

Fiscal council: una comparazione internazionale e il caso italiano

Lucio Landi

già membro del Consiglio degli Esperti del Dipartimento del Tesoro, Ministero dell'Economia e delle Finanze ¹

Atti del Seminario *La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive*, Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012.

© Luiss Guido Carli. La riproduzione è autorizzata con indicazione della fonte o come altrimenti specificato. Qualora sia richiesta un'autorizzazione preliminare per la riproduzione o l'impiego di informazioni testuali e multimediali, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale di cui sopra, indicando esplicitamente ogni altra restrizione

¹ Le opinioni e le valutazioni qui espresse sono strettamente personali e non coinvolgono in alcun modo l'istituzione presso la quale l'autore ha prestato la propria attività professionale.

ABSTRACT

I *fiscal council* sono organismi nazionali, indipendenti o funzionalmente autonomi dall'autorità di politica di bilancio, finanziati con fondi pubblici, aventi lo scopo di indurre i governi a comportamenti responsabili in materia di politiche di bilancio. Costituiscono, insieme alle regole fiscali numeriche permanenti, uno strumento per limitare il *deficit bias*, ossia la tendenza verso elevati deficit pubblici. Svolgono un'azione di dissuasione nei confronti dei governi, fornendo al parlamento e all'opinione pubblica valutazioni indipendenti, *timely* e *nonpartisan* sulla politica di bilancio. Hanno la funzione di infrangere il monopolio informativo del governo sulla finanza pubblica e sulla politica di bilancio. Non hanno alcun ruolo nella definizione e nell'implementazione della politica di bilancio (che resta saldamente nelle mani dei governi), né poteri sanzionatori verso i governi responsabili di politiche di bilancio insostenibili. Svolgono funzioni diverse e complementari rispetto alla corte dei conti, ai centri di ricerca privati e agli organismi internazionali che esercitano la sorveglianza multilaterale sulle politiche di bilancio nazionali. Presenti da tempo in alcuni paesi occidentali, si differenziano tra di loro per molti aspetti (il mandato, la struttura, la collocazione dentro o fuori dai parlamenti). La relazione esamina le caratteristiche salienti dei principali *fiscal council* esistenti. A seguito della riforma della *governance* europea con il Six-Pack, il Fiscal Compact e il Two-Pack, il *fiscal council* costituisce lo strumento, insieme con la regola del pareggio di bilancio in termini strutturali, che è stato individuato dall'Unione europea per rafforzare la disciplina di bilancio dei singoli stati membri. I requisiti in termini di indipendenza, criteri di nomina, mandato, personale, finanziamento, capacità di comunicazione con il pubblico, che i *fiscal council* degli stati membri dovranno soddisfare, sono stati definiti dalla Commissione europea nell'ambito dei Common Principles. La relazione affronta i nodi principali che il legislatore italiano dovrà affrontare nel disegnare l'organismo italiano (struttura, criteri di nomina, mandato, personale).

La Legge Costituzionale 1/2012, che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio in Costituzione, dispone che con legge rafforzata entro il febbraio 2013 sia costituito un organismo indipendente, presso le Camere, avente compiti di “*analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio*”. La definizione dettagliata dei compiti, nonché della struttura, della *governance* e del finanziamento di questo organismo è demandata alla legge rinforzata di attuazione del disposto costituzionale. La legge costituzionale fa riferimento a quegli organismi competenti sulla finanza pubblica che nel gergo degli economisti sono chiamati *fiscal council*, ovvero *fiscal watchdog*.

Al fine di inquadrare la questione, è utile fare riferimento alla letteratura economica sui *fiscal council* e alle esperienze dei paesi che hanno costituito un

fiscal watchdog da tempo più o meno recente. La normativa europea, sia quella vigente, sia quella ancora in fase di definizione, fornisce inoltre il quadro di riferimento giuridico imprescindibile per il legislatore italiano alla prese con l'attuazione del disposto costituzionale. Nell'ultima sezione, alla luce delle esperienze dei *fiscal council* attivi, si evidenziano le questioni principali che il legislatore dovrà affrontare nel disegnare l'organismo italiano.

1. La letteratura sui *fiscal council*

1.1 Il fenomeno del *deficit bias*

Gli economisti hanno da tempo individuato delle tendenze comuni nell'andamento delle finanze pubbliche dei paesi industrializzati, nei quattro decenni che hanno preceduto lo scoppio dell'attuale crisi economica internazionale. I fenomeni rilevati dagli studi comparati riguardano deficit pubblici (ossia indebitamenti netti nominali) persistentemente elevati, la tendenza a finanziare la spesa pubblica con debito, e un livello medio del debito pubblico, in rapporto al PIL, anch'esso elevato, fenomeni che non trovano riscontro nei precedenti periodi di pace.² Alla tendenza verso deficit pubblici elevati si è dato il nome di *deficit bias*, in analogia con quel fenomeno noto in letteratura economica con il termine di *inflationary bias*. In entrambi i casi, si tratta di una distorsione della politica economica, che, in un caso, genera deficit e livelli di debito pubblico eccessivi, e nell'altro determina invece un tasso di inflazione elevato.

Accanto a queste tendenze, la letteratura evidenzia altri fenomeni comuni a molti paesi avanzati, quali politiche economiche sempre più procicliche, tali cioè da ampliare il ciclo economico, anziché smorzarne gli effetti, e/o politiche non sostenibili nel lungo periodo, stante il progressivo invecchiamento della popolazione, che determina nel lungo periodo passività implicite (*implicit liabilities*) per la finanza pubblica, legati ai cosiddetti costi di *ageing*. Non mancano i casi, poi, in cui manca un adeguato livello di trasparenza dei conti pubblici nazionali.

² Prima degli anni '70, deficit e debiti pubblici nei paesi industrializzati risultavano persistentemente elevati quasi esclusivamente nei periodi di guerra. Prima del 2007, il deficit pubblico dei paesi avanzati era in media del 3 per cento.

La letteratura economica ha individuato una serie di spiegazioni che definirei “classiche” all’origine del *deficit bias*. Tra questi va menzionato il ciclo elettorale (ossia la tendenza all’aumento della spesa pubblica e/o alla riduzione delle entrate prima delle tornate elettorali) e la miopia degli elettori, che preferiscono un aumento di spesa pubblica e/o un taglio della tassazione nell’immediato, non considerando che nel medio periodo occorrerà una correzione dei conti pubblici. Altre possibili spiegazioni fanno riferimento all’incoerenza temporale della politica economica (cioè che per il *policy maker* è ottimale al tempo t per il tempo $t+1$, non è più ottimale al tempo $t+1$) e al comportamento strategico dei partiti.³ Infine, altre spiegazioni riguardano le maggioranze parlamentari frammentate (che tendono a determinare un aumento della spesa pubblica, necessaria per tenere insieme i vari segmenti della coalizione) e il fenomeno noto con il nome di *common pool*, ossia il fatto che attori politici, rappresentanti gruppi di pressione diversi, entrino in negoziazioni per l’allocazione delle risorse pubbliche, con l’obiettivo di soddisfare le aspettative della propria base elettorale. Ogni attore tende a massimizzare l’appropriazione delle risorse pubbliche, senza internalizzare il vincolo di bilancio complessivo. Il risultato è un aumento della spesa pubblica, e quindi, tendenzialmente, del deficit. Da notare che i benefici di un aumento della spesa pubblica tendono a essere generalmente concentrati su piccoli gruppi (molto determinati nel perseguimento degli obiettivi), mentre i costi si scaricano sull’universo dei contribuenti; l’asimmetria nella ripartizione dei costi e benefici rende più probabile l’aumento della spesa pubblica. Alla base del *deficit bias* vi può essere inoltre la tendenza dei governi a produrre previsioni macroeconomiche e/o di bilancio eccessivamente ottimistiche nell’ambito della programmazione economico-finanziaria: l’eccesso di ottimismo **ex ante** sull’evoluzione dell’economia e/o sulle grandezze di bilancio determina quindi, **ex post**, deficit imprevisi (e quindi un aumento dello stock di debito pubblico).⁴

³ Un esempio classico di comportamento strategico è quello di una maggioranza di governo che, nella consapevolezza di perdere le elezioni imminenti, mette in atto politiche di bilancio tali da rendere difficile l’attuazione del programma di governo dei probabili vincitori della consultazione elettorale.

⁴ Previsioni eccessivamente ottimistiche sulle variabili macroeconomiche e/o di bilancio consentono di evitare, o rimandare, dolorosi aggiustamenti dei conti pubblici, dannosi in termini elettorali.

Queste argomentazioni, che sottendono invero un certo grado di sfiducia nella politica e nei *policy maker*, riguardano la struttura degli incentivi dei *policy maker* e le preferenze degli elettori, in pratica il meccanismo di funzionamento della democrazia; hanno pertanto una portata generale e descrivono meccanismi potenzialmente sempre all'opera nei paesi democratici. Ma se questo è vero, dobbiamo chiederci perché negli anni '50 e '60 non si è prodotto quel fenomeno, il *deficit bias*, da cui siamo partiti.

Gli economisti hanno avanzato ulteriori ipotesi per spiegare l'evidenza empirica, attinenti alla crescita della dimensione del settore pubblico nelle economie industrializzate (estensione del *welfare* e della quantità di beni e servizi pubblici forniti), alla globalizzazione, e all'integrazione monetaria dei paesi dell'area dell'euro (per i paesi europei). La globalizzazione, determinando una maggiore apertura al commercio estero, ha provocato in molti paesi occidentali la necessità di accrescere i sussidi e i trasferimenti per quei settori industriali (e i lavoratori) colpiti dalla concorrenza dei nuovi *player* mondiali.⁵ L'incremento della spesa pubblica non è stato compensato da incrementi dell'imposizione, in una situazione in cui la pressione fiscale complessiva era già molto alta, mentre una parte della base imponibile (il capitale) è diventata più mobile (e meno tassabile). L'integrazione monetaria europea ha invece rafforzato gli incentivi per politiche di bilancio non sostenibili da parte di alcuni paesi periferici, i quali si sono avvantaggiati dai bassi tassi di interesse prevalenti nell'area euro. La moneta unica ha impedito, per lungo tempo, il funzionamento di quei meccanismi di mercato (deprezzamento del tasso di cambio e aumento dei tassi di interesse) che si accompagnano normalmente alle politiche di bilancio espansive e che spingono per una correzione di rotta. In sostanza, la moneta unica ha consentito ad alcuni paesi periferici politiche di bilancio non responsabili e comportamenti da *free-rider*.⁶

1.2 Le soluzioni individuate dalla letteratura economica

⁵ Occorre anche ricordare come, durante il periodo in esame, il tasso di crescita medio del PIL della maggior parte dei paesi industrializzati si sia ridotto.

