

COMMISSIONI RIUNITE
BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE (V)
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (5^a)
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

2.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 24 SETTEMBRE 2014

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA V COMMISSIONE
 DELLA CAMERA DEI DEPUTATI **FRANCESCO BOCCIA**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Azzollini Antonio (NCD)	10
Boccia Francesco, <i>Presidente</i>	4	Cariello Francesco (M5S)	11
Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Giuseppe Pisauro, sull'avvio dell'attività del medesimo Ufficio (ai sensi dell'articolo 18, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243):		Fassina Stefano (PD)	15
Boccia Francesco, <i>Presidente</i>	3, 10, 12, 15, 18	Guidesi Guido (LNA)	13
		Lanzillotta Linda (SCpI)	14
		Melilla Gianni (SEL)	14
		Palese Rocco (FI-PdL)	12
		Pisauro Giuseppe, <i>Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio</i>	3, 16

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Nuovo Centrodestra: (NCD); Lega Nord e Autonomie: LNA; Per l'Italia (PI); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Libertà e Diritti-Socialisti europei (LED): Misto-LED.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA V COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
FRANCESCO BOCCIA

La seduta comincia alle 14.30.

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 in diretta sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Giuseppe Pisauro, sull'avvio dell'attività del medesimo Ufficio.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno delle Commissioni riunite V della Camera dei deputati e 5^a del Senato della Repubblica reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 18, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Giuseppe Pisauro, sull'avvio dell'attività del medesimo Ufficio.

Il Presidente Pisauro è accompagnato dai colleghi Zanardi e Goretti. Ringrazio l'Ufficio parlamentare di bilancio e, prima di dare la parola al Presidente Pisauro, invito i colleghi che intendano intervenire — possibilmente non più di uno per ciascun gruppo parlamentare, ma ovviamente questa facoltà sarà data a tutti qualora i tempi dovessero consentirlo — a prenotarsi

entro i primi venti minuti della seduta, al fine di assicurare un ordinato svolgimento dei nostri lavori.

Do la parola al Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Giuseppe Pisauro.

GIUSEPPE PISAURO, *Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio*. Desidero innanzitutto ringraziare le Commissioni bilancio di Camera e Senato per l'invito a illustrare l'avvio dell'attività dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

In questa occasione, oltre a quello che abbiamo fatto finora, quindi l'avvio dell'attività, vorrei presentare le attività che verranno avviate da qui alla fine dell'anno, in un'ottica di medio periodo, provando a dare un'idea di dove andremo.

Per inciso, ricordo che la legge istitutiva dell'organismo prevede che il programma di lavoro annuale sia trasmesso alle Commissioni parlamentari competenti. Il programma per la restante parte dell'anno, quindi per il 2014, è allegato alla memoria scritta che lasciamo agli atti, che credo sia in distribuzione, e si intende depositato presso le Presidenze.

Oggi vorrei provare a illustrare qualcosa di più di un semplice calendario di attività e, nel quadro delle cose che dirò, saremmo davvero onorati — questa affermazione è sincera — di raccogliere le indicazioni e le aspettative che il Parlamento vorrà fornire.

Per avere un'idea della struttura in cui è articolata la mia relazione, segnalo che inizierò da una premessa, necessaria per capire quanto diremo successivamente, sul ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio, per passare poi a brevi cenni sull'avvio dell'attività. Mi dilungherò quindi sul protocollo d'intesa tra Ufficio parlamentare di bilancio e Ministero dell'economia e delle

finanze, che è cruciale ai fini dei due compiti, ossia la validazione delle previsioni macro e la valutazione di finanza pubblica, e infine farò qualche cenno sulle prospettive dell'Ufficio nel medio periodo e un programma più a lungo termine.

Per iniziare a illustrare il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio, è necessaria una premessa sulle motivazioni e sulla sequenza temporale che hanno portato alla costituzione dell'Ufficio. L'Ufficio è stato costituito a fine aprile 2014, secondo quanto previsto dalla legge rinforzata sul principio del pareggio di bilancio e in attuazione della nuova *governance* economica europea.

Come tutti sappiamo, si tratta di un organismo indipendente che ha il compito di svolgere analisi e verifiche in materia di finanza pubblica. Istituzioni simili, seppure con assetti organizzativi molto diversi, esistono anche in altri Paesi. L'esempio più ovvio è quello del *Congressional Budget Office* americano.

Quanto alle motivazioni che sono alla base della costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, alcune le ritroviamo nella normativa europea e altre nella normativa italiana. Nella normativa europea sono essenzialmente due i documenti a cui si fa riferimento: una direttiva facente parte del cosiddetto *Six Pack* e un regolamento compreso nel cosiddetto *Two Pack*.

La direttiva è del 2011 ed è la prima che parla di organismi indipendenti sulla politica fiscale. Nelle premesse della direttiva viene richiamato il pericolo che, dietro le previsioni di bilancio presentate dai Governi, vi siano previsioni macroeconomiche poco realistiche, nel senso di previsioni macroeconomiche eccessivamente ottimistiche, e questo naturalmente avrebbe un effetto sulla credibilità dei programmi che vengono presentati.

Già quella direttiva del 2011 richiede che gli Stati membri assicurino che le previsioni macroeconomiche corrispondano allo scenario più verosimile o, meglio ancora, più prudentiale; essa richiama, quindi, la necessità di un efficace moni-

toraggio delle regole di bilancio, basato su analisi realizzate da un'istituzione indipendente.

Nel regolamento facente parte del cosiddetto *Two Pack* si richiede in modo esplicito l'operatività di uno o più organismi indipendenti in ciascuno Stato membro. Vi sono dei Paesi che hanno scelto di avere due diversi organismi indipendenti: uno che si occupa degli aspetti di validazione delle regole, l'altro invece che si occupa degli aspetti di previsione macroeconomica. Ciò, ad esempio, è quanto accade in Olanda.

Il regolamento specifica puntualmente i compiti di queste entità fiscali indipendenti. Senza procedere ad una elencazione di tali compiti, è utile soffermarsi su un punto importante per quello che stiamo facendo in queste settimane, ossia sulla differenza del ruolo di questi organismi a seconda che si tratti di previsioni macroeconomiche o di analisi di finanza pubblica.

Nel caso di previsioni macroeconomiche, il regolamento parla di previsioni « validate » da un organismo indipendente; nel caso di finanza pubblica, di « valutazione » delle previsioni e di monitoraggio del rispetto delle regole. La diversità terminologica validazione/valutazione rispecchia una differenza sostanziale. Per le previsioni macroeconomiche che devono essere validate si prefigura una forte interazione tra l'organismo indipendente e il Governo per pervenire alla condivisione di ipotesi macroeconomiche rilevanti. Per la finanza pubblica, invece, il ruolo dell'organismo indipendente è più indiretto, in quanto l'organismo si limita a fornire valutazioni sulle previsioni e sul rispetto delle regole che il Governo può anche non fare proprie.

Nel caso italiano, il Governo, solo se richiesto dal Parlamento, è tenuto a spiegare le motivazioni delle eventuali divergenze tra le proprie valutazioni e quelle dell'Ufficio parlamentare di bilancio. Ciò che comunque è chiaro è che in nessun modo, per le variabili di finanza pubblica, si prefigura un obbligo di convergenza tra le parti.

Per le previsioni macroeconomiche, invece, si può supporre che la mancata validazione da parte dell'Ufficio parlamentare di bilancio comporterebbe implicazioni negative ai fini della valutazione che poi la Commissione europea deve effettuare sui documenti di bilancio trasmessi dallo Stato membro. Si tratta di una mera supposizione, perché l'esperienza applicativa maturata finora non è sufficiente, atteso che questo è il secondo anno di vita della normativa e nel primo anno, ossia l'anno scorso, gli organismi effettivamente operanti erano pochi, quindi non abbiamo una casistica sufficiente per capire cosa succederebbe se l'organismo non validasse le previsioni macroeconomiche.

