

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA V COMMISSIONE
GIANCARLO GIORGETTI

La seduta comincia alle 14,10.

(Le Commissioni approvano il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del Vice direttore generale del Dipartimento di politica economica del Ministero federale delle finanze della Repubblica federale tedesca, Christian Kastrop.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva deliberata nel quadro dell'istruttoria legislativa sui progetti di legge C. 4205 cost. Cambursano, C. 4525 cost. Marinello, C. 4526 cost. Beltrandi, C. 4594 cost. Merloni, C. 4596 cost. Lanzillotta, C. 4607 cost. Antonio Martino, C. 4620 cost. Governo e C. 4646 cost. Bersani, recanti introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, l'audizione del Vice direttore generale del Dipartimento di politica economica del Ministero federale delle finanze della Repubblica federale tedesca, Christian Kastrop.

Abbiamo ritenuto opportuno audire un qualificato testimone dell'introduzione nell'ambito della Costituzione della Repubblica federale tedesca del principio del pareggio di bilancio, poiché questa riforma costituzionale si muove in un più ampio quadro di riforme che tutti i Paesi dell'Unione europea, e non solo quelli che hanno aderito all'euro, hanno deciso di attuare. Ci sembra, dunque, opportuno sentire l'esperienza concreta della Repubblica federale tedesca.

Do subito la parola al nostro ospite, ringraziandolo nuovamente, insieme alla sua accompagnatrice, dottoressa Elke Baumann, esperto economico e vice capo della divisione per la contabilità di Stato, per aver accettato il nostro invito.

CHRISTIAN KASTROP, *Vice direttore generale del Dipartimento di politica economica del Ministero federale delle finanze della Repubblica federale tedesca.* Buongiorno, signori e signore. Qui termina il mio italiano attivo e passo all'inglese.

Vi ringrazio di avermi invitato a fornire una breve illustrazione della normativa tedesca. È un grande onore per noi essere auditi in questa sede e poter avere uno scambio su temi di grande importanza, che sono veramente in primissimo piano nel dibattito europeo.

Vorrei precisare da subito che, quando abbiamo avviato il dibattito sulle nuove regole in merito al disavanzo in Germania, non avevamo avuto alcun sentore di un'imminente crisi economico-finanziaria, con tutto il suo impatto sul debito sovrano.

Garantire un bilancio sostenibile è un obiettivo di grandissima attualità, soprattutto di fronte alle crisi del debito sovrano. Secondo me, dobbiamo sottolineare che tale obiettivo deve avere carattere vinco-

lante. Tutti i nostri Paesi hanno bisogno, in realtà, di meccanismi autovincolanti, che consentano, però, ed è un dibattito che abbiamo avuto anche al *Bundestag*, al tempo stesso un dato grado di flessibilità. Non possiamo avere una regola che impedisca di tenere conto di determinate situazioni straordinarie. Il problema, però, è qual è il punto di equilibrio tra il carattere vincolante e tale grado di flessibilità.

Se parlo di flessibilità, mi riferisco alle situazioni congiunturali, agli sviluppi macroeconomici e alle clausole di emergenza per situazioni straordinarie. Quando in Germania abbiamo elaborato questa regola, avevamo in mente piuttosto le sfide di lungo periodo per le nostre economie. Credo che la Germania si trovi nella stessa situazione dell'Italia, con una popolazione caratterizzata da invecchiamento e calo demografico e alcune sfide all'orizzonte. Questo è stato il motivo primario che ci ha indotto a cercare di ridurre il debito crescente nel bilancio federale e nella pubblica amministrazione, nel *general Government*.

Adesso, però, è passato in primo piano un altro aspetto, cioè regole di bilancio e sul disavanzo credibili, che sono fondamentali per rafforzare il clima di fiducia sui mercati finanziari, la cui importanza non sfugge a nessuno. Proprio questo nuovo obiettivo è uno dei principali insegnamenti della crisi debitoria ed è questo l'angolo visuale da cui oggi noi dobbiamo giudicare i passi necessari.

In Germania crediamo fermamente che garantire un quadro di bilancio prudente sia un segnale importantissimo per garantire la sostenibilità e stabilità delle finanze pubbliche e dell'economia a livello nazionale. Non basta, tuttavia, una norma ben concepita, ci sono anche altri aspetti, per esempio meccanismi di sorveglianza macroeconomica e di vigilanza bancaria, ma la norma sul bilancio è il fulcro del dibattito.

Oggi dobbiamo anche rafforzare i quadri di bilancio nazionali in relazione agli obiettivi del Patto di stabilità e di crescita e garantire, altresì, la coerenza degli obiet-

tivi di bilancio con gli obiettivi di medio periodo all'interno del Patto di stabilità e di crescita.

Sin dall'inizio nel nostro dibattito abbiamo ritenuto che il Patto di stabilità e di crescita, col principio del pareggio di bilancio ancorato all'interno dello stesso come obiettivo di medio periodo, fosse per noi il concetto più valido. In Germania abbiamo anche discusso altri modelli di regola sul disavanzo, ma alla fine abbiamo ritenuto che la coerenza tra quadro europeo e quadro nazionale fosse un aspetto di primaria importanza.

Mi soffermo brevemente sugli elementi chiave della normativa nazionale tedesca, rinviando al testo stesso della Costituzione tedesca.

Raffrontando il disegno di legge costituzionale italiano con quello tedesco, debbo riconoscere che il testo tedesco è più particolareggiato. In effetti, all'inizio del nostro dibattito in Germania, io stesso avevo assunto posizioni molto critiche nei confronti di un cambiamento troppo 'generoso' della normativa costituzionale, perché i nostri costituzionalisti ci avevano ammonito di evitare di introdurre una normativa troppo dettagliata all'interno della Costituzione e di proporre una legge *ad hoc*.