⁶ A crisi deflagrata, gli stati virtuosi (la Germania e i suoi satelliti) e la Commissione europea hanno imposto drastiche correzioni al funzionamento dell'Unione monetaria, con la riforma della *governance* europea e il Fiscal compact, come si dirà più avanti.

La teoria economica ha individuato una serie di possibili soluzioni alla questione del *deficit bias*: la cosiddetta *independent fiscal authority*, il *fiscal council* (che non è un sinonimo di *fiscal authority*), le norme procedurali sulla formazione del bilancio, le regole fiscali numeriche permanenti, una combinazione degli strumenti precedenti, in particolare l'introduzione di regole fiscali numeriche e di un *fiscal council*. Le regole fiscali sono uno strumento per limitare la discrezionalità del *policy maker*, rafforzando la credibilità della politica di bilancio, attraverso una correzione della struttura degli incentivi del decisore politico, struttura, che, come abbiamo visto in precedenza, lo induce, tendenzialmente, a comportamenti non virtuosi nella gestione della politica di bilancio.⁷

La *fiscal authority* costituisce una soluzione del tutto impraticabile nella realtà, in quanto prevede che la politica di bilancio sia delegata ad un soggetto non eletto, sulla falsariga del banchiere centrale indipendente. Mentre nel caso della politica monetaria, può avere senso la delega a un soggetto non eletto al fine di mitigare l'*inflationary bias* (cioè l'eccesso di inflazione creato dal *policy maker*), nel caso della politica di bilancio, la delega non è concepibile nei regimi democratici. Spetta, infatti, ai parlamenti decidere quanto tassare, come tassare e come utilizzare il gettito tributario (per quali beni, per quali servizi?). Non a caso l'istituzione parlamentare storicamente nasce per controllare la politica di bilancio del sovrano assoluto, in base al principio "*no taxation without representation*". Una volta chiarito che la *fiscal authority* costituisce un'ipotesi accademica astratta e non realizzabile (non è un caso che non ne esistano esempi al mondo), possiamo esaminare in dettaglio le istituzioni che prendono il nome di *fiscal council*.

2. Il *fiscal council*

2.1 Definizione e obiettivi

⁷ Le regole fiscali numeriche permanenti possono riguardare le entrate, la spesa, il debito e i saldi di bilancio. Negli ultimi 25 anni vi è stata una proliferazione di regole fiscali numeriche, soprattutto nei paesi europei. Nell'ambito europeo, inizialmente esse riguardavano principalmente i livelli di governo sub-centrali, successivamente sono state introdotte a livello dell'intera PA e/o del sotto-settore della previdenza. Il fenomeno si spiega sia con l'aumento della spesa previdenziale, sia con i requisiti del Patto di Stabilità e Crescita, che pone vincoli sul deficit della PA e sul debito dell'intero settore pubblico.

I *fiscal council* sono definiti come *watchdog* fiscali, cioè organismi nazionali, finanziati con fondi pubblici, aventi lo scopo di indurre i governi a **comportanti responsabili** in materia di politiche di bilancio. Gli obiettivi che si vogliono conseguire con l'istituzione di un *fiscal council* nazionale sono in genere molteplici:

- 1) ridurre il *deficit bias* e la pro-ciclicità delle politiche di bilancio;
- 2) ripristinare la credibilità della politica di bilancio, ove essa sia venuta meno;
- 3) migliorare la trasparenza dei conti pubblici, e la consapevolezza dell'opinione pubblica sul vincolo di bilancio intertemporale del governo;⁸
- 4) rafforzare la sostenibilità del debito pubblico nel lungo periodo (tenendo, ad esempio, in debito conto i costi di *ageing* e le altre passività implicite del bilancio pubblico);
- 5) implementare *good practices* internazionali nel campo della politica di bilancio.

In sintesi, con l'istituzione di un *fiscal council* si intende accrescere la **disciplina e la responsabilità fiscale**. Spesso l'introduzione di regole fiscali numeriche si accompagna alla creazione di un *fiscal council*, che vigili sull'osservanza delle regole stesse. L'utilizzo contemporaneo di entrambi gli strumenti discende dal rischio, concreto, che il *policy maker* sia tentato, grazie al monopolio informativo di cui gode sulla finanza pubblica e la politica di bilancio, di aggirare le regole numeriche esistenti nel *fiscal framework* nazionale.⁹ Si rende quindi opportuna la presenza di un organismo, un soggetto autonomo dall'esecutivo, che funga da guardiano delle regole fiscali introdotte dal legislatore.¹⁰

⁸ Maggiore spesa pubblica e/o minori imposte oggi implicano, *ceteris paribus*, la necessità di operare manovre correttive sui conti pubblici domani.

⁹ Con il termine *fiscal framework* si intende l'insieme delle istituzioni, delle regole e delle procedure riguardanti la politica di bilancio di ciascun paese.

¹⁰ L'introduzione di regole (pareggio di bilancio), accompagnata dalla creazione di un guardiano nazionale, costituisce la soluzione adottata dall'Unione europea, come vedremo più avanti, per imporre disciplina di bilancio ai singoli stati membri.

Va chiarito subito che al guardiano fiscale non sono, né possono essere, attribuiti compiti di definizione e conduzione della politica di bilancio, che resta saldamente nelle mani del governo, all'interno del circuito fiduciario che si stabilisce nelle democrazie parlamentari tra l'esecutivo e l'organo legislativo elettivo. **Il compito del guardiano fiscale è quello di scoraggiare politiche *unsound*, aumentando i costi "reputazionali" dei governi**, in caso di violazione dell'impegno ad adottare politiche di bilancio sostenibili. Affinché il meccanismo di dissuasione delineato funzioni, è necessario che il *fiscal council* aiuti il parlamento e l'elettorato a formarsi un'opinione *unbiased* sulle politiche di bilancio del governo. E' necessario, in altre parole, **infrangere il monopolio governativo dell'informazione sul bilancio pubblico e le politiche di bilancio**, a beneficio dei parlamentari, *in primis*, e dell'opinione pubblica.

Proprio perché la responsabilità della politica di bilancio non può che rimanere saldamente nel circuito fiduciario parlamento-governo, nessun *fiscal council* potrà mai impedire a un governo, sorretto dalla maggioranza parlamentare, di adottare politiche *unsound*. E' fondamentale sottolineare, infatti, che il guardiano fiscale non ha poteri sanzionatori nei confronti del governo, dal momento che il giudizio sulle politiche attuate dal governo spetta solo al parlamento e, in ultima analisi, all'elettorato. Il *fiscal council* non ha poteri interdittivi sul parlamento; non ha i poteri della magistratura, né quelli tipici della corte dei conti e non esercita controlli giurisdizionali.¹¹ Il meccanismo su cui si fonda il funzionamento del *fiscal council* è invece un meccanismo di dissuasione, che, per poter essere efficace, deve avere effetto sulla **reputazione** del governo agli occhi degli elettori. Solo il corpo elettorale, con il voto, potrà eventualmente punire il governo (e la maggioranza che lo sostiene) per aver adottato politiche di bilancio irresponsabili.

¹¹ L'attività dei *fiscal council* differisce da quella esercitata tipicamente dalla corte dei conti, non soltanto per la mancanza di poteri giurisdizionali, ma anche perché le analisi svolte sono di tipo *forward looking* e fondate su principi economici, mentre quelle della corte dei conti sono di tipo *backward looking* e basate su principi prettamente giuridici. Le attività del *fiscal council* e della corte dei conti sono quindi complementari e distinte. La valutazione *ex ante* (su base economica) della politica di bilancio e quella *ex post* (su base giuridica) devono essere svolte da istituzioni distinte, non soltanto perché richiedono *expertise* diversi, ma anche per evitare il rischio che la valutazione *ex post* finisca per essere contaminata dalle valutazioni elaborate *ex ante* dal medesimo organismo.

Naturalmente affinché vi sia la possibilità che un governo irresponsabile possa (eventualmente) essere punito dagli elettori, e quindi che il meccanismo di dissuasione sopra descritto sia credibile, è necessario un contesto di **democrazia matura**, con mezzi di comunicazione liberi, una opinione pubblica informata, elettori che prendono le decisioni di voto in modo maturo, informato e consapevole. E' fondamentale cioè che le analisi del guardiano fiscale abbiano un impatto importante sul dibattito pubblico, allo scopo, come si è detto, di accrescere i costi di reputazione del governo. I *fiscal council* non possono esercitare la funzione di dissuasori nei paesi in cui i mezzi di informazione sono sotto il controllo del governo (o di oligarchie), e la qualità dei processi democratici, al di là degli aspetti puramente formali, è nella sostanza insoddisfacente.¹² Le analisi e i rapporti periodici del *fiscal council* devono trovare quindi adeguata pubblicità. La copertura mediatica e la capacità di incidere sul dibattito pubblico nazionale relativo allo stato della finanza pubblica e alle politiche di bilancio sono elementi essenziali per il successo di tali istituzioni.

2.2 Requisiti essenziali

Affinché il guardiano possa svolgere al meglio i suoi compiti, alcuni requisiti sono ritenuti indispensabili dalla letteratura economica. Essi riguardano **l'indipendenza, il mandato, il finanziamento, l'accesso alle informazioni, il personale, la trasparenza e l'*accountability***.

In primo luogo, il guardiano fiscale deve essere **indipendente** (o funzionalmente autonomo) dall'autorità di politica di bilancio, ***nonpartisan*, *accountable*** e **apparire** tale.¹³ Solo un organismo realmente indipendente può acquisire la credibilità e la autorevolezza necessarie per l'espletamento delle

¹² Negli ultimi anni la costituzione di un *fiscal council* nazionale viene spesso raccomandata dagli organismi internazionali alle autorità di paesi emergenti o in via di sviluppo, come parte del processo di rafforzamento delle istituzioni domestiche. Non sempre però si presta la dovuta attenzione alla qualità sostanziale della democrazia in quei paesi.

¹³ Da un punto di vista giuridico, lo status giuridico dei *fiscal council* varia da caso a caso, dipendendo dall'assetto istituzionale complessivo del paese. Può trattarsi di un'agenzia sottoposta all'autorità formale dell'esecutivo (come nel caso dell'OBR britannico e del CBP olandese), di una *authority*, oppure di un organismo collocato presso il parlamento (come nel caso del CBO statunitense).

funzioni attribuite. Un pre-requisito per garantirne l'effettiva indipendenza, e metterlo al riparo da tentativi di condizionamento (o peggio, dal rischio di smantellamento), è che la sua istituzione sia prevista da una **norma avente forza di legge, che ne specifichi il mandato**.¹⁴ Essenziale è inoltre la definizione, per legge, **dei criteri e delle procedure di nomina dei vertici**, da una parte, **della governance dell'organismo**, dall'altra, al fine di evitare condizionamenti esterni.¹⁵ La scelta, al vertice del *fiscal council*, di personalità di comprovata indipendenza, autorevolezza e indiscutibile competenza nel campo della finanza pubblica rappresenta un elemento fondamentale per il successo.¹⁶

Un altro elemento fondamentale per l'efficacia del *fiscal council* è la previsione di **finanziamenti pubblici**, determinati con legge, adeguati al mandato e disponibili su un orizzonte temporale pluriennale.¹⁷ L'evidenza empirica mostra, infatti, che il modo più semplice per mettere a tacere i *fiscal council* scomodi è proprio quello di ridurre le risorse finanziarie necessarie per il loro funzionamento.¹⁸

¹⁴ Il mandato deve essere sufficientemente ampio per consentire al *fiscal council* di condurre tutte le analisi che ritiene opportune per il dibattito pubblico sulla politica di bilancio. All'interno del mandato, deve essere assicurata all'organismo sufficiente autonomia nella formulazione del proprio piano di lavoro.

