012

Lucio R. Pench

Direttore per le politiche di bilancio

Direzione generale affari economici e finanziari (ECFIN)

Commissione europea

Onorevoli Deputati,

- Questa indagine conoscitiva, alla quale ho l'onore di partecipare, ha luogo sullo sfondo di profondi mutamenti nella *governance* economica europea, che avvengono in risposta alla crisi ancora in atto. Permettetemi di ricordare per sommi capi le principali riforme dei vincoli e della sorveglianza delle politiche nazionali di bilancio, che riguardano più da vicino l'oggetto di questa indagine.
- Una prima serie di riforme ha rinnovato il quadro di regole esistenti per la sorveglianza delle politiche di bilancio, così da promuovere politiche più rigorose. Un pacchetto legislativo, noto come *six-pack*, è entrato in vigore nel dicembre 2011. La nuova normativa innova significativamente il Patto di stabilità e crescita attraverso: (i) requisiti più stringenti nel braccio preventivo del Patto, in particolare con l'introduzione del nuovo benchmark sulla spesa; (ii) una maggiore attenzione al debito, che è messo sullo stesso piano del deficit nel braccio correttivo del Patto; e (iii) un'applicazione più efficace delle regole con nuove sanzioni finanziarie per gli Stati membri dell'area dell'euro. Inoltre, il rafforzamento del Patto di stabilità e crescita è stato integrato da una nuova direttiva sui quadri nazionali di riferimento per i processi di bilancio, che impone requisiti minimi in materia di contabilità e statistiche, previsioni macroeconomiche, regole di bilancio numeriche, quadri di bilancio a medio termine e trasparenza delle procedure di bilancio.
- Con il proseguire della crisi, la Commissione ha inteso continuare a migliorare il quadro di sorveglianza europeo adottando a novembre 2011 due nuove proposte di regolamento (c.d. *two-pack*). La proposta riguardante la sorveglianza mira a rafforzare tanto la sorveglianza ordinaria delle politiche di bilancio, prevedendo un esame annuale da parte della Commissione sui bilanci programmatici annunciati nel programma di stabilità, quanto la sorveglianza rivolta agli Stati membri soggetti alla procedura per deficit eccessivo, aggiungendo nuovi requisiti informativi e la possibilità per la Commissione di indirizzare raccomandazioni a scopo cautelare in caso di rischio di azione inadeguata alla correzione del deficit eccessivo.
- Infine, i capi di Stato e di governo di venticinque Stati membri hanno deciso di dare ulteriore impulso politico alle riforme firmando, lo scorso 2 Marzo, un trattato intergovernativo sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (TSCG), il cui titolo III, il principale, disciplina le politiche nazionali di bilancio e va sotto il nome di *Fiscal Compact*. In generale, il Trattato riprende o rafforza impegni esistenti, nel Patto di stabilità e crescita così come riformato l'anno scorso, o previsti, nell'ambito delle due proposte del novembre 2011. Esso prevede che gli Stati contraenti debbano raggiungere nel medio termine una posizione di bilancio in pareggio o in avanzo, da intendersi come saldo strutturale, per l'insieme delle pubbliche amministrazioni. Se l'obbligo di raggiungere gli obiettivi di medio termine rispecchia le regole già in vigore a livello europeo, i capi di Stato e di governo hanno deciso di fissare per questi obiettivi limiti minimi più rigorosi rispetto a quelli previsti dal vigente quadro normativo. Soprattutto, secondo il trattato intergovernativo, la regola del pareggio di bilancio deve essere combinata con un meccanismo di correzione automatica.

Concettualmente, tale meccanismo di correzione è legato alle definizioni europee di deviazione significativa dall'obiettivo di medio termine e di circostanze eccezionali che possono autorizzare una deviazione da parte dello Stato membro. In termini istituzionali, però, l'attuazione di tale meccanismo a livello nazionale, combinato con la creazione di organismi indipendenti per il monitoraggio del rispetto della regola, costituirebbe un passo avanti rispetto a quanto previsto dalla sorveglianza attuata al solo livello europeo.