Tuttavia, *a posteriori*, con l'avvento di tempi più difficili e con il dibattito ancora in corso all'interno dei partiti, del Parlamento e del Governo, vorrei tracciare un bilancio positivo rispetto alla scelta di una norma costituzionale così dettagliata e articolata, perché rende più difficile introdurre cambiamenti affrettati. All'inizio ero un po' scettico, dunque, ma adesso sono molto fiducioso nel progetto costituzionale realizzato.

Diversamente dalla proposta italiana, quella tedesca fissa una regola, contenuta nell'articolo 115, che vincola il bilancio federale. C'è anche un comma che riguarda tutti i livelli di Governo, in particolare i *Länder*. I comuni hanno una loro specificità, in quanto rientrano nell'ambito dei *Länder*, ma godono comunque di un margine di autonomia.

Se comprendo bene, voi avete una normativa per le pubbliche amministrazioni in generale, mentre noi abbiamo una ripartizione più dettagliata: abbiamo la norma per il Governo federale e una normativa piuttosto articolata, anche se non tanto quanto quella del Governo federale, per i *Länder*, all'articolo 109.

In Germania, quindi, il requisito dell'equilibrio strutturale è un principio fondamentale. La norma fissa la necessità di un equilibrio strutturale con un piccolo margine dello 0,35 per cento del PIL e tale margine cresce con la crescita del PIL stesso.

Per quale motivo abbiamo introdotto questo piccolo margine? È stato il risultato di un compromesso politico raggiunto tra i diversi partiti in Germania, ma è mutuato dal Patto di stabilità e crescita, che fissa un determinato obiettivo di medio periodo.

L'obiettivo di medio periodo del vecchio Patto di stabilità per la Germania era un disavanzo dello 0,5 per cento. Quando abbiamo avviato il dibattito in Parlamento, abbiamo inteso suddividere tale obiettivo, attribuendo 0,25 per cento al Governo federale e 0,25 ai Governi dei *Länder*. Alla fine, ci sono state alcune dinamiche e pressioni tra i *Länder*, i quali, in cambio di alcuni trasferimenti finalizzati al consolidamento, cioè di ulteriori fondi in contanti, hanno accettato di portare in pareggio il bilancio.

Ci sono *Länder* più ricchi e altri più poveri in Germania. I più ricchi hanno affermato che avrebbero approvato questi trasferimenti per il consolidamento del bilancio a favore di quelli più deboli, solo se tutti avessero accettato lo 0,0 per cento come valore strutturale. Il Governo federale aveva iniziato il negoziato con questo 0,35 per cento come quota parte dello 0,5, ma alla fine è rimasto 0,35 per cento.

Si tratta quindi di una storia divertente, perché all'inizio il Governo considerava tale cifra solo come posizione negoziale. Si pensava di iniziare con lo 0,35 per cento, per poi scendere allo 0,25 dopo il negoziato con i *Länder*. Ma, dato che essi all'interno del loro sistema hanno

deciso di avere questi trasferimenti ulteriori, hanno dovuto accettare lo 0,0 per cento.

D'altro canto, in Germania si è anche discusso del modello basato sugli investimenti netti. Il Consiglio dei consulenti economici tedesco avrebbe preferito questo modello e, se vediamo i dati che sarebbero stati prodotti se fosse stato adottato, si riscontra che nel lungo periodo un saldo strutturale dello 0,5 per cento sarebbe stato tollerabile. Da un lato, quindi, vi è lo 0,35 per cento proposto in sede UE e, dall'altro, quello che sarebbe compatibile con l'investimento netto medio per la Germania nel suo complesso.

Abbiamo comunque optato per il concetto di equilibrio strutturale, conformemente al Patto di stabilità e di crescita, e non per il modello di investimento netto, perché, se pensiamo agli ammortamenti, si tratta di un modello molto più complesso da gestire.

Il secondo elemento della normativa tedesca è costituito dalla simmetria ciclica o congiunturale, il cui computo è in linea con i parametri europei. Anche in questo caso siamo di fronte a un compromesso politico. I partiti politici tedeschi non hanno trovato un punto d'accordo su una metodologia meramente nazionale di finanziamento per differenziare i disavanzi strutturali da quelli congiunturali, perché c'era una sfiducia tra i diversi soggetti politici e il timore che ci sarebbero state manipolazioni del *database*. Si è fatto riferimento al metodo europeo per evitare il rischio di manipolazioni.

Noi non ritenevamo che questo rischio fosse così elevato, perché abbiamo un preciso sistema di pesi e contrappesi, di bilanciamento dei poteri tra le diverse istituzioni del Governo, tra gli istituti di ricerca, la Banca centrale, il Consiglio dei consulenti economici, ma alla fine questo è stato l'esito.

La norma simmetrica è per noi di fondamentale importanza. Se pensiamo a quella che è stata la storia tedesca, vediamo che in realtà il bilancio non entrava in crisi nei periodi negativi, ma i disavanzi tendevano a crescere nei periodi di vacche

grasse. Sin dall'inizio, quindi, per noi era importante fissare un requisito per cui nei periodi favorevoli bisognasse perseguire politiche sane e serie.

Effettivamente non ancora tutti i soggetti coinvolti in Germania hanno compreso questo fatto, dato che siamo di fronte a un gettito fiscale molto cospicuo, pur con un piccolissimo calo, e ciò ha indotto alcuni rappresentanti politici a pensare che, a fronte di tali entrate, si potesse spendere, per esempio, con agevolazioni fiscali.

Ribadiamo, però, che abbiamo una norma sul disavanzo che distingue tra effetti congiunturali ed effetti strutturali e che si possono, quindi, restituire risorse alla gente soltanto nel caso in cui le maggiori entrate abbiano carattere strutturale permanente. Non si può concedere un'agevolazione fiscale permanente sulla base di un gettito che non è strutturale: il nostro Parlamento, i *media* e l'opinione pubblica devono, tuttavia, ancora interiorizzare la logica secondo cui le maggiori entrate debbono avere carattere strutturale per poter finanziare un'agevolazione fiscale permanente. Questo è il modo in cui funziona la simmetria.