Questa è la normativa europea, illustrata per cenni molto rapidi. Il fondamento dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ordinamento italiano è, invece, rintracciabile nella legge costituzionale n. 1 del 2012, che introduce il principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici.

La legge costituzionale rinvia a una legge rinforzata che, tra le altre cose, istituisce l'Ufficio parlamentare di bilancio e ne regola le caratteristiche principali, anche con un certo dettaglio, quali la dotazione di risorse umane e strumentali.

Quello che è interessante, dal nostro punto di vista, è che la legge rinforzata chiarisce i compiti dell'Ufficio parlamentare di bilancio, il quale — permettetemi di ricordare — effettua analisi, verifiche e valutazioni in merito a previsioni macroeconomiche di finanza pubblica e impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggior rilievo; andamenti di finanza pubblica, anche per sottosettore, e osservanza delle regole di bilancio; attivazione e utilizzo di alcuni istituti previsti dal nuovo quadro di regole europee, in particolare il meccanismo correttivo e l'autorizzazione a produrre un disavanzo in caso di eventi eccezionali; la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo e ulteriori temi economico-finanziari rilevanti ai fini delle predette attività. L'Ufficio, infine, predispone analisi e rapporti anche su vostra richiesta, cioè su

richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica.

Per illustrare quanto abbiamo fatto finora, ossia con riguardo all'avvio dell'attività, è opportuno partire dalle raccomandazioni della Commissione europea per l'Italia dello scorso giugno. La Commissione ha chiesto di garantire l'indipendenza e la piena operatività dell'Ufficio parlamentare di bilancio il prima possibile, entro settembre 2014, in tempo per la valutazione del Documento programmatico di bilancio per l'anno 2015.

In proposito, segnalo che nelle scorse settimane abbiamo incontrato un gruppo di funzionari in missione della Direzione affari economici della Commissione europea, i quali hanno dato atto che l'Italia, da questo punto di vista, ha rispettato quanto previsto dalla citata raccomandazione, nel senso che l'Ufficio parlamentare di bilancio è operativo ed è in grado di svolgere i compiti richiesti.

Dall'inizio di maggio ci siamo mossi su vari fronti, e sul sito *internet* trovate i dettagli di tutto quello che abbiamo fatto in questi mesi. Sul piano amministrativo ci siamo dotati di regolamenti interni, che sono stati approvati, previo assenso dei Presidenti di Camera e Senato, il 7 agosto scorso.

Abbiamo costituito un gruppo di lavoro provvisorio — perché per poter rispondere all'esigenza di validare e valutare in queste settimane avevamo bisogno di un gruppo di partenza — che è composto da alcune unità che lavorano sul piano amministrativo e da un gruppo di economisti, tutte persone che provengono da altre amministrazioni pubbliche o di diritto pubblico, come ISTAT, Ministero dell'economia e delle finanze, Banca d'Italia, Camera dei deputati e Senato della Repubblica. Il gruppo attualmente è composto da nove unità.

Va ricordato che, per legge, nei primi tre anni l'Ufficio potrà disporre di trenta unità di personale e, a partire dal quarto anno, di quaranta unità di personale. L'ultimo punto che va sottolineato, e al quale teniamo molto, è che tutte le posizioni da economista, comprese quelle del

gruppo provvisorio, sono temporanee e verranno attribuite in via definitiva solo in esito a procedure a evidenza pubblica, aperte anche a personale proveniente dal settore privato, quindi non necessariamente di amministrazioni pubbliche, da tenersi entro la fine del 2014.

L'altro punto importante da ricordare è che, per assolvere ai nostri compiti, abbiamo concluso una convenzione con l'ISTAT, un accordo che ci consente di avvalerci del supporto dell'ISTAT per realizzare previsioni macroeconomiche e analisi di micro simulazione, utilizzando in parte i modelli già sviluppati dall'ISTAT.

Con riguardo al protocollo di intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, esso naturalmente serve a disciplinare lo scambio delle informazioni necessarie per consentire all'Ufficio parlamentare di bilancio di svolgere i compiti di validazione delle previsioni e di valutazione della finanza pubblica, di cui abbiamo già parlato.

A questo proposito desideriamo ringraziare il Ministero dell'economia e delle finanze per lo spirito collaborativo che ha dimostrato nel corso del lavoro che ha portato alla definizione del protocollo, che - vi assicuro - non è stato poca cosa.

Cominciando dalla questione concernente la validazione delle previsioni macroeconomiche, il suddetto protocollo disciplina lo scambio di informazioni in relazione a due diversi momenti: il mese di aprile, con riferimento al Programma di stabilità, e quello che stiamo vivendo adesso, con riferimento alla Nota di aggiornamento del DEF e al Documento programmatico di bilancio. Per fissare le idee, concentriamoci su questo secondo momento, perché analoghe considerazioni possono essere svolte anche con riferimento al *round* di aprile.

Il punto di partenza è che il Ministero dell'economia e delle finanze a un certo punto ci dice quando presenterà la Nota di aggiornamento del DEF e quando presenterà il Documento programmatico di bilancio. Al riguardo, le scadenze sono quelle previste dalla legge n. 196 del 2009, però quest'anno, come sapete, c'è una

particolarità: la Nota di aggiornamento del DEF, che, ai sensi della citata legge, deve essere presentata entro il 20 settembre, verrà presentata solo il 1° ottobre, perché quest'anno - siamo stati particolarmente fortunati in questo anno di esordio - c'è anche il passaggio del sistema di contabilità nazionale dal SEC 95 al SEC 2010. Ciò ha comportato un ritardo nella costruzione dei conti secondo il nuovo sistema di contabilità nazionale.

Nella Nota di aggiornamento del DEF che sarà presentata il 1° ottobre c'è una novità: il Governo presenterà per la prima volta due quadri macroeconomici distinti, uno tendenziale e uno programmatico. La differenza tra i due è che il quadro tendenziale è costruito sulla base della legislazione vigente, quello programmatico incorpora invece gli effetti delle misure che il Governo intende attuare con il disegno di legge di stabilità.

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha richiesto all'Ufficio parlamentare di bilancio - secondo quanto previsto nel protocollo - di validare non solo il quadro programmatico, che sarebbe l'unica validazione richiesta dalla normativa europea, ma anche - e prima - il quadro tendenziale: quindi noi valideremo il quadro tendenziale e, solo successivamente, ci occuperemo del quadro programmatico.

In cosa consiste il processo di validazione? In una serie di passaggi scanditi da un calendario preciso, che trovate in allegato alla relazione da me presentata. Per ogni insieme di previsioni vi è la trasmissione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, la valutazione da parte dell'Ufficio parlamentare di bilancio - vedremo poi secondo quali modalità -, l'eventuale formulazione di rilievi dell'Ufficio sulle previsioni medesime, la discussione con il Ministero dell'economia e delle finanze per arrivare ad una conciliazione dei diversi punti di vista e, infine, la redazione da parte del predetto Ministero di una versione definitiva delle previsioni.

Secondo il protocollo di intesa, la validazione del quadro tendenziale dovrà avvenire entro il 29 settembre, quindi

subito prima della pubblicazione della Nota di aggiornamento del DEF, la quale dovrebbe quindi riportare, in questo quadro, un *set* di previsioni tendenziali già validate dall'Ufficio parlamentare di bilancio, mentre la validazione del quadro programmatico dovrebbe avvenire entro il 14 ottobre, in tempo utile per l'invio alla Commissione europea, in data 15 ottobre, del Documento programmatico di bilancio.

Noi abbiamo già avviato il processo riguardo alle previsioni tendenziali: il 9 settembre il Ministero dell'economia e delle finanze ci ha trasmesso un quadro provvisorio e il 22 settembre l'Ufficio parlamentare di bilancio ha espresso su di esso una serie di rilievi, quindi adesso il processo può andare avanti.