- L'introduzione di una regola di bilancio in pareggio nella Costituzione italiana ha costituito un segnale forte dell'impegno delle autorità nazionali a risanare le finanze pubbliche e a mantenerle sane, anticipando i principi e i contenuti del *Fiscal Compact*. L'Italia, uno dei primi otto paesi dell'area euro ad aver ratificato il Trattato intergovernativo, ha opportunamente scelto lo strumento legale di rango più elevato per trasporre le disposizioni nell'ordinamento nazionale, con l'adozione di un emendamento costituzionale.
- La scelta di una legge rafforzata per dare attuazione al nuovo principio costituzionale del pareggio di bilancio e alle disposizioni a esso connesse conferma un orientamento di piena adesione agli obiettivi della riforma della *governance* economica europea. Questo trova riscontro nel testo della legge in una serie di elementi di rilievo che vorrei richiamare brevemente qui di seguito:
 - La coerenza con le *definizioni* utilizzate dal Patto di stabilità e crescita e dal *Fiscal Compact*: insieme delle amministrazioni pubbliche come aggregato di riferimento; bilancio in pareggio formulato attraverso l'obiettivo di medio termine, inteso come saldo in termini strutturali; definizione delle circostanze eccezionali che autorizzano uno scostamento dall'obiettivo.
 - Gli *strumenti* previsti: regola sulla spesa, meccanismo di correzione, organismo indipendente. Mi soffermerò più avanti su ciascuno di questi strumenti, per esaminarne in dettaglio le caratteristiche essenziali e offrire qualche rilievo critico all'attuale formulazione della norma.
 - Il *coinvolgimento degli enti decentrati*, regioni ed enti locali, nel raggiungimento del pareggio di bilancio, attraverso il loro contributo sia all'aggiustamento strutturale sia alla riduzione del debito della pubblica amministrazione.
 - L'*orientamento al medio termine* del quadro programmatico di bilancio, per altro già in vigore con legge ordinaria dal 2009, che nell'aprile 2011 è stata adeguata alle nuove esigenze del *six-pack*. La previsione, nell'attuale proposta di legge rafforzata, di un obbligo di adeguamento della normativa nazionale a eventuali nuovi o mutati requisiti comunitari costituisce un esempio interessante di flessibilità all'interno del complessivo rafforzamento – e inevitabile irrigidimento – del quadro regolamentare nazionale.
- Nel complesso, dunque, un impianto valido, articolato e completo, frutto senz'altro di un attento lavoro preparatorio, ma che probabilmente riflette anche la consapevolezza ormai diffusa, in Italia come nel resto d'Europa, della necessità di

aumentare l'affidabilità e la trasparenza dei conti pubblici nei confronti degli osservatori esterni.

- Al tempo stesso, nell'attuale proposta di legge si riscontrano alcuni elementi che a nostro avviso potrebbero essere migliorati. Come ho accennato, queste criticità riguardano essenzialmente tre aspetti: (i) il carattere vincolante delle regole e degli obiettivi di spesa; (ii) il funzionamento del meccanismo di correzione; e (iii) la credibilità e autonomia dell'organismo indipendente (*fiscal council*).
- L'introduzione, nell'Articolo 5 della legge rafforzata, di una **regola automatica che limiti la crescita della spesa** al netto delle misure discrezionali dal lato delle entrate per l'insieme della pubblica amministrazione, coerentemente con quanto previsto a livello europeo, è senz'altro un passo avanti ma che può esser reso più "fermo":
 - Limitando la possibilità, confermata dalla modifica costituzionale, di rivedere annualmente i tetti pluriennali di spesa per il periodo restante dell'orizzonte programmatico, che li trasforma, di fatto, in tetti annuali. Sarebbe preferibile, invece, limitarsi a revisioni al margine, o "a scorrimento", sull'ultimo anno dell'orizzonte.
 - Ovviamente, tetti pluriennali fissati in termini nominali dovrebbero poter essere adattati per tenere conto dell'impatto (cumulato) di sorprese dal lato dell'inflazione, rispetto alle previsioni iniziali, ciò che equivarrebbe a formulare i tetti pluriennali in termini reali e aggiornarli sulla base delle previsioni d'inflazione.
 - Per quanto concerne le amministrazioni locali, l'attuale disegno di legge prevede di fissare limiti annuali alle spese nominali per un generico "arco di tempo pluriennale". Sembrerebbe opportuno, anche per dare certezza alla programmazione di bilancio di tali enti, fissare tetti per lo stesso orizzonte temporale della programmazione di bilancio centrale.
 - Infine, la legge rafforzata lascia una certa indeterminatezza – a nostro parere eccessiva – sull'opportunità o meno che il governo riferisca alle Camere "qualora verifichi il rischio di superamento di tale livello" [massimo di spesa di ciascuna amministrazione]. Apparirebbe preferibile imporre un obbligo di giustificazione da parte dell'amministrazione responsabile, che chiarisca le ragioni dello scostamento e permetta di apprezzarne il rischio per il raggiungimento degli obiettivi di fine anno. Quest'obbligo andrebbe opportunamente ricordato col ruolo dell'organismo indipendente.
- Come accennato sopra, il **meccanismo di correzione** è una delle innovazioni più importanti introdotte dal *Fiscal Compact* rispetto al quadro complessivo degli obblighi in materia di disciplina di bilancio che già si trovano nel Patto di stabilità e crescita. L'attuazione che ne dà la legge rafforzata, specificamente, negli Articoli 7 e 8, e, per gli aspetti d'interazione con la clausola di salvaguardia in presenza di eventi eccezionali, nell'Articolo 6, è ampiamente conforme alle indicazioni fornite dalla Commissione europea nella sua recente comunicazione sui principi comuni per i meccanismi nazionali di correzione di bilancio, in risposta al mandato