La terza parte della normativa tedesca riguarda la compensazione delle transazioni finanziarie. Questo aspetto è molto tecnico: le entrate provenienti da privatizzazioni non vengono computate per quanto riguarda il disavanzo, poiché la privatizzazione, in realtà, è uno scambio di attivi, in cui da un lato, lo Stato perde un bene, un attivo, e, dall'altro, ottiene liquidi. Tale operazione è a somma zero, è neutra.

Poi ci può essere anche il caso in cui lo Stato riacquista industrie privatizzate. Il Baden-Württemberg, per esempio, ha riacquistato alcune industrie energetiche che erano state privatizzate e anche questa è stata un'operazione neutra, perché si spendono fondi, ma si acquistano attivi.

Questa compensazione delle transazioni finanziarie fa già parte del metodo europeo e l'Italia dovrà tenerne conto quando manderà il proprio Programma di stabilità a Bruxelles.

Un quarto elemento è la clausola derogatoria, ossia la clausola di eccezione. Credo che in merito il dibattito tedesco sia di interesse.

In primis, la clausola derogatoria ha dato adito a una discussione sulla necessità di fissare una maggioranza parlamentare elevatissima, di tre quarti o due terzi, la maggioranza che serve per modificare la Costituzione in Germania.

Alla fine il partito conservatore in Germania ha richiesto un *quorum* più basso, cioè la maggioranza assoluta del Parlamento, la cosiddetta maggioranza del Cancelliere, al posto della maggioranza relativa. D'altro canto, per compensare questo *quorum* più basso, sono state ben definite tutte le possibilità previste in virtù di questa clausola derogatoria: catastrofi naturali o situazioni equivalenti, non generate volontariamente, che abbiano un'entità non controllabile. La maggioranza è stata abbassata come *quorum*, però abbiamo ristretto molto i casi che innescano la clausola derogatoria e questo, secondo me, è un importante compromesso di cui vi invito a tener conto nel valutare la normativa proposta in Italia.

Sulla base di questa clausola derogatoria si può spendere di più di quanto non consenta la norma sul disavanzo, ma bisogna costituire un fondo speciale e definire immediatamente un piano di ammortamento. Tale piano di ammortamento non è predeterminato. Nel caso estremo potremmo prevedere di ripagare il debito nell'arco di una generazione o di dieci anni, però questo piano deve essere particolareggiato.

Ho discusso a lungo con i parlamentari tedeschi sul fatto che la crisi finanziaria e debitoria avrebbero comportato l'inserimento di una clausola di eccezione nelle formulazioni sul disavanzo. Alcuni parlamentari erano scettici al proposito, ma, con tutta chiarezza, questa crisi, così grave — anche se gli effetti in Germania sono stati relativamente modesti, perché la crisi non si è ripercossa pesantemente sulle finanze pubbliche tedesche — potrebbe costituire clausola di eccezione, ossia clausola derogatoria.

Ricordando anche il modo in cui veniva applicata la vecchia regola del disavanzo in Germania, la questione può essere paragonata a una catastrofe naturale poiché ha gravi conseguenze e non è generata volontariamente. Se, però, venisse proposto questo accostamento, si finirebbe di fronte alla Corte costituzionale.

Da ultimo, ma non meno importante, la riforma ha espunto una comma dalla Costituzione che consentiva i cosiddetti bilanci ombra o gestioni fuori bilancio. Sono totalmente illegali adesso e, quindi, non possono essere costituiti fondi *ad hoc*. Si possono creare poste all'interno del bilancio, ma attraverso i bilanci ombra non si può eludere la regola generale sul disavanzo.

C'è un elemento riecheggiato nella vostra norma, anche se non così dettagliatamente, ossia il raccordo tra la predisposizione, l'esecuzione e il controllo del bilancio.

Noi ci siamo ispirati alla situazione in Svizzera nel cercare di tener conto degli errori strutturali. Come si fa? Quando si predispose il bilancio, si determina il disavanzo strutturale, con una componente ciclica che si aggiunge alla componente strutturale in caso di crisi economica o si sottrae dal dato strutturale in caso di congiuntura favorevole. In alcuni casi, ciò può generare un avanzo di bilancio: se abbiamo una tolleranza strutturale dello 0,35 per cento e l'avanzo macroeconomico è dello 0,5 per cento, deve esserci un avanzo dello 0,15/0,20.

Nel predisporre il bilancio è difficile prevedere l'impatto strutturale di una determinata voce di spesa. Noi non abbiamo contemplato la situazione statunitense della chiusura degli uffici del Governo. È inconcepibile in Germania e penso anche in Italia o in altri Paesi. Se c'è un errore nel calcolo di una spesa strutturale, sarà sempre possibile finanziare tale spesa, ma alla fine interverrà una fase di controllo, a conclusione dell'esercizio finanziario.

Se il margine in Germania corrisponde allo 0,35 ovvero a 8-10 miliardi e vi è una componente congiunturale di + 3 miliardi, il margine di manovra netto per l'indebi-

tamento addizionale è di 13 miliardi. Quando si pagano tutti i conti, magari si spende 16, tre di più di quello che sarebbe stato possibile. A questo punto, si verifica il contesto macroeconomico, si controlla se le previsioni macroeconomiche erano corrette e, nel momento in cui si capisce che erano eccessivamente positive, si comprende che il margine congiunturale sarebbe stato più elevato. Si era stabilito 13, ma in realtà la congiuntura era meno favorevole e, quindi, consentiva soltanto 2 miliardi in più, arrivando a 15, in linea con la regola sul disavanzo. Un miliardo in più sarebbe comunque di troppo e viene registrato, con una registrazione virtuale, in capo a un conto riassuntivo o di controllo, dove rimane.

Laddove il volume del riassuntivo ecceda l'1 per cento del PIL, cioè 25 miliardi, nell'esercizio successivo scatta un taglio obbligatorio addizionale per il bilancio dell'anno successivo. Questo è il meccanismo del conto di controllo/riassuntivo.