¹⁵ Per mitigare il rischio di condizionamenti esterni, in alcuni paesi è previsto l'obbligo di nominare esperti stranieri nel *board* dell'istituzione (Portogallo, Svezia, Irlanda). Normalmente il mandato dei vertici dell'istituzione è sufficientemente lungo, incorrelato con il ciclo politico e non rinnovabile; d'altro canto la legge prevede garanzie contro il rischio che il governo possa licenziare i vertici in caso di dissenso.

¹⁶ A questo proposito si può osservare che non basta fissare nella legge tali principi per la nomina dei vertici, se successivamente, nella prassi, viene aggirato lo spirito della norma con nomine discutibili (e magari frutto di lottizzazione politica). A dimostrazione del fatto che la costituzione di un *fiscal council* non è sufficiente *sic et simpliciter* per indurre comportamenti responsabili nelle classi dirigenti; è necessario anche un cambiamento di mentalità.

¹⁷ A differenza della banca centrale, il *fiscal council* non è in grado di generare ricavi dalle proprie attività e necessita quindi di finanziamenti, i quali, per evitare condizionamenti, non devono giungere dal settore privato.

¹⁸ E' accaduto in Ungheria, Svezia e Canada.

Il *fiscal council*, inoltre, per poter svolgere i propri compiti, deve avere **accesso permanente e diretto** a tutte le informazioni e i dati detenuti dagli organismi nazionali competenti in materia di finanza pubblica (*in primis* il ministero dell'economia e gli altri soggetti della pubblica amministrazione, ma anche l'istituto statistico nazionale, la banca centrale, la corte dei conti); in particolare, è fondamentale garantire l'accesso diretto alle banche dati sulla finanza pubblica gestite dai soggetti sopra menzionati.¹⁹ Quello dell'accesso alle informazioni, comprese le ipotesi e le metodologie alla base dei documenti di programmazione del governo e del disegno di legge di bilancio, è un altro punto cruciale per il buon funzionamento, che si spiega con l'esigenza, sopra menzionata, di rompere il monopolio informativo del governo.²⁰

Per il successo delle attività svolte, risulta fondamentale per il *fiscal council* dotarsi di proprio personale, **permanente, altamente qualificato per i compiti tecnici da svolgere**, da selezionarsi con procedure pubbliche e trasparenti, fondate sul merito e sulla competenza.²¹ La complessità e gli aspetti interdisciplinari della finanza pubblica suggeriscono la necessità di far convivere nello stesso organismo saperi diversi (ma con una netta prevalenza della formazione economico-quantitativa, in virtù dei compiti da svolgere) ed esperienze professionali diverse. Normalmente nei *fiscal council* il personale proviene sia dall'accademia, sia dalle istituzioni competenti sulla finanza pubblica (ministeri, banca centrale, istituto statistico, corte dei conti), sia dai centri di ricerca privati.²² La combinazione di saperi ed esperienze diverse contribuisce alla qualità dei risultati.²³

¹⁹ Una delle principali differenze tra i *fiscal council* e i centri di ricerca universitari e privati sta proprio nel fatto che non è (o meglio non dovrebbe essere) possibile opporre la riservatezza delle informazioni alle richieste dell'organismo.

²⁰ Le resistenze degli apparati amministrativi a condividere le informazioni con il *fiscal council* sono un ulteriore elemento di difficoltà per il buon funzionamento dell'istituzione, come dimostra l'evidenza empirica.

²¹ La dimensione dello staff varia molto da un'istituzione all'altra, e dipende dal tipo di mandato affidato al *fiscal council*. In pratica si passa da uno staff ristrettissimo come quello svedese e irlandese, ad oltre 100 persone, come nel caso della Corea del Sud, dell'Olanda e degli Stati Uniti.

²² Nel caso in cui le analisi del *fiscal council* fossero giudicate politicamente *biased* e/o non scientificamente fondate, i componenti dello staff provenienti dall'accademia

I *fiscal council* devono **riferire al parlamento e all'opinione pubblica** sui risultati dell'attività di analisi e di valutazione, in modo tempestivo e appropriato.²⁴ L'attività informativa verso il parlamento si esplica sia in rapporti d'analisi, sia in audizioni parlamentari, normalmente presso le commissioni parlamentari competenti. Il coinvolgimento durante la fase di programmazione e la sessione di bilancio è fondamentale, in quanto si tratta del momento in cui il *fiscal council* offre ai parlamentari le proprie valutazioni sul rispetto *ex ante* delle regole di bilancio, sulle previsioni del governo ecc., contribuendo in questo modo alla qualità del dibattito parlamentare e, possibilmente, a scelte ponderate e consapevoli da parte dei parlamentari. La sessione di bilancio non esaurisce l'attività dei *fiscal council*, i quali elaborano anche rapporti periodici sullo stato della finanza pubblica e valutazioni sul conseguimento *ex post* degli obiettivi di bilancio. Tutti i rapporti e le analisi, con una piena *disclosure* dei dati e della metodologia, vengono resi disponibili per l'opinione pubblica gratuitamente. **L'accountability e la trasparenza** sono fattori alla base dell'acquisizione di reputazione e di credibilità da parte dell'organismo.

2.3 Le funzioni svolte

Generalmente i *fiscal council* svolgono una attività di **analisi positiva** sulla politica di bilancio e sull'andamento della finanza pubblica, sebbene non manchino esempi di istituzioni impegnate nel campo dell'**analisi normativa**

incorrerebbero in costi, derivanti dalla perdita di reputazione, più alti rispetto al resto dello staff. Questo è un altro motivo per cui si attinge anche dall'accademia per il reclutamento del personale.

²³ La presenza di esperti di finanza pubblica provenienti dai ministeri (e in generale dalla PA) apporta all'istituzione quella conoscenza approfondita della contabilità e dei bilanci pubblici maturata sul campo, che potrebbe mancare ai ricercatori accademici. Con riferimento al personale proveniente dai ministeri, un punto delicato è il rapporto di lavoro con il precedente datore di lavoro. Al fine di evitare il rischio potenziale di condizionamenti, sembrerebbe preferibile limitare al massimo i distacchi temporanei dalle amministrazioni di provenienza, privilegiando invece rapporti di lavoro a tempo indeterminato nel *fiscal council*.

²⁴ Valer la pena precisare che i compiti di informazione verso il parlamento riguardano tutti i *fiscal council*, quale che sia il loro status giuridico e la loro collocazione (dentro o fuori il parlamento, come vedremo più avanti).

(valutazioni normative sull'andamento della finanza pubblica, e/o raccomandazioni di *policy*).²⁵ In contesti federali, il *fiscal council* può assumere anche il ruolo di arbitro indipendente tra il governo centrale e i governi sub-centrali, contribuendo al coordinamento delle politiche di bilancio. E' questo il caso dell'High Council of Finance in Belgio, che fornisce raccomandazioni sugli obiettivi specifici di saldo di bilancio per ciascun livello di governo.

A parere di chi scrive l'analisi normativa, da una parte non è strettamente necessaria allo svolgimento del compito di dissuasore, dall'altra ha implicazioni politiche delicate con riferimento al rapporto fiduciario governo-parlamento.²⁶ Non è un caso quindi che il mandato affidato a molti *fiscal council* sia limitato alla sfera dell'analisi positiva.

L'attività di analisi positiva si estrinseca in una serie di compiti, che vanno dalla verifica dell'andamento dei conti pubblici in tempo reale (*real time forward looking assessment*), alla verifica (*ex ante* ed *ex post*) del rispetto delle regole e degli obiettivi di bilancio, dall'analisi di sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche, alla quantificazione delle principali misure economiche proposte dal governo (ovvero verifica delle quantificazioni), dalla valutazione dei principali *fiscal risks*,²⁷ alla analisi di sensitività.²⁸

²⁵ In ambito europeo istituzioni impegnate nell'analisi normativa si trovano in Belgio (High Council of Finance), Germania (Advisory Board to the Federal Ministry of Finance), Austria (Government Debt Committee) e Danimarca (Economic Council).

²⁶ Si tratta comunque di un punto molto dibattuto, sul quale non vi è consenso tra gli osservatori. Personalmente ritengo che eventuali raccomandazioni sulla *fiscal stance* più appropriata in una determinata fase del ciclo economico, ovvero su questa o quella opzione della politica di bilancio possano finire per politicizzare l'organismo, mettendone a rischio l'indipendenza e pertanto andrebbero evitate.

²⁷ Con il termine *fiscal risk* si intende la possibilità di deviazioni significative delle grandezze di bilancio rispetto alle previsioni di bilancio. Le fonti di rischio possono essere diverse: sviluppi macroeconomici inattesi, disastri naturali, emersione di *contingent liabilities* (relative al settore bancario, ai livelli di governo sub-nazionali o alle imprese pubbliche), escussione di garanzie prestate (*in primis* a favore di PPP, *public-private partnership*), dispute legali o applicazione di sentenze (della corte costituzionale e/o della magistratura) aventi impatto sulla finanza pubblica.

²⁸ La cosiddetta analisi di sensitività mira a valutare l'impatto di scenari macroeconomici alternativi sulla finanza pubblica (indebitamento netto e debito pubblico);

Una particolare attenzione merita la predisposizione di **previsioni macroeconomiche e/o di bilancio**, che molti *fiscal council* svolgono.²⁹ Una valutazione indipendente dell'evoluzione della finanza pubblica e del rispetto (*ex ante*) degli obiettivi di bilancio presuppone un'analisi del quadro macroeconomico su cui si basa la programmazione pluriennale di bilancio del governo. Questo spiega perché molti *fiscal council* elaborino proprie previsioni macroeconomiche, confrontandole con quelle elaborate dal governo. L'evidenza empirica dei paesi occidentali mostra che il ricorso a previsioni macroeconomiche ottimistiche in fase di programmazione (*ex ante*) è una pratica non infrequente per i governi. La mancata realizzazione delle previsioni macroeconomiche comporta (*ex post*) un disavanzo di bilancio non previsto;³⁰ pertanto, previsioni realistiche e caute costituiscono un requisito essenziale per la disciplina e la responsabilità fiscale. Molti *fiscal council* elaborano anche un quadro previsionale di finanza pubblica, che confrontano con quello predisposto dal governo in fase di programmazione.