conferitole dallo stesso *Fiscal Compact*. In particolare, come già ricordato, la legge rafforzata rappresenta uno strumento particolarmente forte per dare veste legale al meccanismo di correzione (principio n. 1 della comunicazione); la definizione di scostamento rispetto all'obiettivo, così come quella di circostanze eccezionali autorizzanti tale scostamento, e la correzione minima da attuarsi in seguito al venir meno di tali circostanze, sono in coerenza con le definizioni e gli obblighi del Patto di stabilità e crescita (principi n. 2 e n. 6). Essenzialmente conforme ai principi elaborati dalla Commissione circa la natura della correzione (principio n.4) appare anche l'indicazione esplicita che il meccanismo debba assicurare il conseguimento dell'obiettivo programmatico strutturale a decorrere dall'anno successivo a quello in cui è stato accertato lo scostamento. Apprezzabile infine appare, tra gli strumenti operativi di attuazione del meccanismo (principio n.6), l'esplicita menzione, all'interno dei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, delle correzioni a carico dei singoli sotto-settori.

- Alcuni aspetti del meccanismo correttivo previsto si prestano tuttavia a rilievi più critici. In particolare:
 - Il Governo sembra avere un ampio potere di discrezionalità circa l'attivazione del meccanismo, laddove i principi elaborati dalla Commissione europea prevedono esplicitamente un ruolo per gli organismi indipendenti di analisi e verifica della finanza pubblica (principio n.6), in particolare riguardo al verificarsi delle circostanze richiedenti l'attivazione del meccanismo di correzione, alla conformità della correzione in atto con le regole e i programmi di bilancio nazionali, e all'eventuale verificarsi di circostanze giustificanti l'attivazione della clausola di eccezione. In linea con i rilievi, che farò più avanti, sul funzionamento di tale organismo, sembrerebbe opportuno attribuirgli esplicitamente l'iniziativa di richiedere l'attivazione del meccanismo lasciando al Governo il compito di reagire sulla base del principio '*comply or explain*'.
 - Non si evince chiaramente dal testo proposto il carattere vincolante delle correzioni previste nei documenti di programmazione e di bilancio per tutti gli anni compresi nel periodo di correzione, in linea con le indicazioni della Commissione europea circa la natura della correzione (principio n.6). Il rilievo si collega a quello già espresso sulla natura essenzialmente non vincolante della regola di spesa al di là dell'esercizio finanziario successivo.
 - Infine sarebbe auspicabile che il meccanismo contenesse ulteriori indicazioni circa la natura degli interventi correttivi, per esempio prevenendo interventi dal lato della spesa, in particolare se il verificarsi dello scostamento coincidesse con un mancato rispetto della regola della spesa.
- La creazione, da parte della legge rafforzata (Articoli 17 e 18), di un **organismo indipendente** per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio, rappresenta un'innovazione importante, che ha trovato per la prima volta un riscontro – ancorché relativamente generico – nella legislazione europea nella citata direttiva sui quadri nazionali e che ha ricevuto un più netto riconoscimento da parte del *Fiscal*

Compact, con particolare riferimento al funzionamento del meccanismo di correzione. Le proposte del *two-pack* confermano il ruolo di questi organismi, estendendone le funzioni alla preparazione o alla convalida delle previsioni macroeconomiche sottostanti i documenti programmatici di finanza pubblica. Vorrei porre l'accento sulla scelta del legislatore costituzionale di collocare l'organismo presso il Parlamento, e non al suo interno: distinzione importante per affermare la *non-partisanship* dell'organismo (che è cosa diversa dalla *bi-partisanship*), in linea con i requisiti di elevata autonomia elaborati nella già citata comunicazione della Commissione europea (principio n.7). Prendiamo atto anche della preferenza per un modello collegiale (anziché monocratico) ristretto a tre membri nominati dai Presidenti delle Camere, anche se forse il modello monocratico meglio si presterebbe ad affermare sin dall'inizio l'autorevolezza del nuovo organismo. Per rafforzare l'immagine di piena indipendenza da qualsiasi condizionamento politico nazionale, la nomina di "persone di riconosciuta indipendenza e provata competenza" diverrà essenziale.