Noi non controlliamo la simmetria dei cicli economici, non andiamo a vedere se il ciclo sia veramente simmetrico, ovvero se la flessione equivalga alla fase positiva. Alcuni studiosi ci hanno invitato a inserire un conto di controllo ciclico, ma ci sembrava troppo rigido, perché nel lungo termine i cicli sono simmetrici. Se non ogni coppia di cicli, ogni cinque o dieci cicli più o meno ci sarà una simmetria.

Questo è quanto abbiamo fatto in Germania, ma altre strade erano possibili. Per quanto riguarda il modello italiano - se ho ben compreso, e mi scuso sin d'ora per eventuali fraintendimenti - noi siamo qui per condividere con voi le nostre impressioni. Come accennato, l'obiettivo dovrebbe essere il pareggio di bilancio strutturale, con aggiustamento ciclico simmetrico, controlli *ex post*, clausola derogatoria. Inoltre, ci deve essere una definizione chiara per ogni diverso livello di governo.

Ancora, ci sono due punti da esaminare con attenzione: il dato di partenza e il percorso di aggiustamento. Il vostro principio del pareggio di bilancio, questo ancoraggio per la sostenibilità, mi sembra positivo che venga costituzionalizzato. Ciò

è in linea con la normativa europea e anche con l'obiettivo di medio termine italiano precedente basato sulle raccomandazioni del Patto di stabilità e di crescita.

D'altro canto, se consideriamo la formulazione, vediamo ancora un'ambivalenza dove si afferma che «persegue l'equilibrio del bilancio». È una formulazione un po' debole. In Germania la formulazione è più netta, implica un obbligo ben preciso.

Inoltre, non abbiamo trovato un riferimento alle transazioni finanziarie. Non so se ci sarà un ulteriore disegno di legge su questo punto.

Abbiamo poi posto a raffronto la clausola simmetrica. Anche nel testo italiano si parla del ciclo, però mi pare che se ne tenga conto soltanto se si tratta di un ciclo negativo, se ho ben capito. Forse, e questo sarebbe il nostro parere, si potrebbe ripensare la formulazione italiana per tener conto anche delle congiunture favorevoli.

In Germania abbiamo degli stabilizzatori automatici e abbiamo avviato un approfondito dibattito su questo tema, segnatamente, come potete immaginare, con i socialdemocratici tedeschi in relazione al fatto che la componente congiunturale non riflettesse pienamente gli sviluppi del ciclo.

Non è facile determinare i valori corretti per questi stabilizzatori automatici, però riteniamo che siano un valido principio, perché il problema è garantire politiche valide nelle congiunture favorevoli. Questa è la difficoltà e per questo motivo parlavamo di quella tolleranza dello 0,35 per cento. Un Governo credibile non programma il bilancio fino al livello massimo di questa tolleranza. Su questo punto la Bundesbank è estremamente attenta e in un articolo che è stato pubblicato oggi ci esorta a mantenere e non sfruttare tutto il margine dello 0,35. È meglio anche a livello federale mirare allo 0,0 per cento, il che dà la possibilità di rispondere in maniera discrezionale a situazioni critiche, di natura strutturale o macro economica.

Anche il partito liberale in Germania potrebbe, a quel punto, abbassare le tasse. Un margine di sicurezza per le politiche discrezionali di natura ciclica è l'unica

soluzione possibile. Questo è uno spunto per la vostra riflessione sulla norma riferita alla congiuntura.

In merito alla clausola derogatoria, abbiamo esaminato la vostra formulazione. Ho precedentemente illustrato la filosofia che sottende la nostra clausola di eccezione. Se non si individuano con chiarezza le situazioni che costituiscono un'eccezione, a quel punto bisogna innalzare la soglia della maggioranza. Noi abbiamo abbassato la maggioranza richiesta, però siamo stati molto restrittivi sulle fattispecie previste. Questo è un compromesso necessario secondo me. Se parlaste con i colleghi dell'Unione europea o di altri Paesi, probabilmente vi direbbero più o meno le stesse cose.

Nel testo italiano c'è poi una formula relativa alle verifiche successive, che rinvia, mi pare, ad altre leggi che accompagnerebbero la modifica costituzionale. Probabilmente sarebbe anche possibile introdurre un conto di correzione, magari con un'altra legge. Raccomandiamo di procedere in tal senso. La Commissione parlamentare ha in ogni caso potenti strumenti anche per quanto riguarda i ministeri che spendono più di quanto previsto, magari nel caso di spese strutturali che non sono state comunicate alla Commissione bilancio. A quel punto, la Commissione parlamentare può attivare alcune leve per aumentare il proprio controllo. Si può realizzare in modi diversi, ma, secondo me, andrebbero precisati in questo contesto.

Ci sono due possibili tipi di errori strutturali: da un lato, un errore di valutazione vero e proprio, e, dall'altro, anche «errori di valutazione» volontari. Un ministero che ha un grosso progetto potrebbe riferire alla Commissione bilancio che è costato 3 miliardi, ma voi sapete che non saranno tre, ma sei. Il Ministero delle finanze in genere se ne accorge. Io provengo dal Ministero delle finanze, dove lavorano ottimi colleghi all'interno del Dipartimento bilancio, i quali non possono, però, andare a guardare ogni voce di

spesa. Un conto riassuntivo potrebbe essere uno strumento molto utile ai fini del procedimento parlamentare.

Da ultimo, desidero soffermarmi sulla situazione a livello federale. Abbiamo una norma piuttosto rigida per quanto riguarda i *Länder* che devono arrivare allo 0,0 per cento entro il 2020, un periodo di transizione un po' più lungo rispetto al Governo federale, che deve raggiungerlo entro il 2016. Stiamo percorrendo bene questa strada, con alcuni rischi, di cui non serve parlare qui, ma stiamo avanzando in modo positivo.

In Germania c'è stato un dibattito molto acceso con la Banca centrale, che ci esortava a essere più ambiziosi, perché riteneva che il dato di partenza fosse sbagliato. Noi abbiamo ricontrollato, ma, anche se fosse stato sbagliato il dato di partenza, anche se avessimo adottato i dati della Banca Centrale, comunque ci saremmo trovati in una situazione di conformità rispetto alle regole sul disavanzo.