Laddove il guardiano fiscale elabori proprie previsioni macroeconomiche e/o di bilancio, si pone la questione del rapporto tra questi quadri previsionali e quelli elaborati dal governo. Normalmente non vi è alcun obbligo legale gravante sul governo di utilizzare in fase di programmazione le previsioni macroeconomiche elaborate dal *fiscal council* nazionale. Nella pratica, spesso le previsioni governative tendono a convergere verso di esse: in questi casi possiamo dire che il guardiano fiscale dispiega efficacemente la propria

viene anche condotta per valutare l'impatto della spesa per interessi sul debito pubblico in scenari alternativi sull'andamento dei tassi di interesse.

²⁹Alcuni *fiscal council*, indipendentemente dalla predisposizione o meno di proprie previsioni, forniscono una valutazione indipendente e *unbiased* della qualità di quelle elaborate dal governo. Il fine è sempre quello di ridurre l'eventuale *deficit bias* originato dalle previsioni eccessivamente ottimistiche. Come vedremo oltre, la certificazione delle previsioni macroeconomiche governative da parte del *fiscal council* nazionale è una delle due opzioni previste da un nuovo regolamento comunitario in via di approvazione definitiva. L'altra opzione per i governi europei, più drastica, consiste nell'affidare direttamente al guardiano fiscale l'elaborazione delle previsioni macroeconomiche alla base della programmazione pluriennale di bilancio.

³⁰ La presenza di errori sistematici nelle previsioni porta a deficit persistenti, e quindi ad accumulo di debito.

azione di disciplina, dissuadendo, con la sua presenza, il governo da comportamenti opportunistici (ossia utilizzare previsioni *biased*). Meritano una menzione tre casi particolari: in Belgio³¹, Olanda e Austria, benché non vi sia un obbligo formale di legge, per prassi il governo adotta le previsioni macroeconomiche del *fiscal council* nazionale, motivando eventuali deviazioni.³²

Anche con riferimento ai quadri previsionali di finanza pubblica, non vi è alcun obbligo legale di adozione da parte del governo. In Germania, tuttavia, le previsioni delle grandezze di bilancio elaborate da uno dei *fiscal council* nazionali (il Working Party on Tax Revenue Forecasting) vengono adottate per prassi nella programmazione di bilancio del governo, fin dal 1968.³³ Lo stesso accade in Olanda, con le previsioni elaborate dal CPB, sebbene non vi sia alcun obbligo legale.

3. Uno sguardo ai *fiscal council* attivi

I *fiscal council* attivi nel mondo occidentale sono piuttosto numerosi; essi svolgono tutte, o soltanto alcune delle funzioni precedentemente descritte (analisi positiva e/o normativa, monitoraggio della finanza pubblica,

³¹ Il caso belga è piuttosto complesso. La legge istitutiva del NAI, uno dei *fiscal council* del paese, poneva l'obbligo legale per il governo di utilizzare le previsioni adottate dal NAI. La portata reale di tale obbligo è stata posta però in dubbio da alcuni osservatori. Ad ogni modo, attualmente la legislazione vigente non prevede alcun obbligo formale, ma le previsioni vengono comunque adottate nella prassi. Si veda: "Fiscal frameworks across Member States: Commission services country fiches from the 2011 EPC peer review" (2012), Occasional paper 91, EU Commission services. Inoltre, va sottolineato che il NAI (un organismo privo di proprio personale e costituito solo da un *board* dove siedono rappresentanti del ministero dell'economia, della banca centrale, dell'istituto di statistica e del Federal Planning Bureau, FPB) non produce previsioni, ma fornisce il proprio *endorsement* al quadro previsionale elaborato da un altro *fiscal council* belga, appunto l'FPB. Nel caso belga, le previsioni certificate dal NAI sono essenzialmente previsioni di consenso.

³² Vale la pena di sottolineare che nei pochi casi di deviazioni dalle previsioni del *fiscal council*, il quadro previsionale governativo era più pessimistico.

³³ Occorre però precisare che le previsioni di finanza pubblica elaborate dal Working Party on Tax Revenue Forecasting si basano sul quadro macroeconomico predisposto dal governo.

quantificazioni (o verifica delle quantificazioni), previsioni macroeconomiche e/o di bilancio, analisi di sostenibilità di lungo periodo, analisi di sensitività). Si tratta di un quadro molto differenziato, in cui vi sono organismi di antica data e altri di costituzione recente. Vi sono anche casi di paesi in cui sono presenti più di un organismo indipendente (Belgio, Austria e Germania, ad esempio), con funzioni a volte diversificate, a volte sovrapponibili per certi versi.

Un elemento importante di differenziazione tra i *fiscal council* è la collocazione, parlamentare o extra-parlamentare. I *fiscal council* collocati presso il parlamento hanno come capostipite il Congressional Budget Office statunitense (CBO), fondato nel 1974. Il modello parlamentare statunitense è stato adottato successivamente in Corea del Sud (NABO, 2003), in Canada (PBO, 2006) e in Australia (PBO, 2011).

In Europa prevale invece il modello extra-parlamentare: si tratta di agenzie funzionalmente indipendenti, anche se giuridicamente costituiscono un'articolazione della pubblica amministrazione.

Anche il design dell'organo di vertice assume forme diverse: vi sono organismi a guida collegiale (tipicamente un *board*), altri con un vertice di tipo monocratico. Vale la pena notare che tutti i *fiscal council* collocati presso il parlamento (CBO, NABO, PBO Canada, PBO Australia) hanno un vertice di tipo monocratico.

Vediamo brevemente alcuni tratti salienti del CBO.

3.1 Il Congressional Budget Office

Il CBO è un organismo indipendente, *nonpartisan*, che costituisce parte integrante della procedura di bilancio presso il Congresso degli Stati Uniti. Nacque nel clima di profonda sfiducia dell'opinione pubblica statunitense verso l'istituzione presidenziale, a seguito dello scandalo Watergate del 1974. Fu concepito come uno strumento per rafforzare il controllo parlamentare sulla politica di bilancio del Presidente e oggi costituisce un esempio di competenza, indipendenza, reputazione e assoluta credibilità. E' guidato da un Direttore, scelto dai vertici delle Camere³⁴, sentite le Commissioni Bilancio,

³⁴ Più precisamente, lo Speaker della Camera dei Rappresentanti e il Presidente pro-tempore del Senato, ossia il senatore più anziano del partito di maggioranza. La nomina quindi

con un mandato di 4 anni, rinnovabile; il Direttore nomina il Vice Direttore. Produce previsioni macroeconomiche (due volte l'anno) e sul bilancio (tre volte l'anno) su un arco temporale di 10 anni, a legislazione vigente, base per l'attività di “*scoring*” (valutazione dell'impatto delle nuove misure). Analizza la proposta di bilancio del Presidente degli Stati Uniti e ne stima l'impatto economico sulla base del proprio quadro previsionale. Ciò consente al Congresso di confrontare la proposta del Presidente sia con proposte alternative, sia con lo scenario previsionale di base del CBO. Tra i compiti del CBO vi è anche quello di elaborare scenari di finanza pubblica a 25 anni e 75 anni, per studiare l'impatto del trend demografico di lungo periodo. Infine, esso svolge formale attività di quantificazione per ogni progetto di legge approvato dalle commissioni parlamentari. In aggiunta, fornisce stime preliminari ed informali per proposte di legge o di emendamento, a richiesta delle commissioni, in ogni fase del processo legislativo.

Svolge analisi su richiesta sia della Camera dei Rappresentanti, sia del Senato, sia dei gruppi parlamentari (democratici e repubblicani) presso ciascuna delle camere, allocando equamente le risorse tra le due Camere e i gruppi parlamentari. Come attività residuale, e nei limiti delle risorse disponibili, produce analisi su richiesta di singoli parlamentari.³⁵ Il personale (circa 240 unità), è altamente qualificato (due terzi dei dipendenti possiede il PhD), e' composto per la maggior parte da economisti, e percepisce una remunerazione superiore alla media corrisposta dalle amministrazioni federali. L'organismo lavora in rapporto di leale collaborazione con gli uffici governativi (Office of Management and Budget, OMB), senza che ciò comporti il venir meno dell'indipendenza di giudizio e della reputazione. Non svolge analisi normativa.

3.3 I fiscal council europei

In Europa i *fiscal council* nascono storicamente come istituzioni collocate al di fuori dal parlamento. I primi organismi europei sono stati fondati negli anni '40 e '50 (come il CPB olandese, nel 1947, e il tedesco Working Party on Tax Revenue Forecasting nel 1955), quindi molto tempo prima della

non è di competenza del Vice Presidente degli Stati Uniti, che esercita anche la funzione di Presidente del Senato, ai sensi della Costituzione degli Stati Uniti.

³⁵ Tutte le analisi sono rigorosamente pubbliche, tranne le quantificazioni informali effettuate a richiesta di singoli parlamentari.

costituzione del CBO statunitense, il più importante *fiscal council* nel mondo, e prima che la letteratura economica teorizzasse il “guardiano fiscale”. Alcuni di essi avevano altre finalità in origine³⁶, e il mandato ad essi affidato è stato progressivamente modificato nel corso del tempo, al variare delle circostanze e delle necessità del paese, senza seguire un disegno pre-determinato. Nel corso del tempo si sono evoluti in ciò che oggi noi propriamente chiamiamo *fiscal council*.

A partire dagli anni 2000, molti paesi europei che ne erano sprovvisti si sono dotati di un *fiscal council*: la Svezia nel 2007, l’Ungheria nel 2009, la Slovenia nel 2010, il Regno Unito nel 2010-2011, il Portogallo e l’Irlanda nel 2011. In tutti questi casi, a differenza di quanto accaduto negli anni ‘40 e ‘50, il legislatore ha effettuato una scelta consapevole e dettata da necessità interne o spinte esterne, optando per l’introduzione di uno strumento di disciplina fiscale, ormai codificato e teorizzato dalla letteratura economica, e considerato da tempo a livello internazionale una *best practice* nel campo della finanza pubblica.

Occorre osservare, a questo proposito, che in ambito europeo vi è stata una forte pressione esterna, esercitata dalle istituzioni comunitarie, affinché gli stati membri ancora sprovvisti di *fiscal council* se ne dotassero. A seguito della crisi economica del 2008 e del processo di riforma della *governance* europea, infatti la Commissione europea ha visto nel guardiano fiscale uno strumento in grado di aiutare i paesi membri a migliorare la disciplina e la credibilità di bilancio, nell’ottica di un rafforzamento della capacità degli stati di rispettare il Patto di Stabilità e Crescita (PSC). Non è un caso che il Portogallo e l’Irlanda costituiscano il proprio *fiscal council* nel 2011.