- Alcuni aspetti della normativa prevista si prestano a rilievi critici, anche alla luce dei principi europei sopra citati. In particolare le criticità concernono:
 - Revoca del presidente o dei membri del consiglio: sembrerebbe opportuno specificare le ragioni obiettive che possono portare alla revoca, per esempio in caso di grave mancanza ai doveri dell'ufficio (formulazione per esempio adottata per il *fiscal council* irlandese).
 - Reclutamento del personale: le procedure di reclutamento dovrebbero essere trasparenti e aperte sulla base esclusiva della competenza. Non sembra quindi opportuno prevedere un reclutamento quasi riservato a personale distaccato da altre amministrazioni, addirittura prioritariamente allo *staff* permanente del Parlamento, anche se si può supporre che le competenze ricercate si possano largamente trovare presso queste amministrazioni. Al riguardo, non si segnalano casi di altri paesi nei quali esista una simile "riserva" o preferenza per il trasferimento dello staff da altre amministrazioni. Gli stessi principi di trasparenza e apertura dovrebbero applicarsi alla nomina del direttore generale dell'Ufficio (e del suo eventuale vice).
 - Le funzioni previste sembrano essere in linea con un mandato relativamente ampio dell'organismo e comunque includente tutte le funzioni previste dal *Fiscal Compact* e dalle Direttive, che si concentrano sul funzionamento del cosiddetto meccanismo di correzione e il monitoraggio del rispetto delle regole di bilancio. Tuttavia parrebbe opportuno prevedere una migliore specificazione dei modi e dei tempi d'intervento dell'organismo nelle diverse fasi di preparazione ed esecuzione del bilancio al di là della generica dizione dell'Articolo 18 comma 1 lettera f ('osservanza, in sede di programmazione e in corso di esercizio, delle regole di bilancio definite dalla presente legge e dall'ordinamento europeo'). A questo riguardo appare notevole l'assenza di menzione del ruolo dell'organismo nelle altre disposizioni sostanziali della legge, in particolare le disposizioni che danno attuazione allo stabilimento dell'obiettivo programmatico corretto per il ciclo, la regola sulla spesa e la constatazione di eventi eccezionali, il meccanismo correttivo e la

predisposizione della legge di bilancio dello Stato. Data la collocazione dell'organismo presso il Parlamento, per evitare rischi alla sua efficienza operativa (sovraccarico) e autonomia funzionale, occorrerebbe chiarire meglio la distinzione tra il mandato dell'Ufficio e le competenze degli attuali servizi di supporto all'attività delle Camere (bilancio, studi, ...), limitando le funzioni dell'organismo indipendente a quelle strettamente necessarie allo svolgimento dei suoi compiti essenziali.

- o Principio del '*comply or explain*': i principi sopra citati richiedono che il Governo debba aderire alle valutazioni dell'organismo indipendente, o, nel caso scelga di disattendere tali valutazioni, spiegare pubblicamente le ragioni di disaccordo, senza prevedere un necessario coinvolgimento del Parlamento. Al riguardo, la limitazione di tale obbligo per il Governo ai soli casi di richiesta esplicita delle Camere non sembrerebbe opportuna.

CONCLUSIONE

- Contiamo sull'Italia, perché dia l'esempio di pronta ed efficace attuazione delle nuove regole europee nell'ambito delle proprie procedure di bilancio. L'adozione rapida, al più tardi entro i termini previsti dalla legge costituzionale (28 febbraio 2013), della legge rafforzata, rappresentante un'efficace attuazione delle nuove disposizioni costituzionali, costituirà un (ulteriore) segnale importante della determinazione dell'Italia a correggere errori del passato e porre le basi per un equilibrio duraturo dei conti pubblici il quale, a sua volta, è l'indispensabile premessa per un definitivo recupero di fiducia internazionale nel paese.