La situazione dei *Länder* è più complessa. In linea di principio, la posizione è in equilibrio, con sperequazioni tra i diversi *Länder*. Ci sono *Länder* in attivo e altri in passivo. Ce ne sono di « cattivi » nella ex Germania occidentale, sono tre o quattro, e la maggior parte di quelli orientali, eccezion fatta per la Sassonia.

Il problema non era garantire un equilibrio complessivo, ma il pareggio o l'equilibrio di bilancio per ogni singolo *Land*. Nel leggere la vostra proposta non è chiarissimo se ci sia la possibilità di una compensazione, cioè se, nel caso in cui il Governo federale si comporti in modo più virtuoso, gli altri livelli possono avere un disavanzo maggiore. Se le regioni e le province sforano, sarebbe conforme alla Costituzione se avessero un disavanzo, laddove il bilancio dello Stato fosse in avanzo? Non capiamo bene come giocano gli obblighi in capo ai diversi livelli di governo, ma sicuramente c'è una spiegazione.

Con riferimento all'orizzonte del 2020, ho partecipato a un negoziato a tarda notte all'interno del Bundesrat. Ho incontrato il Ministro delle finanze di un *Land*

nel *Bundesrat* che era ferocemente contrario e che sosteneva che il suo bilancio non è stato mai conforme alla Costituzione del suo *Land* e non lo sarà mai neanche con la nuova regola. Avrebbe comunque sottoscritto questa legge e poi le cose avrebbero seguito il loro corso.

In realtà, entro il 2020 ogni *Land* dovrà raggiungere l'obiettivo, con una piccola scappatoia strategica. Sarà istituita una terza Commissione federale e abbiamo già annunciato una riforma totale dei trasferimenti verticali e orizzontali tra Governo federale e *Länder*. Sappiamo che alcuni hanno sottoscritto la regola dello 0,0 per cento soltanto perché erano convinti di poter influenzare il risultato del negoziato sul nuovo sistema di trasferimenti finanziari che entrerà in vigore a far data dal 2019, la scadenza anche per tutti i trasferimenti erogati in base al processo di riunificazione tedesca. Alcuni *Länder* hanno pensato che ci sarebbe stato un margine di manovra.

Questo è quanto. Attendo le vostre domande. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei. Credo che quest'audizione sia estremamente interessante, perché abbiamo scoperto che alcuni problemi che noi ci siamo posti sono stati affrontati da altri e abbiamo sentito ora come sono stati risolti nell'esperienza tedesca.

C'è la possibilità di approfondire alcuni temi. Do, quindi, la parola ai deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

RENATO CAMBURSANO. Ringrazio il dottor Kastrop per l'interessantissima relazione che ci ha offerto. Quanto lo invidio, quanto invidio la serietà del suo Paese! Sarà perché i miei caratteri somatici non sono proprio tedeschi, ma i contenuti della mia proposta di legge, presentata nel marzo di quest'anno, non sono vaghi, come giustamente lei ha rilevato, rispetto al disegno di legge del Governo. Lei ha parlato di ambivalenza quando sostiene che si pone l'obiettivo di perseguire il pareggio di bilancio, ma, ahimè,

noi troviamo ambivalenza anche laddove si parla di fasi avverse, di stati di necessità e nel fatto che l'efficacia di questa riforma di alcuni articoli della Costituzione farà data dal 2014, se non ricordo male.

Svolta questa considerazione, mi sentirà, signor presidente, insieme al dottor Kastrop, di riferirmi a un'audizione, che abbiamo tenuto ieri, di illustri professori, per lo più costituzionalisti italiani. Anch'io ho sofferto molto rispetto alle considerazioni che svolgevano i costituzionalisti, esattamente come lei, dottor Kastrop, perché la raccomandazione che molti ci hanno fatto è di non intervenire nella Costituzione, ma di adottare altri provvedimenti, pur vincolanti, senza inserire in Costituzione il vincolo del pareggio di bilancio. Altri ancora hanno raccomandato di introdurre norme snelle, di principio e non di dettaglio, mentre la riforma portata avanti in Germania è l'esatto opposto, cioè siete intervenuti più nel particolare.

La domanda che le pongo è la seguente: alcuni esponenti politici, rappresentando l'avversità all'inserimento nella Costituzione italiana del vincolo del pareggio di bilancio, citano la Germania di Kohl, chiedendosi se — pongono la domanda, dando per scontata la risposta negativa alla stessa domanda — avrebbe potuto la Germania di Kohl unificare le due Germanie, se avesse avuto questo vincolo in Costituzione. La risposta che i medesimi esponenti politici si danno è ovviamente negativa.

Giro a lei la domanda, con particolare riferimento alle circostanze eccezionali, anche se non ci si può limitare solo alle circostanze eccezionali, perché tali circostanze, come lei ci ha rappresentato, sono sottoposte a loro volta a dei vincoli.

Io credo che le norme derogatorie, previste non solo nel disegno di legge del Governo, ma anche in altri progetti di legge di iniziativa parlamentare, siano sufficienti e, anzi, anche troppo ampie. Per questo motivo credo che debba essere mantenuta, in sede di decisione parlamentare, una soglia molto alta di partecipazione favorevole al voto nell'individuare le derogazioni, quindi le eccezioni, come

viene previsto anche dal disegno di legge del Governo. Sarebbe auspicabile la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera.

Non mi è chiaro come verrebbero utilizzate le entrate derivanti dalle privatizzazioni, viste le scappatoie che sono state trovate in Italia da tutti i Governi, di centrodestra e di centrosinistra. Lei sa sicuramente che nel nostro Paese è ritornato in auge il dibattito sulla necessità di procedere a ulteriori privatizzazioni. Da noi è sempre stato sostenuto, salvo poi che così non è accaduto, che i proventi derivanti dalle privatizzazioni debbano andare necessariamente all'abbattimento del debito, ma come dovrebbe essere inserito il perseguimento di questo obiettivo all'interno di una proposta di modifica della Costituzione?