In questa settimana il Ministero dell'economia e delle finanze ci invierà la sua previsione tendenziale definitiva, che quest'anno sarà più complessa da valutare perché incorporerà sia le modifiche dovute ai nostri rilievi, sia le modifiche dovute al passaggio dal SEC 95 al SEC 2010.

Vi illustrerò ora, in sintesi, il nostro metodo di lavoro. Noi non disponiamo ancora di un modello macroeconomico proprio dell'Ufficio parlamentare di bilancio, quindi ci siamo basati innanzitutto sulla collaborazione con l'ISTAT, nonché sulla cooperazione con tre previsori privati indipendenti, ovvero il Centro Europa Ricerche (CER), *Prometeia* e REF Ricerche.

Questi quattro istituti ci hanno fornito delle previsioni costruite con le stesse ipotesi esogene utilizzate dal Ministero dell'economia e delle finanze, quindi con lo stesso quadro internazionale; dal confronto tra le singole voci della previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e le previsioni dei suddetti istituti abbiamo elaborato una sorta di intervallo, quindi i rilievi riguardano variabili che sono al di fuori o all'estremo dell'intervallo che abbiamo ricavato utilizzando le previsioni indipendenti, proprio perché cerchiamo di rispondere all'obiettivo di evitare previsioni irrealisticamente ottimistiche.

Passando, ora, alle previsioni programmatiche, il punto è che noi, come tutti gli altri, non vedremo il quadro programma-

tico se non quando sarà pubblicato nella Nota di aggiornamento del DEF. Occorre sottolineare tale aspetto: non riceviamo alcuna informazione in anticipo dal Ministero dell'economia e delle finanze riguardo al quadro programmatico.

Soltanto a partire dal 2 ottobre - come vedete, i tempi a quel punto diventano molto stretti - potremo cominciare a lavorare sul quadro programmatico. La questione è: quali condizioni sono necessarie perché noi possiamo effettivamente lavorare sul quadro programmatico? Il fatto che abbiamo validato il quadro tendenziale alla Commissione europea interessa relativamente, poiché le interessa soprattutto la validazione del quadro programmatico.

Un punto cruciale da chiarire - dovrebbe essere ovvio, però vale la pena sottolinearlo - è che la validazione del quadro programmatico richiede necessariamente informazioni sulla composizione della manovra per grandi voci di entrata e di spesa. Dobbiamo sapere come si passa dal tendenziale al programmatico, ed in mezzo c'è quello che ho appena detto.

Finché non disporremo di tali informazioni, non saremo in grado di svolgere questo compito. Noi conosceremo tali informazioni soltanto dopo la pubblicazione della Nota di aggiornamento del DEF e a quel punto il Ministero dell'economia e delle finanze dovrà fornire tutti gli elementi utili a ricostruire il passaggio dalle previsioni tendenziali - a quel punto già validate - alle previsioni programmatiche. E in effetti, il protocollo d'intesa prevede la trasmissione, oltre che delle ipotesi sulle variabili esogene, anche quella - cito testualmente - « di ogni altro elemento utile per la validazione delle previsioni macroeconomiche ».

Il quadro programmatico dovrà essere quindi corredato di una descrizione per somme linee della composizione della manovra e la nostra validazione sarà condizionale alla composizione della manovra comunicata dal Ministero dell'economia e delle finanze. Per essere più chiari: può accadere che vi siano successivamente delle modifiche e che la manovra presen-

tata con il disegno di legge di stabilità entro il 15 ottobre presenti pertanto delle differenze — immagino non sostanziali — rispetto a quanto comunicatoci in precedenza dal Ministero dell'economia e delle finanze.

In quel caso deve essere chiaro che noi abbiamo validato un quadro basato sulla composizione che ci è stata comunicata. Detto per inciso, l'esperienza ci fornisce un caso, quello del *Fiscal Council* irlandese, la cui attività è iniziata già da diversi anni, rispetto al quale l'anno scorso è successa esattamente questa cosa: il citato organismo ha validato il quadro macroeconomico sulla base di una manovra dell'ordine di circa 2,5 miliardi di euro mentre la manovra poi è stata effettivamente di circa 3,2 miliardi di euro. Il *Fiscal Council* irlandese ha quindi dichiarato di aver effettuato la validazione sulla base delle informazioni effettivamente ricevute ed il *Treasury* irlandese ha poi spiegato quali differenze nelle intenzioni del Governo ha comportato la predetta variazione.

Un altro aspetto che occorre sottolineare è che, considerati i tempi dell'intero processo, è evidente che noi validiamo sulla base del « valore facciale » della manovra dichiarata dal Governo, in quella fase non siamo cioè in grado di compiere alcuna valutazione — poiché avremmo a disposizione giusto una mezza giornata — sul contenuto effettivo delle singole misure. Il Governo ci dice che c'è una manovra costruita in quella determinata maniera, che vale « x » per le spese e « y » per le entrate e noi non possiamo che prendere ciò per buono.

Una questione diversa, che tuttavia affronteremo nella successiva fase di valutazione della finanza pubblica, concerne l'analisi degli effetti finanziari di misure effettivamente poi adottate con il disegno di legge di stabilità, e ciò ai fini del rispetto sia delle regole di bilancio sia della valutazione degli impatti macroeconomici delle singole misure. Ciò però avviene dopo, non in sede di validazione, e costituisce appunto la valutazione.

Chiaramente tutto il processo, come è facile comprendere, richiede il rispetto di taluni profili di riservatezza, che riguardano tanto le informazioni trasmesse dal Ministero dell'economia e delle finanze all'Ufficio parlamentare di bilancio quanto il processo di convergenza tecnica sulle ipotesi, ossia quando l'Ufficio fa i propri rilievi ed il predetto Ministero comunica le proprie risposte.

A questo proposito, nel protocollo viene esplicitato in modo netto, da un lato, che le informazioni trasmesse sono riservate e, come tali, non sono diffondibili da parte dell'Ufficio parlamentare di bilancio se non dopo essere state pubblicate, dall'altro, si impegna l'Ufficio medesimo a rendere pubbliche le proprie valutazioni sulle previsioni macroeconomiche solo quando sia concluso il processo di validazione. Non potremmo cioè andare in giro a raccontare i rilievi che abbiamo fatto, per i quali aspettiamo la risposta del Ministero dell'economia e delle finanze.

Per quanto concerne la valutazione della finanza pubblica, il protocollo di intesa è sul punto molto sintetico ed evidentemente le esigenze di riservatezza sono al riguardo ancora più rilevanti. Il protocollo si limita a richiamare la disponibilità del Ministero dell'economia e delle finanze, nel periodo precedente la presentazione dei documenti programmatici di bilancio, a fornire chiarimenti sugli andamenti tendenziali di specifiche voci di finanza pubblica, ma non sull'intero quadro; dopo la loro presentazione, a fornire elementi utili per la valutazione delle previsioni di finanza pubblica.

Ex post racconteremo come è avvenuto il processo di validazione nel rapporto dell'Ufficio parlamentare di bilancio che deve essere presentato ai primi di novembre, in tempo utile per essere anche utilizzato dalla Commissione europea nelle sue valutazioni sul *Draft budgetary plan* italiano, questa perlomeno è l'idea.

Fino adesso, oltre ad attrezzarci di strumenti di valutazione e previsivi, abbiamo dovuto elaborare un nostro quadro tendenziale di finanza pubblica, basato sulle ipotesi che il Ministero dell'economia

e delle finanze ci ha fornito perché, come dicevo prima, il citato Ministero non ha inteso fornirci un quadro tendenziale di finanza pubblica, ma soltanto alcuni elementi utili per la sua costruzione.

