



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DEL MOLISE

# Regole e istituzioni, o discrezionalità?

Alberto Franco Pozzolo  
*Università degli Studi del Molise*

La riforma del bilancio dello Stato, Campobasso – 30 gennaio 2016

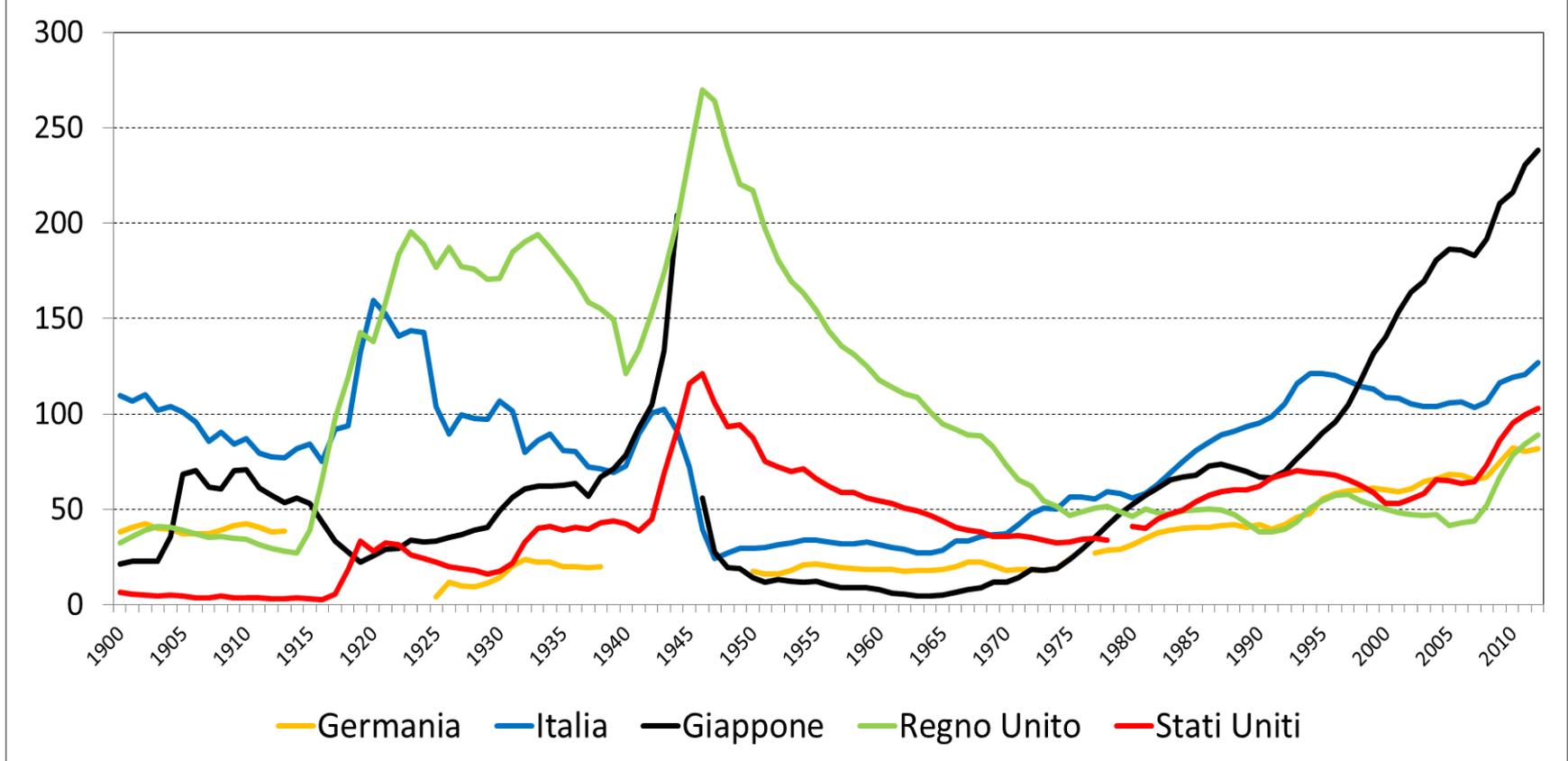


# Sommario

- I motivi della riforma
- I vincoli di finanza pubblica e gli interessi collettivi
- La riforma
- La relazione tra regole e istituzioni

# Il debito pubblico nel mondo

## Debito pubblico in rapporto al PIL in alcuni paesi del mondo



Fonte: Abbas et al. (2010)



# Il bilancio pubblico

- In assenza di incentivi distorti a favore del deficit (*deficit bias*), il bilancio pubblico dovrebbe oscillare attorno al pareggio, al variare delle condizioni macroeconomiche  
(Wyplosz, 2012)
- Dall'ammissione nell'area dell'euro, nel 1998, l'Italia ha un obiettivo di pareggio di bilancio, che non è mai riuscita a realizzare  
(Balassone et al., 2012)
- Ma anche in altri paesi, il pareggio di bilancio non pare un obiettivo prioritario di politica economica, pur in presenza di regole che ne impongono il rispetto  
(Calmfors e Wren-Lewis, 2011)



## Bilanci pubblici in deficit dal 1960 a oggi

	Francia	Germania	Italia	Giappone
Percentuale	90%	78%	100%	68%
Ultimo surplus	1974	2008	-	1992

	Regno Unito	Stati Uniti	Grecia	Spagna
Percentuale	84%	92%	80%	78%
Ultimo surplus	2001	2000	1972	2007



# Le ragioni del deficit bias

- La tendenza delle politiche fiscali a seguire il ciclo politico è ampiamente riconosciuta  
(Kopits, 2012)
- Il deficit bias di medio e lungo periodo è spiegato da almeno tre ragioni principali:
  1. l'incentivo di spostare i debiti verso le generazioni future
  2. l'attività dei gruppi di pressione (le lobbies), che non tengono conto dell'impatto complessivo delle loro richieste  
(Alesina e Tabellini, 2003; Wyplosz, 2012)
  3. le pressioni da parte delle autorità locali e decentrate nei confronti delle autorità centrali  
(Pisauro, 2003)



# Sostenibilità e sudden stops

- La recente crisi europea dei debiti sovrani ha ulteriormente evidenziato:
  - la necessità che le politiche di bilancio siano sostenibili nel tempo
  - il pericolo che politiche di bilancio non sostenibili si traducano in tensioni sui mercati finanziari, aggravando i problemi di sostenibilità
  - il rischio che, quando le politiche divengono insostenibili, un paese venga privato della propria sovranità nelle scelte di bilancio  
(Kopitis, 2012)
- Nella maggior parte dei casi, le reazioni dei mercati finanziari sono assai repentine (*sudden stops*), attraverso la formazione di aspettative che hanno la capacità di autoverificarsi
- Sono fenomeni normali in tutti i casi in cui decisioni contingenti si devono necessariamente basare su aspettative di fenomeni futuri e fortemente incerti



# Interessi pubblici e vincoli finanziari

- Obiettivo primario di ogni politica fiscale è il benessere dei cittadini
- L'obiettivo della stabilità del bilancio è coerente con il benessere dei cittadini?
- Per rispondere a questa domanda occorre specificare se l'obiettivo è il benessere:
  - della maggioranza dei cittadini in un certo momento del tempo
  - di tutti i cittadini, compresi quelli che nasceranno nei prossimi anni
- In un'ottica intertemporale, la stabilità del bilancio è coerente con il benessere dei cittadini  
(Wyplosz, 2012)
- I vincoli imposti dai mercati finanziari a politiche fiscali insostenibili sono spesso una tutela per le future generazioni



- La sostenibilità del debito pubblico non è garanzia di ottimalità della politica fiscale: è una condizione necessaria, non sufficiente
- In ambito monetario (e ora anche macroprudenziale), obiettivi condivisi hanno consentito di delegare l'attuazione della politica economica a istituzioni indipendenti
- Gli obiettivi di politica fiscale hanno rilevanti effetti redistributivi, rendendo difficile giustificare una piena delega a istituzioni indipendenti come nel caso della politica monetaria (e macroprudenziale)
- Come nel caso delle aspettative di inflazione, anche le aspettative fiscali dovrebbero essere chiaramente e credibilmente ancorate a un percorso di stabilità nel medio periodo

(Kopits, 2012)



# La riforma costituzionale: l'Art. 81

- La legge costituzionale 20 aprile 2012 n.1, rivedendo l'Articolo 81, ha assegnato rilevanza costituzionale al principio della tutela intertemporale degli interessi dei cittadini:

*Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.*

*Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.*

- La Costituzione riconosce quindi l'esistenza di un *deficit bias* e pone dei vincoli volti a limitarne gli effetti, con attenzione soprattutto al problema dello spostamento dei debiti verso le generazioni future



# La riforma costituzionale: l'Art. 119

- La stessa legge costituzionale 20 aprile 2012 n.1, rivedendo l'Articolo 119, ha richiamato l'importanza che tutte le amministrazioni pubbliche concorrano alla stabilità del bilancio:

*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.*

- La Costituzione affronta quindi esplicitamente il problema delle pressioni da parte delle autorità locali e decentrate nei confronti delle autorità centrali



# La legge 24 dicembre 2012, n. 243

- La legge 24 dicembre 2012, n. 243 rende operativa la riforma costituzionale:
  - valorizzando la funzione allocativa del bilancio nella fase della decisione politica
  - spostando l'attenzione della decisione di bilancio sull'insieme delle entrate e delle spese pubbliche piuttosto che sulla loro variazione al margine
  - garantendo trasparenza e conoscibilità in ordine alle scelte compiute dal Governo e dal legislatore sulla dimensione complessiva e sulla ripartizione delle risorse pubbliche  
(Franco e Mazzotta, 2015)
- L'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio affronta alcune possibili criticità, soprattutto procedurali, legate all'applicazione della legge 24 dicembre 2012, n. 243



# Regole e istituzioni

- Molti paesi, per garantire la stabilità di bilancio:
  - hanno imposto il rispetto di rigidi parametri
  - hanno creato autorità indipendenti per il controllo della finanza pubblica
- L'approccio che si è dimostrato più efficace prevede contemporaneamente regole e autorità indipendenti  
(Wyplosz, 2012)
- Regole troppo rigide non sono sempre ottimali (sono *time inconsistent*), sono poco credibili e vengono accantonate nelle fasi di recessione
- Come già argomentato in precedenza, una delega eccessiva dell'autorità fiscale a un organismo indipendente non è coerente con un sistema democratico



# I requisiti delle regole

- La letteratura economica ha individuato alcune caratteristiche fondamentali che le regole di bilancio dovrebbero possedere:  
(Kopitis, 2012)
  - chiarezza e semplicità
  - trasparenza delle condizioni di applicazione (e.g., definizione di ciclo economico sfavorevole)
  - esecutività (*enforceability*)
  - flessibilità in caso di eventi imprevisti
  - coerenza con gli obiettivi
  - coerenza con gli altri obiettivi e strumenti di politica economica
  - efficacia ed efficienza



- Le regole previste dalla legge n. 243 potrebbero essere migliorate soprattutto rispetto alla trasparenza delle condizioni di applicazione e al ruolo della comunicazione:
  - manca una pianificazione per il rientro del debito accumulato, che viene implicitamente demandata al *fiscal compact*
  - la definizione delle fasi favorevoli e avverse del ciclo viene demandata alla normativa europea
  - vi è possibile incertezza nella definizione alcune poste contabili, in particolare gli investimenti
  - potrebbe essere potenziato il ruolo della comunicazione (sull'esempio delle banche centrali)



# I requisiti delle autorità fiscali

- Nei diversi paesi, le autorità fiscali hanno responsabilità assai diverse:
  - dalla definizione del quadro di previsione
  - all'analisi e al giudizio dell'impatto delle diverse politiche
  - alla possibilità di vincolare le scelte dell'esecutivo
- La letteratura economica ha individuato anche alcune caratteristiche che ogni autorità fiscale indipendente dovrebbe possedere:  
([Kopitis, 2012](#))
  - indipendenza
  - dotazione di adeguate competenze tecnico-operative
  - chiarezza del mandato



# L'Ufficio parlamentare di bilancio

- In ottemperanza a quanto previsto dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, la legge n. 243 ha istituito l'Ufficio parlamentare di bilancio, composto da tre membri nominati dai Presidenti di Camera e Senato
- Compito dell'Ufficio è di esprimere verifiche e valutazioni in merito a:
  - previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica
  - l'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo
  - la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo
- Alcune modifiche dell'attuale organizzazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio potrebbero permettere di accrescerne l'indipendenza e migliorarne la competenza tecnico-operativa
- Il coordinamento con le attività della Corte dei Conti, organo costituzionalmente incaricato del controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo (art. 100), non è adeguatamente specificato



# In sintesi

- La riforma della legge di bilancio rappresenta un importante passo in avanti verso il raggiungimento di quell'equilibrio che già dal 1998 il nostro Paese si è impegnato a realizzare
- L'assetto complessivo – basato sulla presenza di regole e istituzioni di controllo – è in grado di contenere efficacemente gli incentivi distorti verso l'ampliamento del deficit
- La definizione delle regole e l'organizzazione delle istituzioni possono tuttavia essere ancora migliorate, in modo da ridurre quei margini di discrezionalità e potenziale opacità che rischierebbero di ridurre l'efficacia dell'intera riforma