Per il momento mi fermo qui con le domande e la ringrazio.

MARCO CAUSI. Grazie, dottor Kastrop. Anch'io mi associo ai ringraziamenti per la sua relazione molto chiara e le pongo tre domande.

Qual è la sua opinione circa la differenza fra il concetto di equilibrio dei bilanci, cioè dei *balanced budget*, e il concetto di saldo strutturale, ossia *structural balance*? Nella proposta del Governo si parla di equilibrio dei bilanci, cioè di *balanced budget*, mentre in una delle proposte dell'opposizione si preferisce il concetto di *structural balance*. Mi sembrava che nel caso tedesco lei avesse ragionato a favore del secondo concetto e volevo capire meglio la questione.

Passo alla seconda domanda. Ci può ancor meglio spiegare qual è la delimitazione dell'*exception clause*? Il *trade-off* che lei ha disegnato è molto convincente.

Nella Costituzione tedesca, a seguito delle riforme apportate, si parla di disastri naturali e di altri eventi eccezionali. Per esempio, la riunificazione della Germania sarebbe un evento eccezionale? Se domani ci fosse una crisi bancaria, rientreremmo costituzionalmente nella fattispecie del disastro naturale o dell'evento eccezionale?

Vado alla terza domanda. Noi siamo molto interessati a capire meglio il funzionamento della regola a livello federale nel rapporto fra Repubblica federale, *Länder* e comuni, perché in Italia abbiamo un problema molto simile.

Le domando, prima di tutto, a quale livello sono poste le obbligazioni: sono stabilite a livello di conto consolidato dell'intera pubblica amministrazione oppure c'è un obbligo differente fra Repubblica federale e Stati, come mi sembrava di aver capito dalla sua esposizione?

Inoltre, come si inserisce la finanza dei comuni all'interno di queste *obligation*? Le *obligation* a livello di *Länder* sono comprensive della sola finanza del *Land* o anche dell'intera finanza locale rappresentata da tutti gli enti appartenenti a quel *Land*, compresi i comuni, con una responsabilizzazione da parte del *Land* anche sui risultati della finanza comunale? Questo è uno dei temi su cui stiamo discutendo anche in Italia.

Grazie molte.

LINO DUILIO. Chiedo scusa se sono arrivato un po' in ritardo. Mi sono documentato sulle considerazioni svolte e avevo già letto come vi siete orientati nel vostro Paese.

Se interpreto bene, con l'inserimento del principio del pareggio di bilancio anche nella Costituzione italiana - principio che è già presente nelle Costituzioni di altri Paesi dell'Unione europea - si sta certificando l'archiviazione di ogni possibile politica keynesiana. Sono curioso di conoscere la sua opinione, visto che questa teoria ha esercitato un ruolo particolarmente rilevante in questi anni, considerando il bilancio un mezzo e non un fine. Mi pare, invece, che noi stiamo, per ragioni assolutamente comprensibili, arrivando a stabilire che il bilancio è un fine e non un mezzo. Mi piacerebbe avere la sua opinione in materia.

La seconda questione, più tecnica, riguarda le spese di investimento. Tenendo conto delle regole contabili adottate a livello europeo, contenute nel SEC 95, che, per quanto riguarda l'indebitamento, pre-

vedono di contabilizzare in un solo anno le spese per gli investimenti che riguardano anche anni successivi, e non esistendo più la clausola d'oro, la cosiddetta *golden rule*, volevo sapere come ci si deve orientare in questo senso. Vorrei sapere se bisognerà agire e concertare insieme al fine di modificare quella regola, essendo, peraltro, del tutto ovvio che, quando si effettuano spese pluriennali di investimento, i benefici di tali spese ricadono anche sugli anni successivi e, quindi, potrebbe avere una sua logica il fatto che incidano sul debito e non vengano computate interamente nel primo anno, con le conseguenze che ciò comporta evidentemente sul perseguimento del pareggio di bilancio. Grazie.

RENATO CAMBURSANO. Mi perdoni, ma mi sono dimenticato di porle una domanda. Ieri è stata più volte citata nell'audizione di cui parlavo prima la lettera di otto economisti statunitensi, tra cui molti premi Nobel, indirizzata al Presidente Obama, che ho con me sia in inglese che nella traduzione italiana, contrari al pareggio di bilancio.

Lei sicuramente conoscerà anche la politica economica e la Costituzione degli Stati Uniti. Come valuta che economisti vincitori del premio Nobel abbiano scritto una lettera molto dura al Presidente Obama, chiedendo di non inserire il pareggio di bilancio nella loro Costituzione federale? Che cosa ne pensa?

PRESIDENTE. Se non ci sono altre domande, prima di darle la parola, vorrei porre io due questioni.

La prima riguarda il termine per la definitiva entrata in vigore dell'obbligo di pareggio di bilancio. In particolare, lei ha parlato del 2020. La proposta presentata dal Governo italiano fa, invece, riferimento al 2014.

È evidente che le indicazioni che arrivano dai patti o dagli accordi in sede europea danno un'indicazione di massima e non prevedono una data specifica.

Volevo chiedere perché ci si è orientati su questo lasso di tempo ragionevolmente

lungo, mentre nell'esperienza italiana, che già presenta probabilmente una situazione più precaria, ci si sta orientando verso una data molto più ravvicinata.

La seconda questione, invece, è riferita a una verifica, nel concreto, del principio del pareggio di bilancio. Ammesso e non concesso, superando le riserve dei premi Nobel o dei nostri professori di diritto costituzionale circa l'opportunità di introdurre in questo momento storico il principio del pareggio di bilancio in Costituzione, la domanda che abbiamo posto un po' a tutti i nostri ospiti è come assicurare il rispetto del principio del pareggio di bilancio in concreto. Se poi il pareggio di bilancio non viene conseguito, quali sono i rimedi nell'esperienza tedesca?