Nella valutazione parleremo anche di regole, oltre che della valutazione degli impatti macroeconomici del disegno di legge di stabilità. Desidero quindi segnalare un aspetto di complessità, che riguarda la cosiddetta « componente di flessibilità » che è presente nei regolamenti europei e spesso viene richiamata nelle discussioni di politica economica.

Cito solo un esempio che riguarda il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine. I regolamenti pongono, infatti, come obiettivo un aggiustamento minimo strutturale pari allo 0,5 per cento del PIL per i Paesi che non hanno ancora raggiunto quell'obiettivo. Viene però anche previsto — in ciò consiste la flessibilità — che lo sforzo può essere più limitato dello 0,5 per cento in periodi di congiuntura sfavorevole, mentre dovrebbe essere più intenso in periodi favorevoli. Questo sembra indicare una discrezionalità qualitativa.

Da una prima interlocuzione che abbiamo avuto con gli uffici della Commissione europea sembrerebbe però che questa discrezionalità qualitativa sia ancorata a uno schema quantitativo preciso, che definisce quali sono i tempi buoni e quali sono i tempi cattivi, cosa puoi fare al massimo nei tempi buoni e di quanto ti puoi discostare nei tempi cattivi da quella regola generale.

Segnalo questo solo per dire che è evidente come la conoscenza di questi elementi, che è nota agli Stati, risulti critica per chiunque sia chiamato a verificare il rispetto delle regole di bilancio. Questo vale per noi, ma credo anche per il Parlamento.

Spendo due parole sul programma di medio periodo. Terminata questa fase, dobbiamo strutturare in via definitiva l'Ufficio. La nostra organizzazione si articolerà in tre servizi: un servizio di analisi macroeconomica, incaricato dell'analisi del quadro macroeconomico, delle previsioni, del calcolo del prodotto potenziale e

della valutazione dell'impatto macroeconomico dei più rilevanti provvedimenti di finanza pubblica; un servizio di finanza pubblica relativo alle previsioni di finanza pubblica e al monitoraggio degli andamenti effettivi, altro punto cruciale dei nostri compiti, oltre alla dinamica e alla sostenibilità del debito; infine, un servizio che si occuperà di analisi settoriali, ossia di singoli grandi programmi di spesa, di singole grandi voci di imposta.

Sul piano metodologico, nell'ottica di elaborare una nostra capacità di analisi indipendente e autonoma, intendiamo sviluppare il rapporto con l'ISTAT. Nella convenzione con l'ISTAT è, infatti, specificato che noi utilizziamo il modello macro-econometrico dell'ISTAT ma non come semplici utenti, bensì per sviluppare quel modello dal punto di vista della finanza pubblica.

L'obiettivo è pertanto quello di pervenire, alla fine, a un modello integrato tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e l'ISTAT, in cui la finanza pubblica sia inserita all'interno di un quadro macroeconomico, che è quello del modello dell'ISTAT.

Altre cose che faremo riguardano l'idea di affinare questi metodi. Ho raccontato prima il nostro sistema un po' rudimentale, basato sul buonsenso, di validazione, nonché delle modalità attraverso cui giudichiamo se una data previsione sul PIL o sui consumi delle famiglie sia validabile, se sia all'interno di un determinato intervallo ammissibile sulla base delle previsioni dei previsori indipendenti. Su questo punto cercheremo di lavorare per arrivare a metodi più sofisticati.

Per concludere, vorrei richiamare alcuni punti già evidenziati. È innanzitutto doveroso esprimere il nostro apprezzamento per il sostegno che i due rami del Parlamento ci hanno fornito nella fase di primo insediamento, sia in termini di supporto logistico sia con riferimento alle risorse umane, tutte molto qualificate, che hanno messo a disposizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

Siamo certi che la piena collaborazione, secondo quanto previsto dalla legge

istitutiva, continuerà e consentirà la piena operatività dell'Ufficio nei prossimi mesi.

Quanto al rapporto con il Ministero dell'economia e delle finanze, siamo fiduciosi che esso proseguirà su un piano di reciproca collaborazione, poiché detto rapporto costituisce per noi un elemento cruciale. Bisogna tuttavia essere consapevoli che ci troviamo di fronte a un'innovazione istituzionale — quella rappresentata dalla nostra presenza — che introduce un nuovo soggetto nel processo di formazione del bilancio. Questa innovazione deriva senz'altro dal quadro europeo, ma si potrebbe anche ricondurre ai dibattiti, a lungo vivi anche nel contesto italiano, in merito al ruolo di supporto che strutture specializzate indipendenti possono fornire alle decisioni di finanza pubblica.

Il protocollo di intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Ufficio parlamentare di bilancio rappresenta uno strumento fondamentale ed i suoi contenuti andranno valutati naturalmente alla luce di questa prima esperienza. Per ora, a noi sembrano costituire una sufficiente base di partenza.

Da quanto ho detto prima riguardo soprattutto al quadro macro programmatico, l'inserimento di una valutazione indipendente nel nostro processo di bilancio è reso difficoltoso dalla successione delle scadenze che segnano il nostro processo di bilancio. Il punto cruciale è che le informazioni relative all'articolazione della manovra, che del quadro macro programmatico costituisce un elemento essenziale, potrebbero arrivare troppo a ridosso della valutazione finale, rendendo difficile il confronto tra chi deve predisporre il quadro, e quindi il Ministero dell'economia e delle finanze, e chi lo dovrebbe validare.

Vi è dunque il rischio obiettivo, che come tale dovrebbe essere attentamente valutato, di non pervenire a una validazione nei tempi richiesti. Vi ringrazio.

PRESIDENTE. Grazie, Presidente Pisano. Da ora la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

ANTONIO AZZOLLINI. Grazie, Presidente, formulerò dapprima una valutazione rapidissima e quindi la mia richiesta. Rimango sempre impressionato dal fatto che in questi documenti la parola « Parlamento » di fatto non c'è, nel senso che, avendo costituito un Ufficio parlamentare di bilancio, nella valutazione dei documenti di bilancio da parte del Parlamento non poter avere il conforto tecnico, su quanto il Governo propone per l'approvazione del bilancio, rappresenta un problema reale.

A parte questo aspetto, che probabilmente sarà possibile affinare ulteriormente, mi soffermo sui punti, dal settimo al decimo, dell'Allegato n. 2 recante il calendario del processo di validazione delle previsioni macroeconomiche riportate nella Nota di aggiornamento del DEF 2014 e nel Documento programmatico di bilancio 2015. Sono molto preoccupato della previsione di « non più tardi di un giorno », di cui al settimo punto relativo alla trasmissione all'Ufficio parlamentare di bilancio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze del quadro macroeconomico programmatico, perché se per ipotesi quel giorno voi aveste un giorno in più cosa accadrebbe? Allo stesso modo sono sempre preoccupato dalla così analitica disposizione, poiché ho sempre timore dei guanti che si prevedeva arrivassero a Mosca in tempo per l'inverno, mentre poi arrivavano l'estate successiva.

Detto questo, il punto è il seguente: quando la Nota di aggiornamento del DEF giunge al Parlamento ha la validazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio per quanto riguarda il quadro tendenziale e non anche per quanto riguarda il quadro programmatico. È del tutto evidente che ciò che riguarda il Parlamento è la validazione del quadro programmatico, in modo da capire quanto vale la manovra del Governo; dunque, ho il documento senza la validazione del quadro programmatico.

Da quel giorno, secondo scadenze temporali assai ravvicinate, ha quindi luogo uno scambio tra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Ufficio parlamentare di

bilancio, alla fine del quale il quadro programmatico dovrebbe essere validato.