La crisi economica, infatti, evidenzia drammaticamente i limiti del Patto, fondato sulla sorveglianza **ex post** delle politiche di bilancio. In particolare, per gli stati virtuosi (la Germania *in primis*) e per la Commissione, il PSC non è in grado di impedire che gli squilibri macroeconomici e finanziari di alcuni paesi si riflettano sulla stabilità finanziaria ed economica dell’intera Unione europea; d’altra parte si ritiene che nel PSC non vi siano incentivi

³⁶ Il CPB olandese è nato, ad esempio, con compiti di elaborazione delle politiche economiche per la ricostruzione del paese dopo la fine della guerra. Il Working Party on Tax Revenue Forecasting nacque invece per risolvere una disputa sulle previsioni di gettito, sorta tra il ministero delle finanze e uno dei principali centri di ricerca.

sufficienti per la riduzione del debito pubblico. Nell'ambito della riforma della *governance* europea, nota come Six-Pack³⁷, insieme al rafforzamento del PSC (rafforzamento del braccio preventivo e di quello correttivo, introduzione del Semestre europeo), vengono anche definiti i **requisiti minimi** che il *fiscal framework* di ciascun paese deve rispettare. Si tratta di una serie di prescrizioni poste dalla normativa europea che riguardano, fra l'altro il sistema contabile, le metodologie e le prassi in materia di previsioni³⁸, le norme e le procedure di bilancio, la programmazione di bilancio di medio termine e i sistemi di coordinamento della finanza pubblica tra livelli diversi di governo. Nella Direttiva 85/2011 (parte del Six-Pack) il *fiscal council* è indicato come un elemento necessario del *fiscal framework* nazionale, avente lo scopo di vigilare in modo tempestivo ed efficace sull'osservanza delle **regole di bilancio nazionali**. Entro il 31 dicembre 2013 gli stati membri dovranno implementare gli atti normativi necessari al rispetto degli obblighi posti dalla Direttiva.

Ma il quadro europeo si evolve velocemente, nello sforzo di trovare soluzione alla crisi che grava sull'area euro. Nel marzo di quest'anno, su pressione della Germania, è stato infatti sottoscritto il Fiscal Compact o, meglio, il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria (TSCG), di cui il Fiscal Compact è una parte (Titolo III). Il Fiscal Compact è un trattato intergovernativo, sottoscritto da 25 stati appartenenti alla Ue; esso non è una Direttiva o un Regolamento europeo; non è il frutto del metodo comunitario, bensì di quello inter-governativo.³⁹

Con il Fiscal Compact si ribadisce, *de facto*, l'**obbligo** per gli stati contraenti di **costituire un organismo indipendente**, nel caso in cui essi ne siano sprovvisti. Tale organismo, infatti, deve vigilare sul rispetto di una delle

³⁷ Si tratta di cinque Regolamenti e una Direttiva, entrati in vigore nel novembre 2011.

³⁸ In tema di previsioni macroeconomiche si stabilisce che devono essere realistiche e prudenti; inoltre si impone l'obbligo di adottare i valori elaborati dalla Commissione europea per le grandezze esogene (tassi di cambio, prezzo del petrolio, commercio mondiale).

³⁹ Essendo un trattato internazionale, entrerà in vigore (il primo gennaio 2013) a condizione che venga ratificato da almeno 12 paesi della zona euro. Inoltre, è vincolante solo per i paesi della zona euro, attuali e futuri. L'obiettivo della Commissione europea è di trasporre gli obblighi derivanti dal Fiscal Compact in norme comunitarie entro 5 anni dall'entrata in vigore del Trattato.

due regole fiscali fissate con il Trattato, ossia quella che impone (art. 3, comma 1), ad ogni contraente di conseguire, ogni anno, il proprio Obiettivo di bilancio di Medio Termine (*Medium Term Objective*, MTO) o di avvicinarsi ad esso con sufficiente rapidità, fatte salve deviazioni per circostanze eccezionali (art. 3, comma 2).⁴⁰ La Commissione europea, inoltre, sulla base del mandato conferitole con il Trattato, ha elaborato una serie di **requisiti essenziali** che i *fiscal council* devono soddisfare, noti come **Common Principles**.⁴¹

Ma altre innovazioni sono ormai alle porte. Infatti, nel Regolamento Ue n. 386, parte del cosiddetto Two-Pack di prossima adozione, l'obbligo della costituzione di un organismo indipendente che sorvegli il rispetto delle regole di bilancio (quelle imposte dal Fiscal Compact e le altre dell'ordinamento europeo) viene ribadito, questa volta con norma comunitaria. Inoltre, il Regolamento stabilisce che le previsioni macroeconomiche nei documenti di programmazione nazionali (per l'Italia il DEF e la Nota di Aggiornamento al DEF) debbano essere prodotte da organismi indipendenti, ovvero certificate da organismi indipendenti.⁴² Infine, nei documenti di programmazione è necessario indicare, recita la norma, se le previsioni di finanza pubblica siano state prodotte da organismi indipendenti, ovvero certificate da organismi indipendenti.⁴³

⁴⁰ Per un approfondimento sul Fiscal Compact e il concetto di MTO si veda: De Ioanna, Landi (2012), *Politica, tecnica e democrazia: un rapporto cruciale*, Econpubblica, Short Notes, Università Bocconi.

⁴¹ I Common Principles, proposti dalla Commissione europea ai sensi del Fiscal Compact sono stati adottati dall'ECOFIN il 22 giugno 2012. I requisiti riguardano l'indipendenza, il personale, le funzioni, le risorse finanziarie, la pubblicità delle analisi svolte. Si tratta in buona sostanza dei requisiti illustrati precedentemente nel testo, e riconosciuti come *best practices* internazionali.

⁴² Il testo del Regolamento è ancora oggetto di negoziato tra Commissione, Consiglio dell'Unione e Parlamento europeo, ma si può affermare con ragionevole certezza che le prescrizioni in materia di previsioni saranno mantenute nella versione definitiva.

⁴³ Il Two-Pack contiene altri elementi di rafforzamento della disciplina fiscale, tra cui l'obbligo di sottoporre il disegno di legge di bilancio alle istituzioni europee entro il 15 ottobre, prima che il parlamento nazionale lo adotti. Se la Commissione ritiene che la bozza di bilancio non sia in linea con il PSC, o con le raccomandazioni derivanti dall'esercizio primaverile del Semestre europeo, può emanare un'opinione che il parlamento nazionale esaminerà. Nella

Si tratta di una svolta fondamentale: il *fiscal council* diventa un **organismo necessario** sulla base di una norma comunitaria; tale organismo deve soddisfare specifici requisiti funzionali elaborati dalla Commissione europea, e ad esso sono obbligatoriamente affidati dei compiti minimi (vigilanza sul rispetto delle regole di bilancio e formulazione/certificazione delle previsioni macroeconomiche e di bilancio).

Per rafforzare la disciplina di bilancio (e contrastare il *deficit bias*), la Commissione europea e l'Unione hanno quindi adottato il modello fondato sulla **presenza contemporanea di regole di bilancio** e di un **guardiano nazionale** che vigili sull'osservanza delle regole stesse. Ci si potrebbe chiedere se non sia sufficiente la vigilanza esercitata dalla Commissione europea, che in base ai Trattati europei sorveglia il rispetto della disciplina di bilancio derivante dal PSC.

A parere di chi scrive, la costituzione di un guardiano nazionale è essenziale, dal momento che la sorveglianza cosiddetta "multilaterale" (ossia quella esercitata da organismi internazionali o sovranazionali, tra cui la Commissione europea, ma anche il Fondo Monetario Internazionale, la BCE e l'OCSE) ha natura **complementare** rispetto all'azione esercitata da un organismo nazionale, e non è in grado da sola di indurre comportamenti responsabili nel *policy maker*. Le ragioni sono molteplici e basterebbe fare l'esempio greco per evidenziare il fallimento della sola sorveglianza multilaterale, che non è stata in grado, non soltanto di indurre un sufficiente grado di disciplina fiscale, ma nemmeno di evitare la falsificazione dei dati del bilancio dello stato. In effetti, un guardiano nazionale è indispensabile per svolgere compiti di sorveglianza **real time** sull'andamento dei conti pubblici, per ragioni di *expertise*, di prossimità con il soggetto sorvegliato e anche di disponibilità di risorse umane.⁴⁴ D'altra parte, le attività del guardiano esterno e

bozza di Regolamento si afferma che i parlamenti nazionali rimangono sovrani nelle scelte di bilancio, ma resta da chiedersi quale effettivo grado di autonomia avranno i parlamenti, soprattutto dei paesi piccoli, o bisognosi di assistenza finanziaria da parte dell'Unione.

⁴⁴ A questo proposito si può osservare che nelle istituzioni internazionali menzionate nel testo (FMI, BCE, OCSE, Commissione Ue), i desk di sorveglianza sono costituiti da un numero molto ristretto di economisti, che si recano in visita normalmente due o tre volte all'anno nel paese sorvegliato. Inoltre, le peculiarità del quadro istituzionale, delle procedure, della normativa di bilancio e dei bilanci stessi, rende indispensabile l'*expertise* di economisti nativi, che si dedichino *full-time* e in loco all'attività di analisi e di valutazione.

di quello interno si rafforzano a vicenda, giovandosi il primo delle analisi svolte dall'altro soggetto e il secondo della pressione esterna esercitata dal *watchdog* sovranazionale.

Esaminiamo brevemente le caratteristiche di alcuni *fiscal council* europei.

3.4 Il CPB olandese

Il principale compito del Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) è quello di produrre previsioni (macroeconomiche e delle grandezze di bilancio) due volte l'anno, in primavera e in occasione della presentazione della legge di bilancio. Esso elabora anche previsioni di medio termine (generalmente in occasione della formazione di un nuovo governo), e di lungo termine. Accanto all'attività di previsione, il CPB compie analisi indipendenti sulla finanza pubblica e valuta la coerenza della politica del governo rispetto agli obiettivi, nonché il rispetto delle regole di bilancio. Inoltre valuta l'impatto economico nel breve, medio e lungo termine delle misure proposte dal governo. Non compie analisi di tipo normativo, né fornisce raccomandazioni. E' da sottolineare che, a differenza di quanto accade con i *fiscal council* istituiti recentemente, il coinvolgimento del CPB nelle procedure di bilancio non e' previsto da una norma di legge.⁴⁵ L'attività previsionale e di analisi del CPB avviene sulla base della prassi, così come per prassi le previsioni vengono adottate dal governo. La credibilità dell'istituzione e' però tale che tutti i partiti sottopongono al CPB il proprio programma economico per una valutazione indipendente prima delle elezioni. Dal punto di vista sostanziale, il CPB è del tutto indipendente dal governo, sebbene giuridicamente l'istituzione faccia parte della pubblica amministrazione. E' guidato da un direttore, affiancato da due vice.