Alcune delle proposte di legge di iniziativa parlamentare all'esame delle Commissioni prevedono, per esempio, la possibilità da parte della Corte dei conti o di minoranze parlamentari qualificate di adire la Corte costituzionale nel caso in cui il principio del pareggio di bilancio non venga rispettato. In concreto, infatti, potrebbe verificarsi che alcune specifiche leggi adottate in corso di anno disattendano questo specifico obbligo di copertura o che alcuni *Länder* o regioni a non rispettino il principio di pareggio di bilancio loro imposto.

Le chiedo, quindi, le modalità con cui in un sistema federale come quello tedesco, viene regolato, immagino dalla Corte costituzionale o da un altro ente, il fenomeno delle realtà che non rispettano il principio del pareggio di bilancio e rischiano di compromettere l'equilibrio costituzionalmente protetto da parte delle altre Grazie.

CHRISTIAN KASTROP, *Vice direttore generale del Dipartimento di politica economica del Ministero federale delle finanze della Repubblica federale tedesca*. Vi ringrazio per le domande assai stimolanti. Spero di essere in grado di rispondere almeno in parte.

Come ho detto, commentando il Suo commento, presidente, anche noi abbiamo avuto un dibattito con i nostri esperti di

diritto costituzionale. C'erano due proposte di modifica costituzionale: una assai scarna e un'altra molto più particolareggiata. Il Ministero delle finanze dapprima si è espresso a favore di quella più scarna, ma successivamente, approfondendo il dibattito in Parlamento e con i costituzionalisti, si è compreso che un testo più particolareggiato sarebbe stato l'unico modo valido di procedere per garantire la tenuta del modello.

È stato un percorso lungo convincere tutti i soggetti coinvolti, i partiti principali rappresentati in Parlamento, a sostenere almeno i principi di questa modifica. C'era un clima di sfiducia trasversale ai diversi partiti e, come ho cercato di descrivere, ho passato settimane e intere nottate a discutere con i parlamentari assieme alla dottoressa Baumann.

Alla fine siamo riusciti a convincere tutti che il principio era giusto e che tutti i partiti politici, sulla base di questo nuovo principio, potevano proporre un proprio programma politico anche molto specifico. Questo è l'aspetto interessante presentato dal modello: tutti i partiti, i liberali, i conservatori e anche i socialdemocratici hanno potuto accettarlo perché consentiva la possibilità di portare avanti la propria filosofia politica. I verdi e la sinistra sono rimasti un po' più vaghi.

Sulla base di questo dibattito la modifica costituzionale è stata il prodotto di un tipico compromesso politico. Lei ha posto la domanda retorica: « Per realizzare una buona iniziativa è necessario introdurla in Costituzione? » Nell'incontro con il ministro, mi è stato chiesto perché dovevamo introdurre questa modifica costituzionale, dal momento che la legge precedente non ci obbligava ad avere un disavanzo di 25 miliardi ogni anno. Certo che no. Tuttavia, all'interno sia dell'Esecutivo, sia del Parlamento, si è capito gradualmente che, se c'è la possibilità di arrivare fino a una data soglia di disavanzo, questo margine viene utilizzato, perché non c'è un incentivo all'autolimitazione.

A questo punto, c'è stato l'accordo ad abolire la tolleranza di 25 miliardi prevista dalla vecchia legge e si è fissato un prin-

cipio di autolimitazione che è stato ancorato nella Costituzione, anche perché c'erano sfiducie reciproche.

In merito alle cosiddette scappatoie, la legge tedesca era già molto rigorosa, però la legge può essere applicata solo se c'è un pieno impegno, una piena volontà politica. Oggi la modifica è possibile soltanto con una maggioranza dei due terzi.

C'è anche un altro aspetto. Anche il sistema tedesco non è perfettamente « a tenuta stagna », per così dire. Io sono un pubblico funzionario e da tempo svolgo un ruolo consultivo per i politici tedeschi per quanto riguarda il nuovo concetto di stabilità e crescita. In realtà, non si può avere un sistema politico che non consenta margini di manovra. Ci devono essere, ma devono essere ben definiti e trasparenti. Se si utilizzano questi margini, gli elettori lo devono sapere e si verrà giudicati sulla base di questo fatto. Inoltre, non devono essere margini così ampi da inficiare la credibilità dell'intero sistema. Questo è quanto mi sento di raccomandare.

Passando alla lettera a Obama e all'archiviazione delle politiche keynesiane, io non sono dogmatico, ma credo che si debbano trovare soluzioni ai problemi. Se c'è una situazione keynesiana, si può utilizzare la macroeconomia di tipo keynesiano. Se la situazione non è keynesiana, bisogna far ricorso alle politiche strutturali. Occorre quindi valutare in che situazione ci si trovi al momento.

Per quanto riguarda gli andamenti congiunturali, ho già precisato che anche nel quadro della norma tedesca abbiamo alcuni stabilizzatori automatici pienamente operanti. Se dobbiamo attivare politiche macroeconomiche discrezionali addizionali, è necessario avere un margine di sicurezza. Il bilancio non deve essere programmato utilizzando sin dall'inizio tutto il margine dello 0,35 per cento. Se rimane libero quel margine, si possono anche attivare politiche congiunturali discrezionali. Bisogna risparmiare un po' per poter poi attivare politiche discrezionali.

Non penso che si possa concludere che abbiamo archiviato totalmente le politiche

keynesiane, ma sicuramente cerchiamo di prevenire un loro abuso. Abbiamo posto alcuni paletti.

La settimana scorsa ho discusso con il sottosegretario al Tesoro statunitense, il quale mi ha detto che la Germania dovrebbe fare di più sul fronte della politica macroeconomica, essendo noi la locomotiva ed essendo la nostra situazione di bilancio e finanziaria migliore rispetto a quella di molti altri Paesi europei.

Io ho risposto che avremmo fatto la nostra parte, ma che bisogna sempre soppesare le situazioni. Possiamo aiutare, ma solo nella misura in cui ciò non compromette la nostra credibilità. Se lanciassimo programmi macroeconomici importanti, invocando la clausola derogatoria, che cosa succederebbe se il *rating* triplo A della Germania venisse compromesso?