Conoscendo i tempi parlamentari per l'esame della Nota di aggiornamento del DEF, mi domando se in questo periodo il Parlamento lavori soltanto sul quadro tendenziale, dal momento che non può lavorare anche sul quadro programmatico. Nonostante questi tempi che sono serrati per tutti, c'è qualcosa che non viene nemmeno preso in considerazione, ossia l'approvazione della Nota di aggiornamento da parte delle Camere che, stante i tempi, potrebbe anche avvenire senza avere la validazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul quadro programmatico.

Mi sono soffermato solo su questo punto, che mi pare solo uno degli elementi, alla luce del quale sarebbe forse auspicabile una maggiore flessibilità sui tempi ed un migliore coordinamento. Io vengo dal Senato che - si sente dire - un giorno o l'altro potrebbe non esserci più, ma finché il Parlamento esiste ritengo che, di tanto in tanto, dovrebbe almeno essere tenuto in considerazione nell'unica attività che esso svolge, quella di approvazione dei documenti di bilancio, attività che credo non sia del tutto secondaria. Grazie.

FRANCESCO CARIELLO. Grazie, presidente. Per noi è un piacere avere oggi in audizione l'Ufficio parlamentare di bilancio e vorrei anzitutto sottolineare l'aspetto dell'appartenenza di questo Ufficio al Parlamento.

Noi rileviamo che il 15 settembre di quest'anno l'Ufficio parlamentare di bilancio ha siglato un protocollo d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, il 16 settembre ha poi incontrato addirittura una delegazione della Commissione europea, il 22 settembre ha quindi elaborato dei rilievi rivolti al Ministero dell'economia e delle finanze. Quindi vi è un rapporto già in stato avanzato, ma non riusciamo a comprendere come mai questo Ufficio non si sia prima di tutto presentato al Parlamento: questa è giusto una nota per evidenziare che, d'ora in poi, dovremo collaborare in maniera più stretta.

Venendo invece al merito di quanto indicato nella relazione testé illustrata, che ritengo molto utile, quando abbiamo fatto rilevare in Commissione la necessità di un confronto con l'Ufficio parlamentare di bilancio prima ancora che si entrasse nel vivo sia della Nota di aggiornamento del DEF sia dello stesso disegno di legge di stabilità, qualche collega aveva detto che forse ciò era inutile, mentre ritengo che oggi saranno numerose le domande e le richieste di chiarimento.

Rispetto all'esposizione svolta dal Presidente Pisauro, appare a mio giudizio meritevole di un approfondimento il processo di validazione e di valutazione che ha luogo nell'ambito di un rapporto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Così come è stato concordato un protocollo d'intesa con il predetto Ministero, a mio avviso dobbiamo abbozzare un protocollo d'intesa anche tra le competenti Commissioni parlamentari e l'Ufficio parlamentare di bilancio - questa è la richiesta del gruppo M5S, ma credo che in ciò vi sia anche il supporto di altre forze politiche - in base al quale stabilire per lo meno, in un'analisi di sostenibilità della finanza pubblica, ipotesi sottostanti valide per tutti e strumenti di analisi oggettivi.

Li dobbiamo definire *a priori* perché non possiamo valutare o esprimere i nostri pareri rispetto ai documenti adottati dal Governo, semplicemente alla luce di una valutazione che non sappiamo sulla base di quali ipotesi sia stata effettuata. Nel valutare il supporto che questo Ufficio deve dare al Parlamento, ogni parlamentare deve avere chiaro *a priori* quali sono le ipotesi e gli strumenti che questo medesimo Ufficio ha utilizzato, perché, essendo un Ufficio parlamentare di bilancio, dovrebbe - ripeto - rappresentare l'intero Parlamento e non solo una parte di esso, che è poi la maggioranza di Governo.

Se, infatti, l'opposizione durante l'esame del disegno di legge di stabilità dovesse formulare proposte alternative destinate all'utilizzo di determinate risorse per altre finalità e se gli strumenti oggettivi con cui questo Ufficio valuta gli impatti sulla finanza pubblica fossero noti e

chiari a tutti, potremmo allora dimostrare con gli stessi strumenti, attraverso la presentazione delle proposte di opposizione, che l'impatto sulla finanza pubblica o sulla sostenibilità del debito è anche migliore rispetto ad altri obiettivi che il Governo intende perseguire.

Mi spiego meglio. Quest'anno, durante la discussione del Documento di economia e finanza 2014, vi è stata una grande pressione affinché si investissero 10 miliardi di euro sul famoso provvedimento recante il *bonus* degli 80 euro. Sul merito noi ci siamo espressi in più sedi, ma da qualcuno ci è stato detto, in fase preventiva, che quel provvedimento avrebbe messo in moto tutta una serie di fattori e di parametri.

Se d'intesa con l'Ufficio parlamentare di bilancio, sulla base di strumenti oggettivi, avessimo individuato come forza di opposizione proposte alternative, forse avremmo potuto dimostrare a monte i risultati che poi si sono effettivamente riscontrati. Ritengo quindi importante la definizione di un protocollo d'intesa tra le competenti Commissioni parlamentari e l'Ufficio parlamentare di bilancio.

Un'ultima nota concerne il vostro piano di spesa, perché è anche nostro dovere controllare il vostro operato. Poiché il *budget* è limitato, pur sapendo che l'Ufficio si è costituito da poco e forse non ha ancora predisposto un piano dettagliato delle spese e dell'organico, sarebbe tuttavia opportuno avere, appena possibile, un'idea di come intendiate utilizzare la dotazione posta a vostra disposizione.

Ritengo di aver completato, auspicando che anche altri componenti del nostro gruppo parlamentare possano porre ulteriori domande.

PRESIDENTE. Onorevole Cariello, temo che ciò non sia possibile, perché abbiamo tempi molti stretti.

ROCCO PALESE. Grazie, Presidente. Anch'io mi associo nell'evidenziare questa importante opportunità di dibattito che oggi le Commissioni bilancio di Camera e Senato hanno avuto con la presentazione

dell'Ufficio parlamentare di bilancio, organismo che considero di estrema rilevanza ed un'ulteriore speranza per il Paese dal punto di vista del controllo della finanza pubblica, al fine di garantire che le risorse possano essere previste nella maniera più appropriata e che la spesa possa essere quanto più possibile qualificata nel rispetto anche degli indirizzi europei.

È comunque necessario procedere in tempi rapidi ad una articolazione strutturata di tale organismo, affinché nell'interesse del Parlamento, del Paese e anche dell'Europa, possa esprimere una valutazione totalmente indipendente. Ben venga, quindi, il protocollo d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, così come lodevole appare l'attività finora svolta dall'Ufficio parlamentare di bilancio, tuttavia occorre strutturarne bene le modalità di funzionamento.

Vorremmo capire se rispetto al quadro normativo attuale vi sia la necessità di implementazione, di correzione, di integrazione per garantire un organismo di valutazione indipendente, comprese le eventuali risorse cui faceva testé riferimento il collega del MoVimento 5 Stelle, l'onorevole Cariello.

Non sta a me sottolineare quanto il Parlamento, oltre che il Governo, abbia la necessità di poter verificare fino in fondo - nel contesto degli strumenti di finanza pubblica, della legge di stabilità e delle note di aggiornamento - la forte attinenza tra la previsione delle entrate e la quantificazione delle spese.

Credo che non solo la mia parte politica abbia ritenuto un grave errore, nel momento della predisposizione del disegno di legge di stabilità di quest'anno, prevederla nel contesto di una crescita del PIL dell'1,1 per cento, perché oramai da anni le stime previsionali della crescita sono realizzate sulla base di una valutazione che si rivela poi non attinente e quindi si è sempre costretti ad intervenire con successive note di aggiornamento.

Auspichiamo, pertanto, un confronto costante con le competenti Commissioni parlamentari, soprattutto nel momento

della predisposizione degli strumenti contabili. Nel contesto dell'evoluzione della finanza pubblica, vi è stato un lungo periodo, peraltro non del tutto superato, in cui si è fatto fronte alla spesa pubblica attraverso il significativo ricorso al debito pubblico. Negli anni scorsi, inoltre, si è spesso affermato che la copertura finanziaria di qualsiasi nuova spesa sarebbe stata garantita dal recupero dell'evasione fiscale, che avrebbe assicurato un determinato introito, così come dalle privatizzazioni, che poi però non vengono mai realizzate nei tempi dovuti.

Adesso, invece, si fa frequentemente ricorso alla copertura finanziaria delle nuove spese a valere sui risparmi attesi dalla *spending review*, che però non si realizza mai; su tale punto vorremmo anzi capire a quanto ammontino le nuove uscite del bilancio rispetto ad una *spending review* che, con nostra grande preoccupazione, non è mai stata realizzata. Un altro stratagemma, cui spesso si fa ricorso, è rappresentato dalle norme di salvaguardia, riferite tanto all'esercizio finanziario in corso quanti ai successivi esercizi compresi nel bilancio triennale dello Stato.

Sulla base di tali considerazioni, riteniamo pertanto utile l'apporto che l'Ufficio parlamentare di bilancio potrà recare non solo al Parlamento, ma anche al Paese. Grazie.

GUIDO GUIDESI. Ringrazio il Presidente Pisauro per l'audizione odierna, anche se avremmo preferito poterci confrontare immediatamente con l'Ufficio parlamentare di bilancio. Condivido, infatti, l'analisi svolta dal presidente Azzollini rispetto alle questioni di metodo, sulle quali non intendo pertanto ripetermi. La verità è che voi siete stati nominati dal Parlamento ma, stando alla presentazione svolta dal Presidente Pisauro, più che essere a disposizione del Parlamento, sembrate essere a completa disposizione del Governo.

Mi spiego meglio. Non ho capito se la vostra attività sia di supporto e di valutazione o solo ed esclusivamente di valutazione. Sono due cose ben diverse, per-

ché, se parliamo di supporto al Governo, si tratta allora di un'attività di indicazione e di consiglio e quindi colgo l'invito del Movimento 5 Stelle in quanto credo che, essendo denominato Ufficio parlamentare di bilancio, esso debba essere utile a tutto il Parlamento e soprattutto alle Commissioni competenti in materia di bilancio.

Presidente Pisauro, lei ha detto che per quanto riguarda il quadro tendenziale voi fate riferimento ad una valutazione « di facciata », per cui non procedete ad una analisi specifica delle singole voci che il Governo presenta, se cioè esse siano « realistiche » o meno. A questo punto le chiedo se il quadro tendenziale non rischi così di essere un *replay* rispetto a quanto accaduto negli anni passati, se non si corra ossia il rischio che la trasparenza cui dovrebbe contribuire il vostro Ufficio possa essere invece limitata solo alla cosiddetta « facciata » del quadro tendenziale.

C'è poi la questione del quadro programmatico, perché giustamente si è detto che noi discutiamo prevalentemente sul programmatico. All'interno del quadro programmatico, tenuto conto della valutazione fatta sulla tempistica dal Presidente Azzollini, rientrano valutazioni su aspetti che il Governo ha già utilizzato? Faccio un esempio: il Governo ha utilizzato in alcuni provvedimenti coperture di spesa derivanti o comunque conseguenti ai risparmi attesi dalla *spending review*, ma non abbiamo mai avuto il quadro preciso della *spending review* o l'elenco delle sue voci. Ho citato questo esempio proprio per capire come voi potreste comportarvi rispetto ad una situazione di questo tipo.

Lei ha analizzato, infine, la questione della flessibilità, per cui le chiedo se, all'interno delle regole dell'Unione europea in casi specifici di congiuntura economica e di possibilità di utilizzo della flessibilità, voi andrete a fare una valutazione sull'utilizzo di questo mezzo da parte del Governo, trattandosi in tal modo di una valutazione successiva, o andrete a supportare la programmazione del Governo.

L'aspetto che più ci preoccupa, infatti, è che le vostre valutazioni negative pos-

sano essere un indice negativo per l'Unione europea, per cui il rischio che non dobbiamo correre è quello di trovarci a disposizione un Ufficio parlamentare di bilancio che faccia solo ed esclusivamente valutazioni specifiche, con conseguenze solo ed esclusivamente per la Commissione europea.

Non possiamo correre questo rischio, perché altrimenti il vostro diventa un supporto alla Commissione europea, ma non certo un aiuto per il nostro bilancio.

LINDA LANZILLOTTA. Alcune questioni sono state poste, altre le vorrei meglio specificare. La prima concerne il rapporto con l'ISTAT che, come è stato ricordato anche dall'onorevole Palese, non è risultato un soggetto largamente affidabile per quanto riguarda le previsioni macroeconomiche e per di più non ha quella caratteristica che deve essere invece essenziale per l'Ufficio parlamentare di bilancio, ossia l'indipendenza, in quanto l'ISTAT, come noto, è un organismo che dipende dal Governo.

Rispetto alla vostra cruciale attività di validazione delle previsioni tendenziali e programmatiche che si fondano sui dati macroeconomici, vi è dunque un punto molto delicato, che il Presidente Pisauro ha sottolineato. Capisco tutte le difficoltà connesse al recente insediamento dell'Ufficio, ma ritengo che questo sia un punto molto delicato, perché produce delle conseguenze che abbiamo già sperimentato.

L'altro punto è quello a cui si riferiva il Presidente Azzollini, cioè che non è previsto che questo elemento di analisi e validazione si inserisca nel processo del bilancio in Parlamento, che a mio avviso è fondamentale da due punti di vista: quello del controllo nei confronti del Governo, attività tipica del Parlamento, e quello di un'assunzione di responsabilità nella decisione di bilancio e nel mandato al Governo nel rapporto con la Commissione europea.

Temo che, come diceva il collega poc'anzi, questa omissione sia in parte rivelatrice di uno stato d'animo inconscio dell'Ufficio parlamentare di bilancio, che

induce a ritenere che il vero referente sia la Commissione europea.

È chiaro che c'è un rapporto molto stringente e rilevante nel riconoscimento all'Ufficio parlamentare di bilancio da parte delle Commissioni parlamentari di una capacità di autonoma valutazione in regime di indipendenza, però credo che si debba anche operare in una situazione di indipendenza nei confronti della Commissione europea. Ciò è molto importante e non vorrei che prevalesse inconsciamente l'esigenza di accreditarsi presso la Commissione europea.

Un punto ulteriore è quello della flessibilità e del lavoro sul quadro tendenziale, perché lei ha detto che non è prevista la validazione del tendenziale, ma solo quella del bilancio programmatico. Per le cose che sono state dette sulla sostanziale ignoranza dell'impatto effettivo delle misure che via via si adottano, il quadro tendenziale diventa un punto critico su cui poi costruire il quadro programmatico, perché i due elementi che non funzionano sono sia le previsioni macro che le previsioni tendenziali. Se queste costituiscono una base labile, è chiaro che il quadro programmatico poggia su piedi di argilla.

Non dubito che tutti questi elementi saranno all'attenzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio e in questo senso volevo rivolgere una forte raccomandazione, ringraziando naturalmente i componenti dell'Ufficio medesimo per il lavoro molto complesso a cui si stanno applicando.

GIANNI MELILLA. Rivolgerò una domanda secca. Sviluppando il ragionamento condivisibile del Presidente Azzollini, è chiaro che vi sono oggettive difficoltà nel confronto tra chi deve predisporre il quadro e chi lo dovrebbe validare. Esiste quindi il rischio di non pervenire nei tempi richiesti a una validazione che non sia superficiale, ma sia ben meditata. Cosa succede se si verifica questo caso e non si riesce a dare una validazione che non sia superficiale?

STEFANO FASSINA. Ringrazio anch'io il Presidente Pisauro e gli altri due membri del Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio. Vorrei affrontare due punti. Il primo, già toccato dal Presidente Azzollini, è un punto politico di grande rilevanza.

Chiederei al Presidente Boccia di parlarne anche con la Presidenza della Camera, perché oggi sarebbe davvero utile che il Parlamento potesse esprimersi sul quadro programmatico sulla base delle valutazioni su di esso compiute dall'Ufficio parlamentare di bilancio.

Tra l'altro, quest'anno abbiamo la « fortuna » di avere la Nota di aggiornamento del DEF posticipata rispetto alla scadenza naturale, quindi mi chiedo se i tempi di approvazione della risoluzione sulla Nota di aggiornamento possano essere compatibili con una preliminare valutazione da parte dell'Ufficio parlamentare di bilancio anche del quadro programmatico.

Il secondo punto è più specifico. La senatrice Lanzillotta ricordava a proposito dell'ISTAT gli errori di previsione. Come è noto a tutti noi, vi sono stati sistematici errori di previsione da parte di tutti gli organismi internazionali — Fondo monetario internazionale, OCSE, Commissione europea, Ministero dell'economia e delle finanze — e sostanzialmente tutti sotto lo stesso segno, quello cioè di un eccesso di ottimismo.

Credo che una delle funzioni più importanti dell'Ufficio parlamentare di bilancio dovrebbe essere quella di contribuire affinché gli errori, che pure si possono fare, non siano sistematicamente tutti dello stesso segno, altrimenti ciò diventa il sintomo di un problema. La questione è la seguente: l'Ufficio parlamentare di bilancio ha maturato una propria posizione per quanto riguarda l'intenso dibattito degli anni e dei mesi scorsi sui moltiplicatori fiscali? In caso affermativo, sarebbe utile conoscere quale posizione esso abbia maturato.

Sarebbe utile che oltre alla valutazione, proprio per la delicatezza del punto, l'Ufficio parlamentare di bilancio producesse anche scenari diversi sulla base di moltiplicatori diversi, perché l'esperienza di

questi sette anni è stata l'utilizzo di moltiplicatori molto bassi o molto elevati, a seconda dei punti di vista, che portano poi a errori sistematici. Questo è un punto decisivo, come abbiamo sperimentato anche quest'anno con il Documento di economia e finanza.

Auspico anch'io un rapporto frequente che consenta di entrare nel merito di alcune questioni apparentemente molto tecniche, ma di straordinaria rilevanza politica anche ai fini del rispetto dei parametri, inclusi quelli del *Fiscal compact*. Mi riferisco, ad esempio, alla valutazione della disoccupazione strutturale che, come sapete, rappresenta una questione molto controversa che ha effetti molto rilevanti ai fini dei saldi strutturali e dei principali indicatori di finanza pubblica.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Fassina. Prima di dare la parola al Presidente Pisauro per la replica, intendo rendere solo una risposta di metodo ad una parte del quesito posto dall'onorevole Cariello, perché evidentemente spetta a noi.

L'Ufficio parlamentare di bilancio è sempre stato disponibile a presentarsi per l'audizione ma noi di comune accordo, non potendola svolgere a ridosso della pausa di agosto, l'abbiamo programmata sperando di poter collocare questo nostro primo confronto in un periodo che ci consentisse anche di valutare la Nota di aggiornamento del DEF e di avere gli strumenti necessari per valutare il disegno di legge di stabilità.

I tempi sono stati stretti, quindi non era il Presidente Pisauro con i suoi colleghi a dover dare questa disponibilità, ma noi a doverla organizzare, come abbiamo fatto, onorevole Cariello, tra l'altro proprio su sua richiesta condivisa all'unanimità presso la Commissione bilancio, con la disponibilità immediata del Presidente Azzollini, al quale mi associo rispetto alla valutazione iniziale.

Rispetto alla richiesta dell'onorevole Fassina sulla possibilità che il Parlamento si esprima sul quadro programmatico, penso anch'io che ciò sia particolarmente

opportuno, quindi faremo le valutazioni insieme nella comune consapevolezza che, a causa delle modifiche intervenute nel passaggio tra SEC 95 e SEC 2010 e della trasmissione dei dati con venti giorni di ritardo rispetto alle attese, questo appare molto complicato.

Indipendentemente da quello che faremo ora, in questo *slot* tra la Nota di aggiornamento del DEF e il disegno di legge di stabilità, sicuramente è un metodo al quale dovremo ispirare la nostra azione. Colgo l'occasione per associarmi al collega Guidesi circa l'esigenza dell'assoluta indipendenza dell'Ufficio parlamentare di bilancio. È nato per questo, è nato per garantire non solo il Parlamento ma il Paese intero, e penso che a questo facesse riferimento l'onorevole Guidesi nel chiedere al Presidente Pisauro una disponibilità, anche perché negli ultimi anni i grafici in autunno sull'ipotesi di crescita sono sempre andati a nord-est, salvo poi tornare durante l'anno a sud-ovest. Tutti noi vorremmo andare con i grafici sulla crescita a nord-est non in autunno ma in primavera avanzata; non è accaduto, ma speriamo che con il supporto dell'Ufficio parlamentare di bilancio ciò non accada più.

Do la parola al Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Giuseppe Pisauro, per la replica, ricordandogli che ha tutto il tempo necessario per dare risposte sintetiche.

GIUSEPPE PISAURO, *Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio*. Ci sono alcuni temi comuni alle domande sollevate, ma spero di non dimenticare nulla. In primo luogo, c'era un dettaglio che era stato posto dall'onorevole Cariello concernente il bilancio dell'Ufficio parlamentare di bilancio, che attualmente è in bozza; finora non abbiamo speso un euro, perché per poter predisporre il bilancio dovevamo prima adottare i regolamenti, dopo i regolamenti bisogna insediare i revisori dei conti e dopo il parere dei revisori dei conti il bilancio c'è e sarà presto pubblicato, nella prossima o fra due settimane.

Nel sito *internet* dell'Ufficio parlamentare di bilancio abbiamo inserito anche i nomi delle persone che fanno parte di questo gruppo provvisorio, quindi non abbiamo alcuna difficoltà dal punto di vista della trasparenza. Ringrazio l'onorevole Palese a proposito delle esigenze normative dell'Ufficio, di cui, qualora emergeranno, avremo modo di parlare, ma per il momento siamo ancora in una fase di costruzione e di assestamento, comunque ringrazio molto per la disponibilità.

La senatrice Lanzillotta faceva invece riferimento all'inconscio desiderio di accreditarsi con la Commissione europea. Qui c'è un fatto oggettivo, nel senso che una parte dei compiti dell'Ufficio nasce da una normativa europea e quindi una qualche interrelazione con la Commissione europea ci deve essere. Va sottolineato, però, che noi non siamo lo sportello a Roma della Commissione europea, questo deve essere chiaro e questa è la nostra intenzione.

Nella presentazione non si poteva entrare nel merito di tutto, ma l'esempio che ho fatto sulla flessibilità delle regole è un esempio di come la presenza di un Ufficio come questo possa servire al Parlamento e all'opinione pubblica per capire esattamente cosa c'è nella nozione di discrezionalità, se c'è qualcosa di più, oltre a quello che troviamo scritto nei trattati, nei regolamenti e nelle direttive. Da questo punto di vista, sarei netto.

Un altro punto generale — prima del tema posto dal Presidente Azzollini, poi ripreso in più interventi — è il rapporto tra questo Ufficio e il Parlamento. Probabilmente nella mia presentazione ho sbagliato enfatizzando quello che abbiamo fatto, rispetto a cui il Parlamento non è entrato perché questo è il primo momento di confronto tra noi e le Commissioni bilancio, quindi non vedrei assolutamente la necessità di una convenzione tra le Commissioni parlamentari competenti e l'Ufficio parlamentare di bilancio, tanto più che la legge istitutiva prevede che il predetto Ufficio risponda a loro.

Se infatti — faccio un esempio paradossale — le Commissioni bilancio mi

chiedessero di fare uno studio sulle formiche in Australia, potrei anche farlo. Da questo punto di vista, c'è piena disponibilità a lavorare per le Commissioni parlamentari. Naturalmente bisogna fare un ragionamento — dovrebbero farlo anche le Commissioni al loro interno — sul ruolo relativo che hanno l'Ufficio parlamentare di bilancio, da un lato, e i servizi parlamentari, dall'altro. Questo è un ragionamento — ossia quello concernente chi si occupa di cosa — che non possiamo fare noi ma che qualcuno comunque dovrà fare.

Visto che il nostro compito consiste nel valutare gli effetti macroeconomici dei principali provvedimenti, in linea di principio nulla osta a fare valutazioni, ovviamente non riferite ad aspetti di dettaglio ma alle grandi scelte alternative di finanza pubblica ed alle loro conseguenze.

La capacità di analisi dell'Ufficio oggi è quella che è e si svilupperà nel tempo, ma in linea di principio non vedrei difficoltà a fare ragionamenti di questo tipo né avrei particolari obiezioni.

Devo una precisazione all'onorevole Guidesi: la valutazione era al valore facciale e non di facciata e riguardava non il quadro tendenziale, ma le cifre della manovra. Se ricevo le cifre della manovra implicita nel quadro programmatico prima che questa venga presentata, quindi senza conoscere il dettaglio delle misure, se devo valutare il quadro programmatico macroeconomico che viene presentato il 1° ottobre, l'unica cosa che posso fare è prendere per buoni quei numeri, cioè quelli che sono serviti al Ministero dell'economia e delle finanze per costruire il quadro programmatico partendo da quello tendenziale.

Poi, appena avrò davanti le specifiche misure, potrò fare un ragionamento e passare dal valore facciale a qualcosa di più sostanziale. Non può che essere così e d'altra parte così avviene dappertutto.

Noi non siamo un organismo di supporto del Ministero dell'economia e delle finanze: il protocollo con il Ministero dell'economia e delle finanze è a supporto del Parlamento e dell'opinione pubblica, in

quanto è finalizzato a garantire che ci sia lo scrutinio da parte di un soggetto terzo, l'Ufficio parlamentare di bilancio, nei confronti delle previsioni macroeconomiche tendenziali e poi, come abbiamo visto, di quelle programmatiche.

Ciò non è al servizio del Ministero dell'economia e delle finanze, noi non diamo un consiglio al Ministero dell'economia e delle finanze su come dovrebbe fare le previsioni: sono due ruoli completamente distinti e l'indipendenza di questo Ufficio e di tutti gli altri organismi simili è innanzitutto nei confronti di chi ha la responsabilità della politica di bilancio.

Per quanto concerne il rapporto con l'ISTAT su tale punto bisogna essere chiari: noi non stiamo usando la previsione dell'ISTAT ma, non avendo ancora un nostro modello, stiamo usando il supporto metodologico dell'ISTAT, costituito dal modello di previsione che abbiamo ovviamente esaminato con l'ISTAT, ma quel modello « gira » con *l'input* che diamo noi e gli *input* sono quelli che servono a rendere confrontabile la previsione stessa con la previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, perché le variabili esterne assunte al di fuori del modello devono essere comuni, altrimenti non si riesce più a confrontare nulla.

Costruire un modello da zero è un compito complesso e richiederebbe tempi molto più lunghi. L'idea che abbiamo è partire da quel modello e svilupparlo come modello dell'Ufficio parlamentare di bilancio, però non stiamo usando la previsione dell'ISTAT: stiamo usando il modello dell'ISTAT, quindi un supporto metodologico, per così dire un modello « chiavi in mano », per farlo girare e fare esercizi che ci servano alle cose che ho detto prima.

Circa l'invito dell'onorevole Fassina, non è solo il modello dell'ISTAT ad aver sbagliato in questi anni: tutti hanno sbagliato le previsioni e tutti con la bussola nella direzione prima evidenziata dal Presidente Boccia.

Tutto sta nella questione dei moltiplicatori. Quest'anno non possiamo che usare modelli esistenti, che soffrono, chi più chi

meno, di quel difetto, mentre nessuno di questi modelli ha moltiplicatori sensibili al ciclo, quindi più alti nelle fasi di recessione o più bassi. Io non conosco modelli che fanno questo tipo di operazione, che richiederebbe uno studio *ad hoc*. Nella *pipeline* delle cose che intendiamo fare c'è sicuramente anche questa, perché ci rendiamo conto che è un aspetto cruciale dell'analisi.

Quanto all'*output gap*, al calcolo del potenziale e al tasso di disoccupazione strutturale, se guardate in allegato il nostro programma promettiamo per dicembre una nota metodologica sulle varie metodologie di calcolo dell'*output gap*, che è il primo prodotto che facciamo fuori dalla sessione di bilancio. Quindi di certo abbiamo in mente di andare in quella direzione, perché altrimenti se usiamo un codice di comunicazione che, a monte, sappiamo tutti che quasi sicuramente sarà sbagliato, non facciamo molta strada. Finché non se ne costruiscono di alternativi, li dobbiamo usare.

Dobbiamo fare un ragionamento a monte nella direzione dell'esigenza, evidenziata dall'onorevole Fassina, di confrontare i vari punti di vista.

Riguardo ai tempi troppo perentori del calendario, i tempi sono perentori perché questa nuova entità si inserisce in qualcosa che era costruito senza questo intervento di validazione, quindi è chiaro che il rischio c'è. I tempi sono determinati dal fatto che noi non vediamo il quadro programmatico macroeconomico prima del 2 ottobre — dal momento che il 1° ottobre lo pubblicano ed il 2 ottobre ci danno gli elementi per poterlo valutare — mentre il 15 ottobre bisognerebbe mandarlo con il timbro, non formale ma sostanziale, ovviamente condizionato alle informazioni di cui siamo in possesso in quel momento.

Quando lo guardiamo, infatti, nessuno sa quali singole misure saranno inserite nel disegno di legge di stabilità, quindi è chiaro che è condizionato a quello che ci dicono, ma noi lo scriviamo: l'abbiamo validato usando queste informazioni. Alla

fine racconteremo quali sono stati i singoli rilievi; questo è il tipo di ragionamento che bisogna fare, la cosa fondamentale è la trasparenza del processo.

Alle modalità attraverso cui uscire da una tale situazione forse dovremmo dedicare molto più tempo, però devo fare una notazione: questo intervento del Presidente Azzollini e quello che ho sentito anche in altri interventi sono per me la più chiara validazione dell'utilità del ruolo di un organismo come questo, al di là delle persone che ne fanno parte.

Se, infatti, considerate come è costruito il processo di bilancio e andate a rileggere la legge n. 362 del 1988 che elenca cosa deve essere inserito nel DPEF e la legge che elenca i contenuti del Documento di economia e finanza, avrete qualche sorpresa, nel senso che il fatto che il quadro programmatico abbia a monte un'idea di manovra abbastanza precisa — chi ha fatto girare quel modello ci ha messo dei numeri, non delle sensazioni — è una situazione che esisteva anche prima di questo esercizio di validazione.

Il fatto che si debba fare un esercizio di validazione costringe a fare i conti con quella che forse era una manchevolezza in termini di scarsa attenzione. Grazie.

PRESIDENTE. Nel ringraziare il Presidente Pisauro, la dottoressa Chiara Goretti e il dottor Alberto Zanardi, che compongono l'Ufficio parlamentare di bilancio, nonché i colleghi deputati e senatori ed il presidente Azzollini, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.45.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa
il 6 novembre 2014.

PAGINA BIANCA

€ 2,00



17STC0005840