3.5 Il *fiscal council* ungherese

Il caso ungherese è molto interessante, quasi un caso da manuale, e da esso si possono trarre molte utili lezioni. A metà degli anni 2000, la situazione della finanza pubblica ungherese desta crescenti preoccupazioni: dal 2001 al

⁴⁵ La legge istitutiva del 1947 affida al CPB il solo compito di elaborare la pianificazione centrale per la ricostruzione del paese. E' ragionevole attendersi una modifica legislativa nei prossimi mesi, alla luce dei nuovi obblighi europei.

2006 il rapporto debito/PII cresce dal 52% al 62%, e la sostenibilità del debito inizia a essere percepita come problematica. Inoltre, si è in presenza di un chiaro *deficit bias* e di incoerenza temporale; i conti pubblici mancano di sufficiente trasparenza; le previsioni di indebitamento netto nei programmi europei di *pre-accession* e di convergenza sono sistematicamente smentite dai consuntivi; i programmi di aggiustamento fiscale, finanziati da prestiti congiunti FMI-Ue a partire dal 2007, non raggiungono pienamente i loro obiettivi di correzione degli squilibri di bilanci.

Nel paese tra il 2006 e il 2008 si sviluppa quindi un ampio dibattito sulle opzioni di riforma del *fiscal framework* nazionale. Nel 2008, con la cosiddetta legge di responsabilità fiscale, si realizza quindi un complessivo disegno di riforma, avente come obiettivo il ripristino della credibilità della politica di bilancio, la trasparenza dei conti pubblici e la sostenibilità del debito pubblico. Nel concreto, vengono introdotte regole numeriche sul debito e sulla spesa pubblica, le procedure di bilancio sono riviste e viene istituita la programmazione di bilancio di medio termine (*Medium-Term Budgetary Framework*, MTBF). Infine, viene costituito un *fiscal council*, con uno staff di una trentina di unità. Nel mandato del guardiano fiscale rientrano l'elaborazione di previsioni tendenziali (macroeconomiche e di finanza pubblica), la verifica del rispetto delle regole numeriche, l'analisi di sostenibilità di lungo periodo, l'analisi di sensitività e dei *fiscal risk*, la quantificazione delle misure. Si tratta di un ampio mandato, che attribuisce al *fiscal council* ungherese funzioni sia nell'ambito dell'analisi *ex ante* (previsioni), sia di quella *ex post* (monitoraggio).

Nel 2010 un nuovo governo vince le elezioni politiche con una maggioranza così ampia (due terzi dei seggi) da poter modificare la Costituzione del paese. Il *fiscal council*, come altre istituzioni di garanzia, viene percepito con crescente fastidio e ostilità da parte del governo, che inizia una progressiva azione di ostruzionismo e depotenziamento, prima riducendo i fondi per il funzionamento, poi ponendo limiti all'accesso alle informazioni detenute dagli altri soggetti nel campo della finanza pubblica, mentre lo staff dell'organismo viene ridotto. Il mandato viene quindi ridefinito in senso restrittivo, mediante norma di legge, e al *fiscal council* viene attribuito il compito di fornire semplici opinioni sul bilancio. Nel 2011, mentre prosegue la grave involuzione autoritaria del paese, la parabola del *fiscal council* si conclude: l'istituzione viene definitivamente smantellata e le sue funzioni sono attribuite ad un organismo composto da due membri di diritto (il governatore pro-tempore della banca centrale e il presidente della corte dei conti) e da un terzo

membro, con funzioni di presidente, nominato dal capo dello stato, con un mandato di sei anni.⁴⁶ Se si analizza la serie storica degli *spread* e dei *credit default swap* sul debito ungherese, si nota che essi hanno avuto un balzo verso l'altro in concomitanza con la chiusura dell'organismo. I cosiddetti "mercati", correttamente in questo caso, hanno interpretato la vicenda come un chiaro segnale foriero di indisciplina fiscale e di non credibilità del *policy maker*.⁴⁷

4. Le lezioni che possono essere tratte dall'esperienza dei *fiscal council* attivi

Può essere utile provare a trarre una serie di conclusioni basate sull'esperienza dei *fiscal council* esistenti.

L'evidenza empirica mostra che la fase di ideazione e di *institution design* assume un ruolo fondamentale per le possibilità di successo dell'organismo. E' necessario partire da una diagnosi precisa, che porti ad identificare le problematiche presenti nel campo della finanza pubblica dello specifico paese. Come si è visto, le questioni rispetto alle quali l'organismo può rappresentare una soluzione sono molteplici: scarsa trasparenza dei conti pubblici, mancanza di disciplina fiscale e di credibilità del *policy maker*, deficit persistenti, eccesso di ottimismo delle previsioni, necessità di verificare il rispetto delle regole di bilancio (derivanti dall'ordinamento interno, ma anche da quello comunitario, come nel caso dei paesi europei).⁴⁸

Una volta identificato la natura del problema, il design deve essere *country specific*, ossia è necessario tener conto delle peculiarità istituzionali del paese (assetto costituzionale, procedure di bilancio, ruolo del parlamento nel

⁴⁶ Il nuovo organismo che ha sostituito il *fiscal council* è privo di staff e di bilancio propri. La motivazione ufficiale adottata dal governo ungherese per la chiusura faceva riferimento alla necessità di ridurre la spesa pubblica. Argomentazioni simili (evitare incrementi di spesa pubblica derivanti dalla costituzione di nuovi organismi) sono state adottate in altri paesi, con la finalità recondita di ostacolare i tentativi di costituire un *fiscal council*, facendo leva sull'opinione pubblica.

⁴⁷ G. Kopits, "The Role of independent watchdogs in good fiscal governance", seminario alla Camera dei Deputati, Roma, 8 giugno 2011.

⁴⁸ Il mandato dell'organismo, più o meno ampio, dovrebbe essere in stretta relazione all'ampiezza e alla gravità del problema di finanza pubblica che si intende risolvere.

processo di bilancio). Non esiste una ricetta valida per tutti i paesi, è necessario invece trovare la soluzione più consona a ciascun contesto nazionale, fatti salvi una serie di requisiti imprescindibili dell'organismo, illustrati in precedenza. L'evidenza empirica suggerisce inoltre che il consenso *bipartisan* sull'istituzione di un organismo del genere sia cruciale, al fine di evitare che maggioranze politiche diverse portino, nel corso del tempo, ad un ridimensionamento (o alla cancellazione). Il caso ungherese, da questo punto di vista, è emblematico. Come si è detto, un pre-requisito per l'indipendenza è che la costituzione dell'organismo e il suo funzionamento siano previsti e regolati da una norma avente forza di legge. Tuttavia, maggioranze diverse possono modificare o abrogare anche le norme di legge, quando il *fiscal council* non viene riconosciuto da tutto lo spettro politico come una utile e necessaria istituzione di garanzia *super partes*. In realtà, tutte le forze politiche, a prescindere dal loro ruolo contingente di maggioranza o di opposizione, dovrebbero riconoscere che è nel proprio interesse (di lungo periodo) l'esistenza di un guardiano indipendente sui conti pubblici, dal momento che, prima o poi, tutte sperimenteranno la fase dell'opposizione. E in quella condizione, un *fiscal council* efficace che garantisca la trasparenza dei conti pubblici e dissuada la maggioranza pro-tempore dal perseguire politiche di bilancio dissennate, costituisce indubbiamente un vantaggio per l'opposizione (pro-tempore). Talvolta, tuttavia, l'interesse miope di breve periodo delle maggioranze di governo può prevalere, portando al ridimensionamento di una voce potenzialmente critica, come quella rappresentata dal *fiscal council*.

Una volta costituito, auspicabilmente con il sostegno *bipartisan*, l'organismo ha bisogno di guadagnarsi la propria credibilità sul campo; si tratta di un processo lungo, che richiede sforzi notevoli, un programmazione delle attività nel medio periodo e continuità negli indirizzi di gestione, pur nel rinnovamento periodico dell'organismo di vertice (monocratico, o collegiale che sia) sulla base delle norme istitutive. Si tratta di un lungo processo di *trial and error*, in forza del quale l'organismo acquisisce capacità operativa, affina metodologie di analisi e istituisce rapporti di leale collaborazione e scambi di informazione con i dipartimenti governativi e le altre istituzioni nazionali competenti nel campo della finanza pubblica. Inoltre, il mantenimento di contatti assidui con il mondo della ricerca universitaria e con le istituzioni economiche-finanziarie internazionali (FMI, BCE, OCSE, Commissione europea) consente all'organismo di mantenersi sulla frontiera della scienza economica, aggiornando le proprie metodologie di indagine.

Cruciale è anche la capacità di sviluppare metodi efficaci di comunicazione con l'opinione pubblica e di incidere sul dibattito pubblico. Come abbiamo visto, si tratta della condizione necessaria per aumentare i costi di reputazione per il governo in caso di deviazione dalla disciplina di bilancio.

Resta da chiedersi se i *fiscal council* siano stati storicamente efficaci come dissuasori di politiche di bilancio non sostenibili. La risposta richiede un esame caso per caso, a partire dalla problematica specifica cui si voleva dare soluzione, e condotto su un orizzonte temporale di almeno due legislature: e' questo l'arco temporale minimo entro il quale giudicare il successo, o l'insuccesso, di un organismo come questo.⁴⁹

In linea generale sembra si possa dire che essi abbiano avuto una influenza positiva in quei paesi in cui sono operativi da tempo e in cui hanno saputo guadagnarsi credibilità e reputazione nel corso degli anni.

Occorre però ricordare come questi organismi siano istituzioni *home-grown* e *home-owned*. Con questo si vuole intendere che, oltre ad essere disegnati sulla base delle peculiarità del paese, per risultare efficaci devono essere "sentiti" come propri (*owned*) da tutti gli attori del paese, e non come soggetti imposti dalla pressione esterna (la Ue, il FMI ecc.). In altre parole, la credibilità e la responsabilità (di bilancio, ma anche in senso lato) non possono essere importati (o peggio imposti) dall'esterno, ma richiedono un cambiamento della mentalità della classe dirigente (politica e amministrativa). Il *fiscal council* non è una panacea, e in assenza di *ownership* e di un processo di maturazione civile è difficile che possa svolgere proficuamente la propria azione.

In sintesi, si può dire che il successo di un guardiano fiscale dipenda essenzialmente dal grado di **commitment del governo (e del parlamento)** ad imboccare la strada della responsabilità e della disciplina di bilancio e a non deviare da essa. Come ho evidenziato in apertura, nessun *fiscal council* potrà mai impedire ad un governo sostenuto dalla propria maggioranza parlamentare di condurre politiche di bilancio sconsiderate, in virtù del fatto che la formulazione e la conduzione della politica di bilancio restano saldamente nelle mani del governo.

⁴⁹ Dare un giudizio sull'efficacia di un *fiscal council* richiede analisi di tipo controfattuale sugli andamenti della finanza pubblica del paese.

5. Il *fiscal council* in Italia

Il legislatore costituzionale (L. Cost. 1/2012), nel prevedere l'istituzione del *fiscal council*, ha optato per il modello parlamentare, che ha nel CBO statunitense il suo massimo rappresentante. La legge rinforzata di attuazione del disposto costituzionale dovrà fornire indicazioni più dettagliate in merito al funzionamento dell'organismo. Le questioni più rilevanti da risolvere riguardano la struttura, la *governance*, il mandato e il personale; su questi nodi mi soffermerò brevemente, alla luce delle conclusioni tratte nei paragrafi precedenti.⁵⁰

5.1 Il vertice

Con riferimento al disegno dell'organo direttivo, l'esperienza dei *fiscal council* collocati presso il parlamento suggerisce l'adozione del vertice di tipo monocratico, piuttosto che di quello collegiale, per coerenza con il modello parlamentare prescelto dal legislatore costituzionale. Infatti, come si è detto, in **tutti gli organismi collocati presso il parlamento il vertice ha natura monocratica.**

Per quanto riguarda le procedure di nomina, può essere opportuno ispirarsi alle norme previste attualmente per la designazione del Presidente dell'ISTAT.⁵¹ L'aspetto interessante di quella procedura complessa è il coinvolgimento delle Commissioni parlamentari competenti, che devono esprimere un parere vincolante, a maggioranza dei due terzi dei componenti, sulla persona designata. La norma prevede anche la possibilità per le Commissioni di audire il designato, consentendo pertanto una valutazione

⁵⁰ Non si esaminano qui le ragioni per cui l'istituzione di un *fiscal council* in Italia sia utile e opportuna. Per un esame di alcune delle debolezze del *fiscal framework* italiano, che richiederebbero la presenza di un guardiano fiscale, si veda: Balassone, F., D. Franco, S. Zotteri (2011), "Achilles catches up with the tortoise: an expenditure rule to bridge the gap between fiscal outturns and targets", paper presentato al Public Finance Workshop "Rules and Institutions for Sound Fiscal Policy after the Crisis, Perugia.

⁵¹ Si tratta della Legge 196/2009. Ovviamente il coinvolgimento del Presidente del Consiglio e del Consiglio dei Ministri nella procedura, previsto dalla norma nel caso della designazione del Presidente dell'ISTAT, andrebbe escluso nel caso del guardiano fiscale, in quanto è necessario mantenere l'indipendenza dell'organismo dall'esecutivo.

diretta delle qualità professionali del designato. La necessità che il designato riceva il voto favorevole di una così ampia maggioranza dei componenti delle Commissioni impone una scelta di alto profilo e *super partes*. Si potrebbe quindi ipotizzare che il Presidente dell'organismo sia nominato su proposta dei Presidenti della Camere, previo parere vincolante delle Commissioni bilancio, espresso con la menzionata maggioranza. L'eventuale revoca dell'incarico, possibile solo per gravi motivi definiti dalla legge, dovrebbe prevedere di nuovo il parere vincolante delle Commissioni, con la stessa maggioranza prevista per la nomina, a garanzia dell'indipendenza dell'organismo.

La soluzione alternativa per il vertice, ossia il modello collegiale, appare a chi scrive poco convincente, non solo per le motivazioni, prima addotte, di coerenza con il modello parlamentare prescelto dal legislatore, ma anche perché introduce il rischio di pratiche spartitorie tra le forze politiche, con il pericolo di una politicizzazione dell'organismo.

Ad ogni modo, al vertice dell'organismo deve essere garantita una sufficiente autonomia nell'organizzazione della struttura e nella definizione del programma annuale di lavoro, nei limiti dei regolamenti recanti le norme di organizzazione e funzionamento dell'organismo. Trattandosi di un'istituzione collocata presso il Parlamento, appare ragionevole ipotizzare che l'adozione, da parte del vertice, di tali regolamenti necessiti dell'assenso dei Presidenti delle Camere (o dei Consigli di Presidenza delle Camere).

5.2 *Le funzioni*

Con riferimento ai compiti da attribuire al costituendo organismo, esaminando il disposto della Legge Costituzionale, integrato dalle disposizioni del Fiscal Compact, nonché dalle norme dei Regolamenti e delle Direttive Ue, non vi sono dubbi che all'organismo vadano attribuiti compiti di sorveglianza della finanza pubblica, sia *ex-ante*, sia *ex-post*, al fine di assicurare la **trasparenza della politica di bilancio e la verifica del rispetto delle regole di bilancio**.⁵² La questione delle funzioni da attribuire è una questione delicata, rispetto alla quale è utile sgombrare il campo da un possibile equivoco.

⁵² In riferimento ai compiti da attribuire al *fiscal council*, si discute se la legge rinforzata debba fornire indicazioni dettagliate o limitarsi in buona sostanza a ribadire quanto previsto dalla legge costituzionale, rimandando all'ordinamento europeo per ciò che è rilevante. Ritengo preferibile la prima soluzione; una chiara e dettagliata indicazione dei compiti è un presupposto

Poiché il guardiano fiscale esercita una funzione di sorveglianza e di induzione a comportamenti responsabili da parte del governo, ma non ha alcuna delega per la conduzione della politica di bilancio, la costituzione del *fiscal council* non comporterà il depotenziamento dei dipartimenti ministeriali (nella fattispecie la Ragioneria Generale dello Stato, RGS, e il Dipartimento del Tesoro), né la dispersione dell'*expertise* esistente oggi presso tali strutture. Il governo è responsabile di fronte alle Camere per gli indirizzi della politica economica e di bilancio; pertanto non è concepibile che si privi delle strutture ministeriali che esercitano le funzioni di monitoraggio della finanza pubblica, di quantificazione delle misure economiche, e di previsione delle variabili (macroeconomiche e di bilancio). Per l'esercizio dei suoi compiti, il governo ha la necessità di utilizzare strutture tecniche che ad esso rispondono gerarchicamente.

Pertanto quello che si realizzerà sarà un modello in cui i dipartimenti ministeriali continueranno a svolgere le proprie funzioni al servizio del governo e del suo indirizzo politico-amministrativo, mentre il *fiscal council* effettuerà analisi e verifiche *timely, nonpartisan* e oggettive sulle valutazioni del governo, al fine di fornire alla Camere (e all'opinione pubblica) informazioni *unbiased* sulla conduzione della politica di bilancio. Questo modello non implica affatto la duplicazione delle strutture e dei compiti svolti (e un aumento dei costi), come alcuni critici sostengono. Si tratta di strutture differenti (peraltro con staff di dimensione notevolmente differenti), con compiti diversi e che rispondono a scopi diversi: da una parte, quello di fornire il necessario supporto tecnico al governo perché questi possa implementare il programma (in particolare la politica di bilancio) che ha ricevuto la fiducia della maggioranza parlamentare; dall'altra, quello di fornire elementi oggettivi di informazione al Parlamento e all'opinione pubblica, rompendo il monopolio informativo del governo sulla finanza pubblica.

Rispetto alle attività attualmente svolte dai Servizi del Bilancio, con il *fiscal council* occorre innovare, nel senso che l'organismo non può limitarsi a commentare, sebbene con tono critico, le analisi prodotte dal governo, ma è necessario che esso elabori quantificazioni e scenari tendenziali alternativi a quelli del governo, se si vuole spezzare, in modo efficace, il monopolio informativo.

per il buon funzionamento dell'istituzione e garanzia contro eventuali tentativi di ridimensionamento.

Venendo in dettaglio alle **funzioni da attribuire**, la **verifica ex ante delle regole di bilancio** richiede che, al momento della presentazione dei documenti di bilancio, il *fiscal council* **verifichi**, anche con proprie stime, **le previsioni macroeconomiche e di bilancio del governo**. Tale verifica è in linea con quanto prevede il Regolamento Ue n. 386 menzionato nei paragrafi precedenti. E' da sottolineare, ancora una volta, che l'organismo non si sostituirebbe affatto al governo, dal momento che quest'ultimo continuerebbe a produrre le proprie previsioni, avvalendosi delle strutture dipartimentali del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). Si tratterà quindi di confrontare le previsioni governative con le valutazioni del *fiscal council*, a beneficio della comprensione dei parlamentari.⁵³

Al *fiscal council* devono inoltre essere attribuite la **funzione di monitoraggio** degli andamenti della finanza pubblica, anche per sottosettore, e **di verifica del conseguimento degli obiettivi** di bilancio (*verifica ex post*).

Una parte dei compiti da attribuire al *fiscal council* discende direttamente dalle previsioni contenute nel **Fiscal compact**, che ha imposto, ai paesi firmatari, tra cui l'Italia, due regole, una sul saldo del conto consolidato della pubblica amministrazione (PA) e una sulla velocità del rientro da valori del livello debito/PIL superiori al 60 per cento.⁵⁴

La prima regola stabilisce che il conto consolidato della PA deve essere in pareggio o presentare un avanzo. La regola è rispettata se l'indebitamento netto strutturale è pari (o almeno converge velocemente) all'obiettivo di bilancio di medio termine (Medium Term Objective, MTO) del paese, come definito dal PSC, con un limite inferiore di -0,5 per cento (-1 per cento per paesi con debito/PIL inferiore al 60 per cento).⁵⁵ Al fine di correggere le

⁵³ Poiché la ragione d'essere del *fiscal council* è quello di indurre comportamenti virtuosi da parte del governo, nel tempo dovrebbe osservarsi un processo di convergenza tra i due quadri previsionali, processo che richiede condivisione delle metodologie e dialogo tecnico fra l'organismo e i dipartimenti del MEF.

⁵⁴ In questo caso il Fiscal Compact ribadisce quanto già previsto dal Regolamento Ue 1177/2011, parte del Six-Pack.

⁵⁵ Peraltro, la Direttiva Ue 85/2011, parte del Six-Pack, già imponeva che il rispetto dell'MTO fosse inserito nel quadro di bilancio nazionale di medio termine. Il Fiscal Compact innova, limitando, per i paesi ad alto debito, il *range* dei valori ammissibili per l'MTO scelto dal governo (-0,5 per cento). In sostanza, i paesi (con alto debito) sottoscrittori del Fiscal Compact

deviazioni rispetto all'MTO, comprese quelle per circostanze eccezionali, il Trattato impone ai paesi firmatari l'istituzione di meccanismi automatici di correzione, disegnati sulla base dei Common Principles elaborati dalla Commissione europea. Come si è detto precedentemente, il Trattato prevede espressamente che organismi indipendenti nazionali debbano monitorare il rispetto della regola, compreso il funzionamento dei meccanismi correttivi automatici e l'utilizzo delle clausole di salvaguardia in caso di eventi eccezionali.

Il *fiscal council* italiano dovrà quindi **vigilare sull'osservanza**, in sede di programmazione e in corso di esercizio, **delle regole di bilancio definite dall'ordinamento europeo** (oltre che su quelle poste dall'ordinamento italiano, ovviamente).

Per quanto riguarda la legislazione in corso d'anno, il *fiscal council* dovrebbe verificare, anche con proprie stime, **l'impatto macroeconomico e sui bilanci pubblici dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo**. Anche in questo caso si confronterebbero le valutazioni del governo con quelle del *fiscal council*.

Sembra inoltre opportuno, sulla base dell'esperienza internazionale, affidare all'organismo anche compiti di **analisi della sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo**, e ogni altra analisi su temi di economia e finanza pubblica rilevante per una valutazione oggettiva e completa della politica di bilancio.⁵⁶

Infine, appare necessario regolamentare il caso in cui l'organismo esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del governo. In questo frangente, e in linea con **il principio del *comply or explain* (Common Principles)**, pare opportuno che il governo riferisca alle Camere, illustrando i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni, ovvero ritiene di conformarsi alle risultanze dell'attività del *fiscal council*. Poiché i

hanno assunto l'impegno politico, per mezzo di un trattato internazionale, a non adottare un MTO che implichi un indebitamento netto strutturale superiore a -0,5 per cento. L'interpretazione, peraltro molto diffusa, secondo cui esso consentirebbe indebitamenti netti strutturali pari a -0,5 non è corretta. Vedi nota 40.

⁵⁶ L'analisi di sostenibilità di lungo periodo, in base al Codice di condotta del PSC, deve essere svolta annualmente nell'Aggiornamento del Programma di stabilità e crescita. Anche in questo caso il Parlamento beneficerebbe di una comparazione tra l'analisi condotta dal governo e quella svolta dal *fiscal council*.

compiti del *fiscal council* sono di analisi e valutazione *economica*, e non già di natura giurisdizionale, non spetta all'organismo chiedere correzioni, imporre soluzioni alternative o sanzionare il governo. L'evidenziazione di valutazioni alternative esaurisce il mandato dell'organismo; spetta alla Camere imporre, eventualmente, al governo un cambio di rotta.

Per l'espletamento dei compiti, sarà essenziale garantire per legge, **l'accesso ai dati, comprese le banche dati, e alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni**. Al fine di promuovere la leale collaborazione tra il *fiscal council* e le altre amministrazioni, potrebbe essere utile prevedere la costituzione di un organismo di cooperazione interistituzionale.

5.3 Il personale

Per quanto riguarda il personale, occorre prevedere **meccanismi trasparenti di selezione, sulla base di criteri di merito e di competenza**, al fine di garantire l'alto livello professionale dello staff. Per tutelare l'indipendenza dell'organismo, si ritiene opportuna l'istituzione per lo staff di **un ruolo separato da quello dei dipendenti delle Camere**. Il personale potrà essere composto da: a) dipendenti assunti attraverso procedure selettive pubbliche; b) da dipendenti provenienti dalle Amministrazioni delle Camere o da altre amministrazioni pubbliche, su richiesta del vertice dell'organismo, che provvederebbe alle selezioni in piena autonomia, sulla base di **criteri meritocratici**, mediante **procedure selettive trasparenti**, e facendo riferimento esclusivamente alle necessità funzionali dell'organismo. I dipendenti delle Camere o di altre Amministrazioni dovrebbero essere collocati fuori ruolo dalle rispettive Amministrazioni di appartenenza per tutto il tempo in cui prestano servizio per l'organismo. Per quanto riguarda la dimensione della pianta organica, si può ipotizzare uno staff iniziale di 30-40 unità. Nella fase iniziale, il ricorso a personale proveniente dalle Amministrazioni delle Camere o da altre amministrazioni potrebbe risultare necessario per rendere operativo l'organismo in tempi brevi, tuttavia a regime il personale dovrebbe essere assunto **esclusivamente** mediante concorso pubblico.

Alla luce delle considerazioni svolte sull'esperienza dei *fiscal council*, ritengo che le politiche di selezione del personale dovrebbero essere definite in modo tale da soddisfare due esigenze: da un lato, garantire l'acquisizione massiccia di personale con specializzazione economica e quantitativa (alla luce dei compiti affidati al *fiscal council*); dall'altro, favorire (ovviamente con

procedure meritocratiche), l'inserimento di *mid-career professional* provenienti dalle istituzioni economico-finanziarie internazionali (OCSE, FMI, BCE e Commissione europea).

Nel nostro Paese, a differenza di quanto accade in altri, l'inserimento dei professionisti *mid-career* nella pubblica amministrazione è quanto mai difficile, per le regole che ne definiscono l'accesso. La costituzione in Italia del *fiscal council* (collocato presso le Camere, per le quali vige il principio di autodichia) dovrebbe rappresentare un'occasione di svolta rispetto alla prassi corrente, anche alla luce del fatto che un'istituzione neonata, e con responsabilità rilevanti (basti pensare al dettato del Fiscal Compact), ha bisogno di personale già esperto e formato, per impostare l'attività nei primi anni di esercizio. In quest'ottica, l'*expertise* di personale proveniente dall'estero può fare la differenza.

Sempre a proposito del personale, un'altra lezione desumibile dall'esperienza dei *fiscal council* merita attenzione nella fase di *institution design*. L'esperienza mostra che il patrimonio di conoscenze e di capacità operativa degli organismi si accumula nel tempo e in questo senso è fondamentale la continuità. Questo implica che il personale dovrebbe essere tendenzialmente stabile, con **contratti di lavoro a tempo indeterminato**. La stabilità del personale costituisce anche garanzia di indipendenza, di spirito di appartenenza all'istituzione e di refrattarietà ai tentativi di condizionamento esterno. Forme temporanee di collaborazione potrebbero essere previste, ma solo in numero limitato e per progetti specifici, essenzialmente per esperti esterni (verosimilmente consulenti accademici). Ritengo invece molto dannose, e quindi da evitare, forme organizzative diverse da quella qui delineata: mi riferisco principalmente ad un modello di organizzazione incentrato su contratti di lavoro a tempo determinato, e con altro tasso di ricambio nel tempo.

6. Conclusioni

La costituzione in Italia di un *fiscal watchdog* giunge in ritardo rispetto a quanto accaduto in molti paesi occidentali, ed europei in particolare. In passato vi sono stati alcuni tentativi, tra cui vanno sicuramente menzionate le proposte di unificazione dei Servizi Bilancio delle Camere, e da ultimo, le iniziative da parte di alcuni parlamentari (di maggioranza e di opposizione) nell'ambito della

riforma delle Legge 468/1978 sulla contabilità di stato, avvenuta nel corso del 2009; questi tentativi si sono conclusi senza successo, nonostante nel frattempo fossero giunte sollecitazioni e auspici autorevoli, provenienti dagli organismi internazionali (FMI e OCSE, soprattutto), incaricati della sorveglianza macroeconomica multilaterale. Sotto l'impulso della riforma della *governance* europea, infine, anche il nostro Paese si doterà di un guardiano fiscale. L'auspicio di chi scrive è che l'esperienza consolidata degli altri paesi sia fonte di ispirazione per il legislatore nazionale. Essere *late joiner* per una volta può anche risultare in un vantaggio, se si capitalizzano opportunamente gli insegnamenti desumibili dall'esperienza dei paesi che ci hanno preceduto nella costituzione del *fiscal council*.

Nel momento in cui si tiene questo convegno alla LUISS, l'esame in Parlamento del disegno di legge di attuazione della legge costituzionale non è ancora iniziato; presto sapremo come il legislatore intende sciogliere i nodi cruciali nell'*institution design* del *fiscal council* che ho indicato in precedenza. Sono persuaso che il destino di questa istituzione, nonché il contributo che essa potrà dare al Paese in questa fase delicata per la finanza pubblica, dipenderanno crucialmente dalle scelte concrete, al di là del dettato di legge, che si faranno nei primissimi anni di operatività, in termini di designazione del vertice (o dei vertici), di selezione del personale (come ho detto, necessariamente con una formazione economico-quantitativa, pena l'incapacità di svolgere la missione assegnata) e di acquisizione, in tempi rapidi, di efficacia e autorevolezza nell'analisi. Non saranno meno importanti altri due elementi: il grado di collaborazione degli altri organismi competenti nel campo della finanza pubblica (*in primis*, i dipartimenti ministeriali), e la capacità di comunicazione tempestiva ed efficace con il Parlamento e l'opinione pubblica, e di imporsi nel dibattito pubblico nazionale come voce autorevole e *unbiased*. Nella vita delle istituzioni, così come in molti fenomeni sociali ed economici, vi è *path dependence* (ossia, in presenza di equilibri multipli, l'equilibrio a cui si giunge dipende dalle condizioni iniziali e dallo stesso processo dinamico verso un equilibrio). Ecco perché è necessario partire con il piede giusto.

Bibliografia

Balassone, F., D. Franco, S. Zotteri (2011), “Achilles catches up with the tortoise: an expenditure rule to bridge the gap between fiscal outturns and targets”, paper presentato al Public Finance Workshop “Rules and Institutions for Sound Fiscal Policy after the Crisis, Perugia.

Bogaert, H., L. Dobbelaere, B. Hertveldt, I. Lebrun (2006), “*Fiscal councils, independent forecasts and the budgetary process: lessons from the Belgian case*”, Federal Planning Bureau, (FPB).

Calmfors, L., and S. Wren-Lewis (2011a), “What should fiscal councils do?” University of Oxford Department of Economics Discussion Paper 537.

Calmfors, L., and S. Wren-Lewis (2011b), “What are fiscal councils, and what do they do?” VOXEU post at <http://voxeu.org/index.php?q=node/6369>.

Debrun, S, D. Hauner and MS. Kumar (2009), “Independent Fiscal Agencies”, *Journal of Economic Surveys*, 23.

Debrun, X. (2011), “Democratic Accountability, Deficit Bias, and Independent Fiscal Agencies”, IMF Working Paper no. 11/173.

De Ioanna, P., L. Landi (2012), “Politica, tecnica e democrazia: un rapporto cruciale”, *Econpubblica*, Short Notes, Università Bocconi.

EU Commission services (2006), “Public Finances in EMU”.

EU Commission services (2012), “Fiscal frameworks across Member States: Commission services country fiches from the 2011 EPC peer review”, Occasional paper 91.

Kopits, G. (2011), “The Role of independent Watchdogs in Good Fiscal Governance”, seminario alla Camera dei Deputati, Roma, 8 giugno 2011.

Kopits, G. (2011), “Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices”, paper prepared for the 3rd Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials.

Kumar, M.S., T. Ter-Minassian, Editors, (2007), “Promoting Fiscal Discipline”, IMF.