A questo punto, devo soppesare la credibilità rispetto agli effetti macroeconomici e preferisco puntare sulla credibilità e, in questo senso consiglieri il ministro delle finanze. Di questo abbiamo parlato due settimane fa. Si tratta della regola di *Chatham House*, una questione piuttosto riservata.

Ciò vale anche per la cosiddetta *golden rule*. Noi abbiamo già ripensato la *golden rule*, modificando la regola sull'investimento da investimento lordo a investimento netto, però non eravamo del tutto convinti, perché non è coerente con i parametri europei e comporta problemi metodologici per quanto riguarda gli ammortamenti.

Tutto dipende, in realtà, da ciò che si intende per investimenti: solo infrastrutture, strade, edifici o anche investimenti in capitale umano? E qual è il tasso di ammortamento del capitale umano? Il nostro Consiglio dei consulenti economici ha parlato di un ammortamento del 100 per cento nel primo anno.

In definitiva, siamo piuttosto sereni per quanto riguarda la nostra regola sul pareggio di bilancio e il piccolo margine che abbiamo in termini strutturali è compati-

bile con i nostri investimenti nel lungo periodo.

Compio ora un passo indietro e rispondo affermativamente al fatto che il nostro principio di equilibrio di bilancio è un equilibrio strutturale.

Relativamente alla domanda sulle clausole derogatorie, la crisi bancaria potrebbe costituire uno stato di eccezione, ma, come ho affermato, sono convinto che quando in futuro un partito o una maggioranza sosterrà che c'è uno stato di eccezione, l'opposizione contesterà quest'affermazione. In questo caso verrà adita la Corte costituzionale, che si pronuncerà in merito. Sono convinto che arriveremo a questo.

Abbiamo appena iniziato con questo nuovo sistema, che si svilupperà ed evolverà: molti tasselli del mosaico troveranno la loro collocazione soltanto con il passare del tempo. Non abbiamo risolto tutto. Anche noi avremmo già voluto risolvere il problema di tutti i livelli di governo e tutti i problemi attinenti alla previdenza sociale. Alcuni *Länder* mi hanno chiesto di farlo, ma la risposta potrebbe essere forse la seguente: ogni sistema politico, quello tedesco o anche quello italiano, ha un determinato potenziale di risoluzione dei problemi. Se si fossero messi attorno allo stesso tavolo non soltanto i ministri delle finanze o gli economisti, ma anche i ministri dell'ambiente, degli affari sociali e della sanità, a quel punto la situazione sarebbe diventata troppo complessa e impossibile da gestire.

Ci sono ancora alcuni aspetti non del tutto chiariti nel sistema tedesco, ma il percorso è chiaro. I semafori sono stati installati ed è difficile uscire dal tracciato, anche se non tutti i passaggi sono ancora ben definiti: questo vale anche per quanto riguarda il rapporto tra l'attuazione a livello federale e a livello dei *Länder*. Ci sarà un nuovo Consiglio di stabilità, un piccolo Ecofin nazionale, ma debbo riconoscere che, come per l'Ecofin, non sono previste sanzioni dirette, ma soltanto trasparenza e pubblicità.

Inoltre, se l'obiettivo è fissato all'interno della Costituzione di un *Land*, può essere adita la Corte costituzionale del *Land*. Alla fine il politico, e questo vale sia per i parlamentari del livello federale, sia per quelli delle diete regionali, potrà adire la Corte costituzionale ai diversi livelli e magari la Corte risponderà che il ricorso era giustificato o ingiustificato e i parlamentari che hanno sbagliato non verranno rieletti.

Sulle sanzioni erano state pensate cose molto dure, come la sottrazione di gettito o tagli ai trasferimenti a un *Land*, ma non è stato poi deciso nulla del genere. Il sistema ha una vigenza giuridica, ma non è realmente costrittivo: non si può incarcerare un uomo politico sulla base di questa clausola. Ci saranno più trasparenza e pubblicità.

I comuni sono parte integrante dell'amministrazione dei *Länder*. Questi hanno anche una forma di vigilanza sul livello municipale, che non può discostarsi troppo dal percorso virtuoso.

In realtà, i comuni in Germania hanno avanzi molto cospicui. Potremmo affermare che il bilancio dei comuni ha un andamento pro-congiunturale, in termini keynesiani. Il problema non è il livello comunale, ma piuttosto a un altro livello, nel senso che i *Länder* potrebbero trasferire una parte del disavanzo ai comuni. Questa potrebbe essere una piccola « scappatoia », come anche il trasferimento del disavanzo federale al bilancio della previdenza sociale. Sebbene non siano facilmente praticabili, queste sono due « scappatoie » esistenti. Credo di aver più o meno risposto a tutto, presidente.

PRESIDENTE. Grazie, dottor Kastrop. Credo che nel sistema tedesco ci sia un elevato livello di *accountability*, vale a dire una grande fiducia nella capacità del corpo elettorale di sanzionare il sistema politico sulla base del suo operato.

Ringrazio davvero i nostri ospiti, perché credo che la decisione di cercare di capire il percorso seguito dagli altri Paesi

che hanno già imboccato questa strada sia estremamente utile. Seguiranno altre audizioni. Stiamo cercando di prendere contatto con esperti spagnoli e francesi.

Anche a nome di tutti i colleghi, del presidente Bruno e di tutti i membri delle Commissioni, la ringraziamo veramente moltissimo. Il contributo ovviamente farà parte di tutte le audizioni che saranno svolte su questo argomento e magari, se avremo ulteriori esigenze di approfondimento e curiosità, non esiteremo a contattarla in forma scritta.

Grazie ancora e buon soggiorno a Roma.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,20.

*IL VICE SEGRETARIO GENERALE,
CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ED ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
AD INTERIM*

DOTT. GUIDO LETTA

*Licenziato per la stampa
il 21 novembre 2011.*

*Gli interventi in lingua straniera sono tradotti
a cura degli interpreti della Camera dei deputati*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO