

**La regola del bilancio in pareggio:
come assicurarla e a quale livello di governo?**

Mauro Marè*

Mario Sarcinelli**

**Seminario su
*Il principio dell'equilibrio di bilancio
secondo la riforma costituzionale del 2012***

Corte Costituzionale, Roma 22 novembre 2013

Versione Preliminare

* Università della Tuscia e Presidente Mefop

** Università di Roma "La Sapienza" e Presidente Dexia-Crediop

1 Introduzione

2 L'esperienza internazionale

3 Le diverse forme di BBR

4 La teoria economica delle regole del bilancio in pareggio

4.1 Discrezionalità e reputazione

4.2 La teoria economica delle regole del bilancio in pareggio

5 La regola del bilancio in pareggio nell'Unione Europea

5.1 Il recente sviluppo istituzionale

5.2 il significato di regole numeriche nell'UE

5.3 La credibilità delle regole fiscali e l'unione fiscale

6 il caso italiano: quante e quali regole di bilancio in pareggio?

7 Conclusioni

Riferimenti bibliografici

1. Introduzione: le regole e la discrezionalità

La contrapposizione tra regole e discrezionalità ha a lungo animato il dibattito tra i teorici e anche i gestori della politica monetaria nel XX secolo; l'alternativa la si fa risalire a Henry Simons (1936), cioè alla vecchia scuola di Chicago, che sosteneva con riferimento alla moneta che erano necessarie regole del gioco stabili, definite e fissate per legge al fine di preservare un sistema basato sulla libertà d'impresa. La nuova scuola di Chicago, quella di Milton Friedman (1959) e dei suoi seguaci, ha avuto un approccio anche più radicale: ha invocato una regola che faccia crescere a un tasso costante la quantità di moneta, senza prestare attenzione a cicli e a condizioni economiche. Sull'altro versante, quello della discrezionalità, praticata e difesa dalle banche centrali, si possono annoverare economisti come Franco Modigliani (1977) che vedeva nella medesima uno strumento per condurre un'efficace politica per la stabilizzazione.

Allorquando, nei decenni finali dello scorso secolo, l'inflazione si dimostrò difficile da domare, in molti paesi industrializzati la banca centrale, divenuta indipendente dal potere politico, abbandonò gli obiettivi intermedi (monetari o di cambio) e modificò il suo schema di riferimento in modo da ancorare le aspettative inflazionistiche degli operatori, annunciando che non avrebbe tollerato un aumento dei prezzi, ad esempio, superiore al 2%. Il modello adottato dalla BCE è esattamente questo, ma non si può dire che essa, come tutte quante le altre banche centrali che si riconoscono nell'*inflation targeting*, abbiano abbandonato la discrezionalità: si sono limitate a vincolarla (Bernanke-Mishkin (1997)¹.

Nonostante che lo statuto della BCE non permetta il finanziamento degli stati, nel momento in cui il mercato monetario si è inceppato non permettendo più la trasmissione degli impulsi della politica della banca centrale, questa ha posto in essere il *securities market program*; ad esso è succeduto l'annuncio di *outright monetary transactions*, allorquando, per il timore (o per l'obiettivo?) di frantumazione dell'Eurozona, sono apparsi chiaramente inaccettabili i premi per il rischio richiesti sui titoli del debito pubblico di alcuni stati periferici.

Questa breve incursione nel campo monetario, permette di trarre qualche rapida conclusione: a) l'anelito ad appoggiarsi a regole piuttosto che alla saggezza degli uomini è ben presente nella letteratura; b) anche quando la legge internazionale ha stabilito un obiettivo prioritario, la discrezionalità nella formulazione e nel perseguimento del medesimo può essere vincolata, ma non eliminata; c) l'incompletezza della legge, come quella dei contratti, nel prevedere tutti gli stati del mondo in cui si può essere chiamati a operare fa sì che emerga in modo clamoroso, in particolari circostanze, il contrasto tra la lettera e lo spirito della

1 <https://www0.gsb.columbia.edu/faculty/fmishkin/PDFpapers/w5893.pdf>.

legge, tra gli ortodossi o conservatori che difendono la prima e gli eretici o innovatori che si battono per la seconda.

Lo scopo di questo lavoro è discutere la solidità teorica e le ragioni economiche delle varie forme di regole di bilancio numeriche per il contenimento dei disavanzi pubblici e quale sia il livello di governo ottimale o quello/i preferibile/i per realizzarle. A tal fine verranno passate in rassegna le principali esperienze nazionali dei paesi Ocse in materia di balance budget rules (BBR) e discusse le ragioni economiche, le evidenze empiriche dei loro effetti, i dettagli della loro applicazione e le diverse procedure operative. Il giudizio è nel complesso positivo, anche se è difficile sostenere che vi sia un nesso di causalità robusto e consolidato – almeno questo non emerge dagli studi empirici effettuati. Molto importanti sono le definizioni date a queste diverse regole, la loro applicazione concreta nei vari contesti nazionali, soprattutto le procedure e le pratiche di aggiramento di queste regole.

Nel secondo paragrafo si discutono le principali caratteristiche dell'esperienza internazionale in materia. Nel terzo paragrafo si illustrano invece brevemente le diverse tipologie delle regole di bilancio in pareggio adottate dai diversi paesi Ocse e Ue, sia federali sia unitari. Nel quarto paragrafo viene sinteticamente richiamata e discussa la teoria economica delle regole di bilancio, in particolare, la discussione sui meriti e i problemi dell'assunzione di regole più o meno rigide rispetto invece alle prospettive della discrezionalità e della reputazione acquisita tramite comportamenti virtuosi nel mercato. Nel quinto paragrafo sono analizzate le regole del bilancio in pareggio nell'Unione Europea, in particolare, alla luce dell'adozione del *Six Pack*, del Trattato sulla Stabilità, la Coordinazione e il Governo nell'UEM (TSCG) e del *Two Pack*. Il sesto paragrafo affronta invece la revisione delle regole per il pareggio di bilancio in Italia: in particolare, la modifica dell'art. 81 della Costituzione, così come operata dalla legge costituzionale n. 1/2012 e dalla legge del 24 dicembre 2012, n. 243. Il settimo paragrafo riporta alcune brevi osservazioni conclusive.

2. L'esperienza internazionale

Dal secondo dopoguerra, e in particolare nell'ultimo trentennio, si sono diffuse e diventate di moda politiche macroeconomiche basate sulle regole. Questa tendenza ha preso avvio molti anni fa' nel campo della politica monetaria – con l'assunzione di un obiettivo di inflazione (inflation targeting) – e poi gradualmente si è estesa anche al campo fiscale e delle politiche di bilancio come strumento più robusto per ridurre i disavanzi pubblici e limitare la dimensione del debito pubblico. Il punto cruciale di queste regole è molto preciso e netto: conferire credibilità alle politiche macroeconomiche e ai governi che le eseguono per il tramite di una forte limitazione, se non cancellazione, degli interventi discrezionali². L'idea è quindi quella di acquisire un elevato grado di trust, di fiducia

² Si veda Kopits (2000).

nell'azione dei governi, che conferisca un'elevata reputazione, indipendentemente dal loro colore, composizione, efficacia e consenso popolare, proprio mediante la definizione di un framework di regole che assicuri e comunichi la ferma intenzione dei governi nel perseguire la stabilità monetaria e/o il consolidamento della finanza pubblica.

Il dilemma regole-discrezionalità è sempre stato al centro dell'azione di politica economica; e secondo le diverse impostazioni e convinzioni metodologiche si è guardato alle regole alle volte come assolutamente necessarie e un prerequisito essenziale di una buona azione di governo, altre invece come a uno stratagemma astuto per acquisire credibilità – ma che poi alla resa dei conti, non sarebbe stato necessario, in un primo caso, perché i governi avrebbero comunque scelto ed esercitato la discrezionalità, oppure nel secondo caso, anche in presenza di regole fiscali o monetarie stringenti, queste non sarebbero state rispettate e seguite. E quindi la discussione e l'analisi teorica ha affrontato la questione dei vantaggi e dei difetti delle *rules* opposte alla discrezionalità.

Come l'inflazione ha spinto la politica monetaria a ricercare nuovi modelli operativi, così la politica fiscale è stata ed è premea dai persistenti disavanzi e dai crescenti rapporti di debito rispetto al PIL ad abbandonare la discrezionalità che l'ha sempre caratterizzata in pace e soprattutto in guerra e ad affidarsi a regole e in qualche misura anche ad autorità indipendenti. Nella letteratura sono definite regole numeriche di politica fiscale i vincoli cui essa è soggetta e che si esprimono con indicatori sommari relativi al disavanzo di bilancio nominale o a quello strutturale, al volume della spesa, all'ammontare delle entrate, al ricorso all'indebitamento, alla consistenza del debito o a qualche componente significativa di tali aggregati (Kopits and Symansky 1998).

L'obiettivo che le regole perseguono è quello di contenere le pressioni a spendere più del dovuto in tempi di buona congiuntura al fine di correggere gli incentivi distorti che derivano dalla miopia dei governi (Rogoff 1990) e/o dalla forza degli interessi costituiti o *lobbies* che non internalizzano l'impatto complessivo delle loro richieste sul bilancio (Debrun and Kumar 2007). Ovviamente, ciascun tipo di regola ha vantaggi e svantaggi (Schaechter *et al.* 2012). Tuttavia, alle regole fiscali si possono affidare anche altri obiettivi, ad esempio, il contenimento della dimensione del settore pubblico e il sostegno dell'equità intergenerazionale. Alle regole, infine, si accompagna di solito la formulazione di bilanci a medio termine.

La comparsa di regole opposte alla discrezionalità, più in generale il ricorso alle regole fiscali quali strumenti di disciplina per i governi attraverso disposizioni legislative o costituzionali, può essere fatta risalire ad oltre un secolo e mezzo fa. L'analisi economica ci ricorda che vi sono state in tale periodo tre ondate e tre fasi distinte (Kopits, 2004).

La prima che prende avvio in alcuni paesi federali, e in particolare negli Usa e in Svizzera dove gli enti intermedi di governo – stati e cantoni – decisero di adottare indipendentemente e autonomamente regole precise quali la *golden rule*. In questa fase, i governi subnazionali in alcuni sistemi federali adottarono autonomamente la regola aurea, cioè il pareggio del bilancio corrente con ricorso all'indebitamento solo per gli investimenti, a ciò indotti dall'assenza di salvataggi da parte dei governi nazionali e della necessità di dover ricorrere al mercato per il finanziamento delle opere pubbliche.

Nell'ondata successiva, dopo la fine della seconda guerra mondiale, alcuni paesi industrializzati, in particolare la Germania, l'Italia, il Giappone e i Paesi Bassi introdussero regole sul pareggio di bilancio per rafforzare i rispettivi programmi di stabilizzazione, spesso in seguito a riforme monetarie. In molti casi si trattò di regole auree, in altri, come in quello italiano, di disciplinare il finanziamento da parte della banca centrale e di porre il principio costituzionale che nessuna legge che comporti nuove o maggiori spese può essere approvata dal Parlamento senza indicare i mezzi per farvi fronte. In vigenza di queste regole, come la storia del nostro art. 81 Cost. mostra *ad abundantiam*, non si è riusciti ad evitare che la creatività contabile e altre prassi di occultamento delle spese allentassero o svuotassero le regole della loro capacità disciplinare.

La terza ondata può essere datata dal 1994. Essa ebbe inizio nella lontana Nuova Zelanda, dove poco prima aveva fatto il suo debutto in campo monetario l'*inflation targeting* e si estese a molte economie non solo industrializzate ma anche emergenti. Tali regole hanno riguardato il pareggio del bilancio, i limiti al debito, i vincoli alla spesa per vari livelli di governo. La cattiva esperienza della precedente ondata ha indotto a far leva, sia pure in misura diversa, sulla trasparenza, vale a dire su convenzioni contabili accettate, su obblighi di rendicontazione tempestivi e regolari, su previsioni a medio termine per l'economia e per il bilancio; la disciplina è stata stabilita per legge o, come nel caso dell'Unione Europea, per trattato internazionale su tutti i livelli di governo e in modo coordinato.

Le regole fiscali che esistono attualmente risultano alquanto diverse nei vari paesi ed aree in termini di struttura e applicazione³. I paesi di cultura anglosassone – Regno Unito, Nuova Zelanda, Canada, Australia – danno molta importanza al tema della trasparenza, mentre nei paesi europei membri dell'Unione Economica e Monetaria – Germania, Francia, Italia, ecc. – e nelle economie emergenti – Brasile, Argentina, Peru, Colombia, India – le regole fiscali si basano su un determinato set di indicatori quantitativi numerici – obiettivi, limiti, vincoli, ecc.; nei paesi di natura federale con una forte autonomia dei livelli intermedi di governo, le regole sono assunte solo del governo centrale – India, Argentina; negli altri sistemi federali, che

³ Kopits (2004).

presentano rischi in termini di bailout e di spillover esterni di disavanzi nazionali eccessivi, le regole fiscali sono di solito imposte per ogni livello di governo in modo coordinato – Brasile, EMU.

Secondo il Fondo monetario internazionale (Schaechter *et al.* 2012), nel 1990 in solo cinque paesi (Germania, Giappone, Indonesia, Lussemburgo e Stati Uniti), esclusa l'Italia, sebbene l'art. 81 Cost. non fosse stato abrogato o modificato, erano in vigore regole fiscali con riferimento ad almeno un livello di governo. Nel corso dei successivi due decenni, il numero dei paesi con regole fiscali è cresciuto sino a raggiungere, al marzo 2012, il livello di 76 (si veda la figura 1 per la distribuzione delle regole sul piano geografico globale). Ovviamente, di recente la crisi della finanza privata, trasmessasi all'economia reale e, attraverso i salvataggi bancari, ai debiti pubblici ha costituito un potente incentivo perché le regole diventassero un impegno credibile per una disciplina fiscale di lungo termine, al fine sempre di ancorare le aspettative non solo dei mercati, ma anche di risparmiatori e contribuenti.

La fonte più frequente cui far risalire le regole è il trattato internazionale, con oltre 40 casi; quest'ultimo, con riferimento al pareggio di bilancio e al debito, copre tutte le pubbliche amministrazioni (*general government*), mentre laddove le regole sono pura espressione della volontà nazionale meno della metà prende in considerazione un tale, vasto aggregato.

Sebbene le regole sul pareggio di bilancio negli stati federati, come gli Stati Uniti, il Canada o la Svizzera, non derivino da norme imposte dall'alto, come sta accadendo nell'Unione Europea, pur tuttavia sembra utile vedere se e quali lezioni si possono trarre dalla loro esperienza. Come si è già detto, le autonome decisioni volte a assicurare i mercati sulla disciplina fiscale al fine di poter fare ad essi ricorso per il finanziamento degli investimenti si svilupparono nel corso del XIX secolo negli Stati Uniti. Pertanto, vi sono sufficienti informazioni lungo vari decenni che permettono di giungere a conclusioni piuttosto solide sul grado di aderenza alle regole e sulla loro efficacia.

Con l'eccezione del Vermont, tutti gli altri stati federati hanno una limitazione costituzionale o legislativa nel ricorso al disavanzo per quanto riguarda il *general fund* che finanzia, grosso modo, le spese correnti; per quelle di investimento o in conto capitale si fa ricorso al debito (*golden rule*), anche se qualcuno dubita che fra i due comparti vi sia sempre la più netta separazione. Il vincolo, ovviamente, può riguardare il bilancio preventivo o iniziale oppure quello consuntivo o finale. In base ai dati di bilancio per 47 stati (esclusi anche l'Alaska e il Wyoming per i forti avanzi *pro capite* derivanti dall'estrazione del petrolio), è stato preso in esame (Bohn e Inman 1996) il periodo 1970-1991. Dall'indagine risulta che le regole sul bilancio in pareggio, se costruite in modo appropriato e debitamente fatte

rispettare, riducono la tendenza degli stati a ricorrere al disavanzo. Inoltre, quando gli stati si accorgono nel corso dell'esercizio fiscale che stanno violando o rischiano di non rispettare il vincolo ricorrono primieramente a ridurre la spesa in conto corrente. Per converso, gli avanzi sono utilizzati per accumulare fondi "per i giorni di pioggia" (*rainy days*), vale a dire costituiscono riserve precauzionali per fronteggiare gli shock fiscali avversi.

Più in particolare, emergono quattro conclusioni. La prima è che il vincolo di bilancio applicato al consuntivo certificato è significativamente più efficace di quello che si limita a chiedere il pareggio per il bilancio preventivo. La seconda è che tutte le regole degli stati sul bilancio in pareggio sono soggette alla giurisdizione della corte suprema dello stato, ma il vincolo si rivela più forte, cioè porta ad avanzi più consistenti, laddove i giudici sono eletti direttamente dai cittadini, invece che scelti e nominati dal governatore o dai legislatori. In terzo luogo, sembra che le regole che sono iscritte nella costituzione siano più efficaci di quelle che hanno come fonte soltanto la legge. Infine, gli avanzi di bilancio negli stati in cui il vincolo al pareggio è di tipo forte sembrano essere lievemente meno sensibili ai movimenti ciclici del reddito e dell'occupazione, a differenza degli stati con vincolo debole.

Anche la letteratura successiva è concorde nel ritenere che una rigorosa definizione e applicazione del principio del bilancio in pareggio ha un effetto significativo sul comportamento fiscale dello stato, soprattutto se non è previsto il riporto a nuovo anno del disavanzo col quale ha chiuso l'anno precedente (*no-carryover provision*). Quanto affermato in precedenza (Poterba 1994), cioè che regole più rigorose, compresa quella appena menzionata, inducono a una più rapida eliminazione del disavanzo di bilancio, è stato confermato da ricerche successive (Clemens e Miran 2010) che hanno esteso l'indagine sino al 2004.

Infine, in uno studio sviluppato nell'ambito del Federal Reserve Board (Lutz e Follette 2012), è passata in rassegna l'esperienza americana a livello federale e si conclude invece che le regole stabilite per legge hanno avuto scarsa influenza sulle decisioni di bilancio; anche quando esse sono risultate correlate con miglioramenti nei risultati di bilancio, ciò può essere dovuto a una terza variabile: le mutate preferenze dei responsabili delle decisioni fiscali che simultaneamente finiscono col determinare le regole di bilancio e i risultati del medesimo. Al contrario, al livello degli stati vi è la chiara conferma che le regole sono efficaci, il che porta a più bassi livelli di debito, a più modesti disavanzi e, ovviamente, a risultati di bilancio maggiormente prociclici, rispetto alla finanza federale.

Un ultimo commento sulla fonte delle regole di bilancio negli stati federati americani. Sebbene le indagini empiriche diano grande importanza alla fonte costituzionale o legislativa delle regole di bilancio, le disposizioni sono tutt'altro

che chiare al riguardo in tutti gli stati. Alcuni obblighi per governatori e legislatori derivano da pronunce giudiziali che interpretano norme che poco o nulla hanno a che vedere con i bilanci; perciò, è spesso poco chiaro qual è il meccanismo per imporre il rispetto della regola (NCSL 2010). Pertanto, la generale conformità al principio del bilancio in pareggio, notevole per la mancanza di chiare e univoche fonti che l'impongono, trova in una convenzione politica la propria ragion d'essere e al tempo stesso la cogenza per il suo rispetto.

3 Le diverse forme di balance budget rules (BBR)

Nella realtà e nell'esperienza storica esistono diverse regole di pareggio di bilancio. Di seguito saranno brevemente esaminate le regole più importanti e più utilizzate. In genere, vi sono cinque regole che fanno riferimento a un diverso aggregato di bilancio⁴ (si veda la tavola 1 che riporta le diverse regole con i loro pregi e difetti):

- a. Vincoli e/o limiti al debito;
- b. Vincoli e/o limiti al saldo di bilancio (e quindi al disavanzo);
- c. Vincoli al saldo di bilancio strutturale/congiunturale;
- d. Vincoli e/o limiti sulla spesa;
- e. Vincoli e/o limiti sulle entrate;

La regola a. in genere fissa un limite esplicito e/o un vincolo al debito pubblico in rapporto al PIL. Essa risulta chiara e di facile comunicazione. Tuttavia le diverse misure fiscali richiedono tempo per produrre effetti sul debito e quindi nel breve termine questa regola non appare di particolare efficacia operativa. Essa può essere prociclica e lascia aperto un margine non trascurabile ad alcune pratiche di aggiramento – ad esempio, con operazioni sotto la linea. Infine, vi sono diversi fattori esterni al controllo del governo che possono influenzare la dimensione del debito pubblico – tassi di interesse, tassi di cambio, ecc.

La regola b. invece presenta una relativa facilità di presentazione e può comunicare un chiaro segnale operativo delle intenzioni del governo perché essa si riferisce alla variabile fondamentale che influenza la dimensione del debito e soprattutto è una grandezza su cui il governo ha un ampio controllo – con l'eccezione naturalmente della spesa per interessi. Anch'essa però presenta il rischio di essere prociclica – potrebbe non essere funzionale a un'azione di stabilizzazione macroeconomica – e vi sono alcuni fattori esterni che possono influenzare la dimensione del saldo di bilancio – recessione, ecc. Oltre che in relazione al bilancio complessivo, la regola b. può essere definita anche considerando la situazione del ciclo economico, prevedendo perciò la terza forma di regola, la c., dove il pareggio di bilancio è definito “*over the cycle*”, cioè in termini di bilancio strutturale o “corretto per il ciclo” – ovvero con la stima

⁴ Si veda l'analisi in Schaechter et al. (2012) da cui si è ripresa la classificazione.

dell'output gap (o surplus) prodotta dalla situazione di recessione (espansione). Questa terza regola presenta il vantaggio aggiuntivo rispetto alla b. di non essere prociclica ma anzi di considerare la situazione congiunturale dell'economia. Tuttavia, la correzione per il ciclo appare alquanto complessa da stimare e si presta a controversie e difficoltà econometriche non semplici e deve comunque considerare adeguatamente l'effetto delle misure "una tantum" prese dal governo.

Le regole di tipo b. e c. sono state appunto definite, per limitarne le esternalità negative sull'andamento dell'economia, prevedendo vincoli definiti in relazione al ciclo economico (*structural/cyclical BBR*), cioè saldi di bilancio che siano depurati dalla componente ciclica – ad esempio, con un filtro della parte congiunturale e la stima dell'output gap. Questa regola si è rivelata nel complesso abbastanza efficace, anche se non sono mancati problemi di definizione e di identificazione delle diverse componenti. Ne sono derivate quindi diverse regole legate al saldo strutturale di bilancio, ma anche l'uso di tradizionali regole come la "golden rule", che prevede il ricorso al debito solo per finanziare la spesa per investimenti, o la costituzione di "*rainy day funds*", di fondi da accumulare nei momenti di crescita economica per essere usati appunto, "nei giorni di pioggia".

La regola d. prevede un tetto preciso al valore della spesa pubblica totale, in genere quella primaria e/o corrente, o in relazione ad alcune sue componenti (più o meno sensibili al ciclo); i vincoli sono di solito definiti in termini assoluti, in rapporto al Pil o in termini di tassi di crescita. La regola è nel complesso chiara e di facile comunicazione, anche se non essendo legata alle entrate, non ha evidenti ed immediati implicazioni sulla sostenibilità del debito. Essa può considerare l'andamento del ciclo economico e avere proprietà di stabilizzazione economica. Questa regola sembra particolarmente efficace se accompagnata congiuntamente dalla regola a. e c. Tuttavia, anche questa regola soffre del rischio di stimolare forme di aggiramento della stessa con pratiche e forme di contabilità "creativa".

Infine la regola e. riguarda la parte delle entrate del bilancio e può avere come riferimento il totale delle entrate (in relazione al Pil) o tetti per alcune specifiche forme di entrata con l'obiettivo di limitare la pressione tributaria e fiscale e le sue possibili conseguenze sulla crescita economica. Esse presentano gli stessi svantaggi della regola d. ma, a seconda della sua definizione, può anche risentire dell'andamento ciclico – si pensi all'Iva e alle imposte sui redditi.

Non tutte le regole hanno sempre avuto una consistenza numerica e quantitativa, e alle volte si sono presentate con caratteristiche di tipo qualitativo. Di particolare interesse sono stati infine alcuni aspetti che hanno caratterizzato la discussione sugli effetti economici e la loro maggiore o minore efficacia:

- Il dilemma rigidità vs. flessibilità delle regole, quello tra semplicità e complessità delle stesse e la loro estensione;
- In presenza di regole articolate e complesse, la diffusione di forme di *creative accounting* e di vari tipi di scappatoie, che hanno permesso un più o meno sistematico aggiramento delle regole;
- Le difficoltà di realizzare un enforcement adeguato delle regole, soprattutto di definire un quadro di sanzioni che risultasse credibile ed efficace;
- Infine, le regole hanno sempre previsto *escape clauses*, delle clausole di salvaguardia che ne hanno rafforzato la capacità di trattare eventi eccezionali e le hanno rese più flessibili (si veda la tavola 2) . Tuttavia, forte è stata la tentazione ad includere un numero relativamente elevato di fattori nella lista dei possibili eventi eccezionali e i governi ne hanno inclusi alcuni che si sono poi rivelati difficilmente governabili. Le principali clausole hanno riguardato il verificarsi di eventi eccezionali e soprattutto le recessioni economiche.

Nella figura 1 si è riportata la diffusione delle regole sul piano geografico. Come si può osservare, queste sono alquanto concentrate nei paesi dell'Ocse e dell'Unione Europea e in alcune aree precise dei paesi emergenti. La figura rende anche evidente un'altra importante caratteristica: sono relativamente pochi i paesi che hanno introdotto una sola di queste regole; in genere, infatti, essi hanno ritenuto preferibile e più efficace fare ricorso a due o più di esse – in particolare i paesi dell'EMU dell'Unione Europea. Per dare conto di questo fattore si è riportato nella figura 2 il tipo di regole in uso in forma congiunta. Come si può vedere di solito quelle più comuni e maggiormente utilizzate combinano vincoli sul debito e regole per il bilancio in pareggio con correzione strutturale – come è noto, questa è la regola sul piano internazionale per i paesi europei membri dell'Unione economica e monetaria – mentre si osserva un numero limitato di paesi che fanno ricorso a vincoli sulle entrate. Tra le regole sul piano nazionale, oltre a quelle che combinano vincoli sul debito e disavanzo, v'è un numero non trascurabile di paesi che applica regole anche sulla spesa pubblica – di solito paesi con economie avanzate. Tra quelle usate congiuntamente, riportate nella figura 3, si nota come la forma prevalente a livello internazionale è nettamente quella che associa a una regola sul debito un'altra di tipo balance budget (BBR); mentre sul piano nazionale la regola DB + BBR è quella più usata, ma appaiono anche diffuse quelle che associano alle BBR una regola sulla spesa e al vincolo sul debito (DR) forme di limitazione della spesa (ER). La figura 4 mostra che le regole di bilancio sono principalmente applicate avendo a riferimento il general government – sia sul bilancio sia sul debito – ma esistono altre regole che vincolano i saldi di bilancio, la spesa e il debito a livello di governo centrale. Molte di queste regole infine sono state rese operative con l'introduzione di vincoli costituzionali o obblighi derivanti da leggi ordinarie e costituzionali – principalmente per il debito, ma anche per il disavanzo e la spesa.

4. La teoria economica della regola del bilancio in pareggio

4.1 Discrezionalità e reputazione

Il riorientamento dalla discrezionalità alle regole in tutto l'arco della politica economica ha ricevuto un sostegno teorico importante dall'ipotesi di formazione razionale delle aspettative; quest'ultima esclude categoricamente che la teoria del controllo ottimale possa essere applicata nella programmazione economica poiché le decisioni attuali degli operatori economici dipendono in parte dalle aspettative sulle azioni future di politica economica che variano, ad esempio, con il ciclo elettorale. Kydland and Prescott (1977), che soprattutto per il loro contributo su questo tema ottennero il premio Nobel nel 2004, hanno dimostrato, infatti, che anche quando si ha una conoscenza certa del ciclo economico, la scelta del *policy maker* deve essere a favore delle regole piuttosto che della discrezionalità. La ragione non risiede nell'essere egli "stupido" o "malintenzionato", ma nel fatto che la discrezionalità comporta una scelta che è la migliore alla luce della situazione prevalente al momento della decisione. Un tale comportamento, però, se coerente nel tempo si traduce in una pianificazione sub ottimale, se incoerente genera instabilità economica.

Se si prescinde dalla giustificazione appena enunciata a favore delle regole, queste ultime non hanno avuto un ruolo né nell'analisi macroeconomica tradizionale, né nella teoria della pubblica finanza che almeno sino a Musgrave (1959) si è articolata sui principi di allocazione, distribuzione e stabilizzazione; è solo con la scuola di *public choice* (Buchanan-Wagner, 1977) che, con buona pace della democrazia, le regole sono invocate per decisori che, sebbene razionali, sviluppano una tendenza al disavanzo per l'insensibilità degli elettori al vincolo intertemporale del bilancio. Inoltre, la conclusione di Kydland e Prescott (1977) riposa – non va dimenticato – sull'ipotesi delle aspettative razionali che, sebbene abbia avuto molta fortuna nello sviluppo della teoria economica, appare piuttosto astratta e distante dal concreto modello decisionale che l'*homo oeconomicus* segue per il breve periodo e soprattutto per quello medio-lungo.

Di recente, si è giunti ad affermare (Auerbach 2012) che si è arrivati a un punto dove la prassi è andata oltre ciò che la teoria può giustificare. Sebbene la strada da seguire e i benefici da conseguire siano tutti da scoprire, v'è una grande pressione per modificare e rafforzare i presidi del bilancio al punto da rendere le regole fiscali comuni per un'unione monetaria una sorta di soluzione in cerca di un problema!!!

All'insufficiente base teorica a favore delle regole nella condotta della politica economica e in particolare di quella fiscale, si aggiunge l'atteggiamento di quanti vedono nelle regole dei paraventi dietro i quali ripararsi per l'incapacità di prendere le decisioni più appropriate, mantenendo una sufficiente prudenza;

l'esperienza negli ultimi decenni del Governo federale americano e anche della Riserva federale sembra militare in questo senso. In altri termini, si ritiene essenziale la credibilità delle politiche, indipendentemente dalla stretta osservanza delle regole. Tuttavia, le regole sono venute via via ad assumere un ruolo centrale per conferire credibilità alle politiche macroeconomiche dei governi essenzialmente per il tramite della rimozione degli interventi discrezionali.

A quest'ultimo riguardo si cita il caso della Germania (Kopits 2004) che dagli anni '70 in più di un'occasione si è allontanata dalla regola aurea e/o dal 3% del disavanzo/Pil per quanto riguarda la politica fiscale o dal tasso di crescita obiettivo di M3 con riferimento alla moneta sino a quando al Deutschmark non è succeduto l'euro; pur tuttavia, la sua politica ha continuato a mantenere una grande credibilità. Perciò, il dilemma è tra reputazione e regole (Drazen 2000); se si ha la prima, le seconde sono utili e la loro non sistematica violazione non la scalfisce; se la prima manca, l'adozione delle regole è in grado di crearla?

La risposta è affermativa a patto che esse non spingano a inventare meccanismi e artifici contabili in grado di aggirarli... soprattutto se servono a migliorare le fortune elettorali del governo o a comprare la pace sociale a spese del pubblico bilancio, come è accaduto in Italia negli anni '70 e '80! Infatti, l'art. 81 Cost. *docet*. D'altra parte, la legge di Goodhart, sulla perdita di capacità informativa di una qualsiasi misura statistica o contabile allorquando diviene un obiettivo di *policy* non si applica alla sola politica monetaria! Pertanto, perché le regole possano supplire alla mancanza di reputazione e non diventare meri simulacri da riverire nei preamboli delle leggi e da dimenticare negli articoli di copertura, è necessario:

- a) che esse siano applicate e fatte osservare, per quanto possibile, da organi "indipendenti", cioè non soggetti a vincoli gerarchici o politici, e che essi siano rafforzati nelle loro funzioni da leggi che stabiliscono la responsabilità collegiale del governo verso il parlamento per la gestione macroeconomica e per quella fiscale;
- b) che i processi attraverso i quali le regole si inverano siano resi pubblici e oggetto di analisi e/o dibattito, cioè "trasparenti", come oggi si dice con termine che l'uso crescente ha reso ancor meno pregnante di significato;
- c) che le previsioni macroeconomiche, specie se pluriennali, siano non solo coerenti col quadro europeo e internazionale, ma anche prudenti alla luce dei vincoli e della struttura economica interna;
- d) che il filtro da adoperare per depurare il PIL della componente congiunturale se il vincolo si applica al bilancio strutturale sia sistematicamente lo stesso;
- e) che le definizioni delle entrate o delle spese, dell'indebitamento o del debito non siano artatamente "aggiustate" attraverso la diaspora nel tempo e/o tra i diversi livelli del settore pubblico o anche al di fuori di quest'ultimo (ad

- esempio, accumulazione di debiti commerciali presso il settore privato), per non parlare degli eterni rimpalli tra dati di cassa e dati di competenza;
- f) che il sistema delle regole, oltre a ben individuare gli obiettivi da perseguire, assicuri la loro coerenza nel tempo, evitando la sovradeterminazione;
 - g) che sia definito con chiarezza l'ambito del settore pubblico cui esse si applicano (amministrazioni pubbliche, governo centrale, governi regionali e locali, enti pubblici) e i poteri di intervento del livello superiore, nazionale o europeo, per mantenere nei giusti binari quelli inferiori;
 - h) che vi sia un'istanza giurisdizionale, possibilmente a livello costituzionale, per evitare la disapplicazione delle regole quando non si sia in presenza di eventi eccezionali che la giustificano e, cosa più probabile, per affrontare la deriva interpretativa che porti a privarle della loro coerenza;
 - i) che per un'efficace gestione delle regole fiscali vi sia non solo una struttura tecnica ma anche un quadro istituzionale adeguato a far sì che le regole siano rispettate, che la loro mancata osservanza dia luogo a una correzione possibilmente di tipo automatico, che la non conformità dei risultati *ex post* a quelli attesi sia adeguatamente sanzionata.
 - l) che sia definito e ben strutturato il quadro delle sanzioni, la loro applicazione e soprattutto credibilità.

4.2 La teoria economica delle regole del bilancio in pareggio

Prima di rivolgere l'attenzione ai vari aspetti appena richiamati, utili a delineare il quadro teorico necessario per il funzionamento delle regole fiscali, in particolare per paesi privi di un'adeguata reputazione al riguardo, vale la pena di chiedersi quali risultati siano stati conseguiti nei paesi in cui esse sono state applicate. Un lavoro recente (Schaechter *et al.* 2012) si concentra sulla sistematica compilazione e sul confronto delle regole fiscali, sul loro disegno e sulle principali caratteristiche, quali la base legale, la coerenza (*enforcement*), la copertura, le clausole per la disapplicazione, le disposizioni per le correzioni cicliche.

Tuttavia, nel pregevole studio non è stato affrontato l'aspetto dell'applicazione delle regole fiscali, né il loro ruolo nel conseguimento degli obiettivi fiscali (*performance*); in attesa di poter sviluppare in futuro indici di conformità alle regole, gli autori hanno per il momento costruito una base di dati sulle strutture giuridico-istituzionali delle regole fiscali, il che ha permesso loro di creare indici che riassumono le principali caratteristiche delle regole – in particolare di quelle che ne assicurano la coerenza (*supporting enforcement*) – allo scopo di rendere le stesse comparabili attraverso i paesi e i gruppi di paesi.

Un primo sguardo ai dati, affermano Schaechter *et al.* (2012), suggerisce che le regole fiscali sono divenute più comprensive e articolate in seguito alla crisi e che una tale dilatazione del loro disegno sembra essere associata con un più ampio conseguimento degli obiettivi. Da ciò essi traggono la conclusione che la “prossima

generazione” delle suddette regole sarà più complessa sotto il profilo del disegno (ad esempio, per stimare la differenza tra la produzione effettiva e quella potenziale – *output gap* – al fine di mantenere alla finanza pubblica la funzione stabilizzatrice), ma anche sotto quella della comunicazione a struttura triangolare (in particolare, per la divaricazione tra l’osservanza delle regole, in particolare su bilancio e indebitamento, che saranno sempre più responsabilità di una tecnostuttura “indipendente”, e le richieste dell’elettorato ai politici soggette a vincoli di compatibilità sul fronte delle spese e/o delle entrate).

Anche se vecchi di qualche anno, non mancano studi econometrici che rilevano un’associazione tra regole fiscali e un miglior conseguimento degli obiettivi fiscali. Molti di questi lavori riguardano i paesi dell’Unione Europea (Debrun *et al.* 2008; Debrun e Kumar 2007; Deerose, Moulin e Wierds 2006; European Commission 2006), anche se non ne mancano con riferimento alle economie emergenti. I principali risultati, come sintetizzati da Schaecter *et al.* (2012), sono i seguenti: a) regole fiscali più comprensive e più rigorose sono correlate con maggiori avanzi primari aggiustati per il ciclo nei paesi dell’Unione Europea; b) regole sul bilancio e sul debito hanno fatto conseguire migliori risultati di bilancio, rispetto a quelle sulle entrate e sulle spese; c) regole applicate a livelli di governo più ampi sono associate a una maggiore disciplina fiscale; d) una forte base legale ed una stretta coerenza sembrano essere dei coadiuvanti positivi.

Questi risultati vanno presi *cum grano salis*, poiché la correlazione osservata tra regole e risultati può essere dovuta a una terza variabile omessa nella regressione (*omitted variable*), ad esempio un credibile impegno politico alla disciplina fiscale che è in grado di spiegare sia l’adozione delle regole sia l’ottenimento dei migliori risultati; in questo caso, i metodi di stima standard sarebbero inappropriati (Kumar *et al.* 2009). Inoltre, la causalità inversa potrebbe viziare i risultati ove le regole fiscali fossero adottate per poter catturare e rendere duraturi (*lock in*) gli effetti del consolidamento fiscale.

Di particolare interesse è per noi italiani il lavoro di Iara e Wolff (2011), secondo il quale il rafforzamento delle strutture di controllo fiscale a livello nazionale, incluse le regole fiscali a carattere numerico, costituisce una parte importante non solo della riforma del processo di governo economico (*governance*), ma anche della gestione del debito pubblico. Utilizzando una base di dati che descrivono la qualità delle regole fiscali nazionali in funzione della base legale, dello spazio per la revisione degli obiettivi di bilancio, delle disposizioni per il monitoraggio e per la coerenza nell’esecuzione, della visibilità per i media essi dimostrano econometricamente che più forti sono le regole fiscali nell’Eurozona, maggiore è la riduzione del rischio sovrano.

Secondo le stime di Iara e Wolff (2011), il differenziale di rendimento (*spread*) rispetto alla Germania di paesi con relativamente deboli regole fiscali potrebbe ridursi fino a 100 punti base ove rafforzassero quelle a carattere numerico. La base legale risulta essere la caratteristica più importante nella percezione dell'efficacia delle regole; parimenti, i meccanismi di correzione e di coerenza nell'esecuzione appaiono essere altrettanto importanti. Invece, il ruolo degli enti incaricati del monitoraggio e del rispetto dei vincoli risulta alquanto minore. La conclusione dei due autori è che nel complesso le regole fiscali nazionali facilitano da parte del mercato la valutazione della capacità e della volontà del governo di effettuare tempestivamente il servizio del debito e si rivelano, quindi, uno strumento efficace di disciplina fiscale.

La fiducia sulla capacità delle regole di bilancio di produrre impatti significativi sulla politica fiscale e sulla posizione di bilancio di un paese deve essere in conclusione meglio indagata e studiata. Infatti, sicuramente le regole fiscali riescono a restringere e a vincolare, in qualche modo, le scelte di politica fiscale, come ad esempio evidenziato da Poterba (1994) per gli stati americani – gli stati con budget rules reagiscono più rapidamente nei casi di politiche di riduzione del deficit⁵; tuttavia, possono esserci, come evidenziato da Auerbach (2012), diverse ragioni per cui queste regole finiscono per avere un impatto molto limitato: a. le regole potrebbero essere semplicemente non realizzate; b. in ragione della loro durata limitata nel tempo, e del loro legame con i governi in carica, esse mancano di “permanenza”; c. a fronte di un'adesione formale a queste regole, esse possono essere facilmente aggirate – ad esempio, a fronte di un vincolo sulla spesa, con l'adozione di diverse tax expenditures; d. anche in presenza di un impatto, le regole fiscali non necessariamente implicano un successo, se le stesse non sono ben definite e strutturate; e. in presenza di un vincolo sul deficit corrente, lo spostamento sui deficit futuri; f. la struttura delle sanzioni, la loro entità e credibilità, le procedure di applicazione delle stesse in caso di violazione della regola e come la stessa può essere modificata – tramite un semplice regolamento, una legge ordinaria o una modifica costituzionale; g. la previsione e la definizione di *escape clauses*; h. la flessibilità o la rigidità delle regole, in relazione alle diverse situazioni economiche; i. le regole dovrebbero riguardare il breve ma soprattutto il lungo termine, ma definire e applicare regole nel corso del tempo è un compito molto arduo e complesso, date le oggettive difficoltà di prevedere scenari economici nel lungo termine.

⁵ Nel caso degli stati americani, il vincolo di bilancio e le regole sono applicate solo al livello intermedio di governo, quello degli stati, e non c'è coordinamento di queste regole tra gli stati o a livello federale. Si deve ricordare, però, che negli Stati Uniti trovano applicazione diverse istituzioni federali come il sistema di tassazione federale e il bilancio federale che assicurano un meccanismo di stabilizzazione e di assorbimento degli shock asimmetrici degli stati – per il tramite dell'imposta sul reddito e dei fondi di stabilizzazione che assicurano il trasferimento di ingenti risorse tra regioni.

5. La regola del bilancio in pareggio nell'UE

5.1 Il recente sviluppo istituzionale

Il Trattato di Maastricht, per l'insistenza del Ministro tedesco Weigel sulla stabilità e con la cosmesi del Ministro francese sulla crescita, comportò nel 1997, nell'imminenza del passaggio all'euro, anche l'adozione di una risoluzione del Consiglio Europeo sull'argomento e due regolamenti, uno volto a prevenire attraverso la sorveglianza della Commissione e del Consiglio comportamenti fiscali non rispettosi degli obblighi sul disavanzo di bilancio (non superiore al 3 % del PIL) e sul livello relativo del debito (non superiore al 60 % del PIL o, se più elevato, una flessione a un ritmo soddisfacente), l'altro predisposto per correggere e sanzionare l'indisciplina nella gestione dei pubblici bilanci.

Nell'ambito della struttura di prevenzione, ciascun stato membro è richiesto di perseguire il proprio obiettivo di bilancio a medio termine (in inglese MTO), il quale dovrebbe preservare un margine di sicurezza rispetto al massimo disavanzo di bilancio ammesso, assicurare rapidi progressi della pubblica finanza verso la sostenibilità anche con riferimento al debito, dare elasticità alle manovre di bilancio al fine di soddisfare le esigenze di investimento pubblico. Se lo stato non rispetta il proprio MTO deve fare sforzi di consolidamento, maggiori nei tempi buoni e più limitati in quelli cattivi, per riguadagnare la sostenibilità fiscale per le proprie politiche. Se un paese non si conforma a questi obblighi, si innesca la procedura per disavanzo eccessivo (in inglese EDP) articolata su raccomandazioni del Consiglio e sanzioni finanziarie per i paesi che hanno adottato l'euro.

Una rassegna puntuale delle ragioni non solo politiche (debole pressione dei pari, intervento europeo successivo all'approvazione parlamentare dei bilanci preventivi, ecc.) ma anche tecniche (scarsa tempestività di dati non necessariamente affidabili, ecc.) per l'inosservanza del Patto di stabilità e crescita (PSC) da parte dei paesi dell'UEM sarebbe piuttosto istruttiva, ma fuori dall'economia di questo lavoro. E' sufficiente rilevare che nel 2005, gli stati membri decisero una revisione, avendo la Francia e la Germania oltrepassato i limiti del disavanzo, e introdussero maggiore discrezionalità e flessibilità nelle procedure di sorveglianza, oltre a definire l'obiettivo del disavanzo in termini strutturali, cioè al netto dell'andamento ciclico (European Commission 2005, 2006). Ciò trasformò il disavanzo di bilancio da un dato contabile, sia pure passibile di manipolazione, in una stima ottenuta con metodi statistici; quelli adottati dalla Commissione pare che tendano a sovrastimare nei tempi buoni il saldo di bilancio ciclicamente aggiustato (al netto di misure temporanee e *una tantum*) (ECB 2011). Inoltre, il livello del debito relativamente al PIL continuò a rimanere un precetto teorico, ma la crisi finanziaria seguita al fallimento di Lehman Brothers, prosciugando i mercati obbligazionari rese molto più difficile e più caro il rifinanziamento, destando allarme nelle tesorerie pubbliche. Infine, i salvataggi bancari fecero lievitare

notevolmente anche i debiti pubblici dei paesi più virtuosi (ad esempio l'Irlanda e la Spagna). La crisi economica non tardò a seguire quella finanziaria, tutto ciò rese insostenibili le finanze di Grecia, Irlanda, Portogallo e da ultimo Cipro – che dovettero ricorrere all'aiuto europeo e internazionale – e mise a repentaglio quelle dell'Italia.

La riforma del governo economico con riferimento soprattutto all'UEM si è avuta con il *six pack*, formato da cinque regolamenti e una direttiva (sui requisiti per le strutture di bilancio degli stati membri), da un trattato intergovernativo, firmato da tutti i paesi dell'UE, esclusi Gran Bretagna e Repubblica Ceca, che contiene un *fiscal compact*, e da ultimo dal *two pack*. Il regolamento 1175/2011 che modifica il 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza principalmente sulle posizioni di bilancio è sintetizzato nella nota⁶ a piè di pagina; sia pure a costo di qualche ripetizione, vale la pena di richiamare le seguenti innovazioni: a) l'individuazione di un obiettivo fiscale a medio termine (MTO) per tutte le pubbliche amministrazioni e per ciascun paese, calcolato sulla base della sua posizione di bilancio e quindi con possibile divergenza dal saldo prossimo al pareggio o in attivo nei limiti dell'1 % del PIL in termini strutturali, sempre al netto di misure temporanee ed *una tantum*; b)

⁶ Il rafforzamento del PSC è stato perseguito attraverso un'applicazione più veloce e più chiara dell'EDP (*excess deficit procedure*): a) è stata introdotta, come già richiamato nel testo, la regola di un ventesimo l'anno, nella media triennale, per la riduzione della differenza del debito/PIL e il livello obiettivo del 60 %, tenendo conto degli effetti del ciclo; b) le circostanze eccezionali, già definite come eventi inusuali al di fuori del controllo del paese, sono invocabili in caso di una severa caduta del reddito nell'Eurozona o nell'Unione Europea; c) le passività implicite dovute alle garanzie o ai sistemi pensionistici entrano nella valutazione della pubblica finanza; d) l'azione correttiva può essere chiesta in tre mesi, invece che in sei.

Con riferimento alla funzione preventiva del PSC, si è stabilito: a') lo MTO, specifico per il paese e relativo al saldo del bilancio aggiustato per il ciclo e per le misure *una tantum*, deve mostrare un consolidamento minimo dello 0,5 % del PIL, dopo avere preso in considerazione entrate eccezionali e impatti delle riforme strutturali; b') il limite per una deviazione significativa dallo MTO, depurato sempre dalle entrate eccezionali e dall'impatto delle riforme strutturali, è posto a 0,5 % del PIL in un anno o a 0,25 in due anni e l'obiettivo della spesa va depurato delle entrate eccezionali, dei costi iniziali delle riforme pensionistiche e di eventi fuori del controllo del paese; c') la procedura per giudicare della non conformità può durare al massimo sei mesi; d') nel cammino verso il raggiungimento dello MTO si deve tener conto del trend della spesa (al netto dei provvedimenti di entrata discrezionali), il quale deve mantenersi al di sotto del tasso di crescita a medio termine del PIL potenziale sino a quando lo MTO non è raggiunto.

Per quanto riguarda i paesi dell'UEM, è prevista una più pesante applicazione (*enforcement*) della disciplina di bilancio: a'') un deposito fruttifero per un ammontare sino allo 0,2 % del PIL può essere imposto, se un paese non dà seguito a una raccomandazione del Consiglio di correggere una deviazione significativa dallo MTO. La decisione è soggetta alla votazione a maggioranza qualificata inversa; b'') un deposito infruttifero per un ammontare sino allo 0,2 % del PIL può essere richiesto dal Consiglio se identifica un disavanzo eccessivo e il comportamento del paese è particolarmente grave; c'') una multa sino allo 0,2 % del PIL se il Consiglio decidendo in base all'art. 126(8) del Trattato dell'Unione stabilisce che il paese non ha preso nessuna efficace azione correttiva del disavanzo eccessivo; d'') la Commissione Europea è autorizzata a fare indagini laddove vi siano seri indizi di manipolazione delle statistiche, sanzionabile con una multa sino allo 0,2 % del PIL.

l'introduzione di un vincolo alla spesa, al netto di quella per interessi e per indennità di disoccupazione, il cui trend non può discostarsi da quello del PIL potenziale per i paesi che hanno conseguito l'obiettivo di bilancio a medio termine; c) la riduzione annuale del debito pari a un ventesimo dell'eccedenza, nella media triennale e tenendo conto del ciclo economico, rispetto all'obiettivo del 60% del PIL nell'ambito delle misure correttive.

La materia coperta dal *six pack* coincide in larghissima misura con quella che successivamente ha trovato spazio nel Trattato sulla Stabilità, la Coordinazione e il Governo dell'UEM (TSCG); quest'ultimo, che si è aggiunto al *six pack* senza sostituirlo, ha statuito che:

- i) vi deve essere una regola, possibilmente di rango costituzionale, nella legge nazionale che imponga il pareggio o l'avanzo del bilancio, regola che si ritiene rispettata se il saldo annuale in termini strutturali è in linea con lo MTO, cioè se lo scostamento del disavanzo strutturale non supera lo 0,5 % del PIL, limite che può innalzarsi all'1 % per il paese che ha un rapporto debito/PIL ben al di sotto del 60 % e a condizione che la sua sostenibilità fiscale di lungo termine non sia posta in pericolo;
- ii) questa regola del bilancio in pareggio deve comprendere un meccanismo di correzione automatica, secondo linee comuni che la Commissione detterà, nel caso si abbiano significative deviazioni dallo MTO o dal percorso di aggiustamento e deve non solo correggerle, ma anche compensarne gli effetti sullo stock del debito persino nel caso in cui sia legittimo invocare l'esistenza di circostanze eccezionali per allontanarsi temporaneamente dalla prevista traiettoria;
- iii) la mancanza delle norme sub i) e sub ii) può essere portata da uno degli altri stati membri all'attenzione della Corte di Giustizia Europea e sanzionata se la non conformità viene nuovamente accertata in un secondo giudizio;
- iv) con riferimento alla procedura per disavanzo eccessivo è confermato un maggiore automatismo attraverso la *inverse qualified majority rule*, che non si applica per le violazioni relative al debito, per le quali continua a valere la regola dell'approvazione esplicita (art. 126 del TFUE) da parte di una maggioranza qualificata;
- v) i paesi soggetti a EDP devono presentare *partnership programmes* sia per l'economia sia per il bilancio, comprensivi di una descrizione delle riforme strutturali.

Com'è giudicata questa revisione delle regole sulla disciplina di bilancio effettuata in due anni dall'Europa? Dalla BCE (May 2012) non del tutto positivamente poiché la credibilità e l'efficacia dipenderanno da quanto sarà rigorosa la sorveglianza da parte della Commissione in quadro fiscale la cui complessità è aumentata. In uno studio dell'OCSE (Barnes *et al.* 2012) si afferma che in una prospettiva economica il

six pack e il *fiscal compact* non hanno reso più funzionale la struttura fiscale che appare complicata e opaca. Vi sono in effetti quattro obiettivi o tetti: il disavanzo complessivo (*headline*), il rapporto debito/PIL, il saldo del bilancio strutturale e la spesa. Vi sono, inoltre, regole di convergenza per il debito/PIL e per il saldo del bilancio strutturale, nonché una miscela di misure grezze (*headline*) con altre ciclicamente aggiustate. Pertanto, le implicazioni delle regole sono tutt'altro che ovvie e dipendono dallo stato delle variabili (*state contingent*).

Infine nel 2013 si è aggiunto il *two pack* con l'obiettivo di introdurre un calendario e regole di bilancio comuni per gli stati membri dell'Eurozona. La Commissione avrà il potere di esaminare ciascun progetto di bilancio e si pronuncerà sulla sua conformità al PSC prima dell'approvazione da parte del parlamento nazionale, mentre per i paesi soggetti alla procedura di disavanzo eccessivo o che rischiano l'instabilità finanziaria essa effettuerà un monitoraggio e una sorveglianza che si aggiungono agli obblighi già previsti.

La massima "no taxation without representation" ricorre ancora nel discorso democratico, ma in futuro sarà ancora possibile per il rappresentante spiegare all'elettorato di un paese che abbia recepito le regole sopra esposte il perché le loro richieste di maggiori spese o di minori imposte non sono accoglibili?

Per la prima volta l'Unione Europea ha stabilito quali requisiti le strutture fiscali degli stati devono avere affinché esse siano coerenti con quelli dell'Unione; negli stati membri di una federazione con ogni probabilità non si arriva a tanto... Eppure, nell'Unione Europea ci si attende che vi sia una trasposizione della struttura di governo europea al livello nazionale, allo scopo di ancorare le aspettative di mercato, stabilire la disciplina fiscale e rendere le finanze pubbliche sostenibili in ciascuno stato dell'Unione. I requisiti più importanti per le strutture (*frameworks*) fiscali nazionali sono stati così individuati. 1) regole fiscali numeriche, credibili e cogenti (*enforceable*); 2) una chiara pianificazione di bilancio, a medio termine; 3) una forte coordinazione tra i diversi livelli di governo; 4) consigli fiscali indipendenti; 5) affidabili statistiche fiscali per l'effettivo monitoraggio del bilancio; 6) genuine previsioni macroeconomiche e di bilancio. Comunque, in articolo pubblicato sul Bollettino Mensile della BCE (Febbraio 2013) si afferma che i nuovi passi per il governo fiscale, quand'anche fossero pienamente applicati, sono insufficienti per assicurare efficaci strutture fiscali nazionali e promuovere la disciplina fiscale per i paesi dell'Eurozona...

5.2 il significato di regole numeriche nell'UE

Nella letteratura, sia teorica sia empirica (ad es., Ayuso-i-Casals *et al.*), si sottolinea l'importanza delle regole numeriche per dare coerenza alla politica fiscale e rafforzare, quindi, la disciplina. E' ovvio che le regole per essere efficaci debbono essere ben definite, vale a dire comprendere tutti i livelli di governo, strettamente

obbligatorie, cogenti con applicazione possibilmente automatica. Nel caso si faccia ricorso a clausole di salvaguardia si pone il problema se recuperare o tralasciare la variazione della variabile che, ad esempio, un ampio shock esogeno ha reso ammissibile. Se si segue la prima opzione, è necessario accumulare tali variazioni per future correzioni.

La direttiva sulle strutture fiscali nazionali stabilisce che le regole fiscali: a) siano chiaramente definite e promuovano effettivamente la conformità al PSC; b) vengano monitorate in modo efficace; c) possano non essere osservate soltanto con ricorso a ben specificate clausole di salvaguardia; d) siano riprese nelle leggi di bilancio annuali; e) siano soggette a qualche forma di esecuzione coatta se inosservate. A quest'ultimo riguardo la Commissione ha specificato che i meccanismi di correzione vanno individuati dalla legge possibilmente a livello costituzionale, devono essere in linea con l'impostazione dell'UE, attivabili in ben precisate circostanze, predefiniti nella dimensione e nei tempi in base a norme, in grado di agire sulla spesa pubblica e su misure discrezionali di tassazione, con clausole di salvaguardia previste per circostanze eccezionali, con monitoraggio della loro attivazione/valutazione da parte di un organo indipendente.

Nell'Unione Europea le regole fiscali più stringenti, in vigore già prima che la direttiva sulle strutture di bilancio nazionali fosse emanata, sono quelle della Svezia e della Germania; nel primo dei due paesi è stabilito che le pubbliche amministrazioni debbano avere un avanzo dell'1 % del PIL nel ciclo economico. La Germania ha modificato la propria costituzione per introdurre una regola per frenare il debito, con applicazione graduale dal 2011; in base ad essa il disavanzo ciclicamente aggiustato non potrà superare per il governo federale lo 0,35 % del PIL dal 2016, mentre i *Laender* saranno obbligati ad avere il bilancio strutturale in pareggio dal 2020. Gli scostamenti dalla regola saranno registrati in un apposito conto e compensati negli anni "buoni" al fine di non alterare le traiettorie del debito.

In esecuzione della direttiva, vari paesi tra cui l'Italia hanno approvato leggi sul bilancio in pareggio per le pubbliche amministrazioni. Come era prevedibile, i regimi che stanno emergendo differiscono tra i paesi con riferimento al grado di automaticità nei meccanismi di correzione, alla correzione degli scostamenti dagli obiettivi fiscali, alla definizione e applicabilità delle clausole di salvaguardia, alla natura delle norme che rendono obbligatorie le regole fiscali numeriche.

In tema di pianificazione fiscale pluriennale, la direttiva stabilisce che l'orizzonte temporale deve essere di almeno tre anni; il piano deve contenere: a) obiettivi pluriennali trasparenti, con riferimento alle pubbliche amministrazioni, per il disavanzo, per il debito e per la spesa pubblica; b) proiezioni per le principali voci di entrata e di spesa su cui basare il bilancio annuale; c) la descrizione delle politiche previste per il medio termine; d) una valutazione dell'impatto di queste politiche

sulla sostenibilità fiscale di lungo periodo. Dei piani fiscali a medio termine e della documentazione sottostante è prevista la pubblicazione dal *two pack*. Da notare che le esperienze in essere in questo campo sono piuttosto eterogenee e che in Belgio e in Ungheria persino la metodologia per il bilancio annuale non è in linea con quella dei programmi di stabilità e convergenza.

La direttiva sulla struttura fiscale nazionale menziona l'obbligo per il governo di stabilire appropriati meccanismi di coordinamento attraverso i vari sottosettori che compongono le amministrazioni pubbliche al fine di rispettare non solo le regole fiscali numeriche ma anche la pianificazione annuale e pluriennale. In Spagna, ad esempio, i piani delle entità sub-nazionali debbono essere approvati ex ante dal governo centrale, mentre in Germania è stato costituito uno *Stabilitätsrat* tra il governo federale e quelli dei *Länder*.

Sembra che le entrate fiscali siano state per gli anni dal 2000 al 2011 sovrastimate da tutti gli stati dell'UE, ma che le proiezioni si sono rivelate più realistiche laddove erano presenti dei consigli fiscali indipendenti. Secondo la letteratura (ad es., Wyplosz 2012), perché siano veramente indipendenti, devono essere distaccati dal governo, avere un mandato ampio che copra non solo le previsioni ma anche la valutazione dei risultati e possedere strumenti in grado di poter sollecitare la pressione dei pari.

Per garantire l'indipendenza politica, è necessario che vi siano procedure di nomina basate su qualificazioni professionali e non su affiliazioni politiche, che i mandati siano piuttosto lunghi, che il governo non possa interferire nel loro lavoro. Il rispetto di questi principi creerà una reputazione che si accrescerà se le analisi e le valutazioni del consiglio fiscale hanno grande visibilità e se nella dialettica col governo, ad esempio, quest'ultimo è tenuto a giustificare perché si è allontanato dalle indicazioni del consiglio fiscale. In oltre la metà degli stati dell'Unione Europea sono operanti o saranno presto istituiti dei consigli fiscali, che da lungo tempo esistono in Austria, Belgio e Svezia. Gli specifici mandati non coincidono nei vari stati, ma il nucleo comune comprende le stime fiscali e la valutazione sul bilancio delle misure proposte.

Un'efficiente struttura di monitoraggio è necessaria per evitare che si abbiano significative deviazioni dalla traiettoria prevista. A questo riguardo, la direttiva sulle strutture fiscali nazionali richiede che i sistemi contabili degli stati membri contengano informazioni che permettano di generare dati di competenza per soddisfare lo standard statistico di ESA 95. Perciò, vi deve essere una tavola che permetta la riconciliazione metodologica tra i dati trimestrali di cassa e quelli rilevanti per ESA 95. In più, è necessario indicare le passività condizionate come le garanzie concesse, i crediti di dubbio realizzo, le passività implicite nei sistemi pensionistici, ecc. I processi di monitoraggio non sempre esistono di già all'interno

degli stati e comunque, dove sono presenti, differiscono da stato a stato. Anche nel campo statistico, la qualità dei prodotti è tutt'altro che omogenea (emblematico il caso della Grecia), ma il mandato di Eurostat è stato ampliato.

Per gli esercizi di previsione relativi al bilancio sono necessari i quadri macroeconomici; sia per i primi sia per questi ultimi la più volte citata direttiva stabilisce che essi vadano pubblicati insieme con la metodologia e con le ipotesi sottostanti, le quali devono essere oggetto di costante dialogo tecnico con la Commissione. Il *two pack* impone anche che questo materiale sia almeno validato da un organo indipendente, il consiglio fiscale. Da notare che nessun paese ha in essere un processo, legislativamente previsto, per valutare *ex post* le proiezioni...

Infine, il giudizio della BCE (February 2013) su questo tentativo di disciplinare in modo coerente le strutture di bilancio dei paesi dell'Eurozona è piuttosto cauto o addirittura scettico, ritenendo che possa non essere sufficiente ad assicurare una disciplina di bilancio in grado di rispondere alle più ampie interdipendenze create dall'UEM. Perciò, i paesi dell'Eurozona dovrebbero andare oltre ciò che è previsto dalla direttiva, ad esempio, obbligando i governi a seguire i suggerimenti dei consigli fiscali oppure a spiegare pubblicamente le ragioni per le quali hanno deciso di allontanarsene, a stabilire sanzioni per i livelli inferiori di governo che non si attengono alle regole, ad accettare obbligatoriamente una valutazione intra-annuale dell'esecuzione del bilancio da parte di ciascun paese dell'UE, il tutto per assicurare un funzionamento senza problemi per l'UEM...

5.3 La credibilità delle regole fiscali e l'unione fiscale

Nell'*Interim Report* del Presidente del Consiglio europeo del 12 ottobre 2012 e in "Toward a genuine economic and monetary union" del 5 dicembre 2012 si parla esplicitamente del lancio di "una specifica fiscal capacity e di una riforma del bilancio dell'Unione Europea"⁷.

È questo uno sviluppo molto importante: si afferma con convinzione che il processo di completamento della costruzione europea richiede che all'unione monetaria segua un'unione fiscale. Naturalmente vi sono diversi modi, velocità e profondità per realizzarla. Negli stessi due documenti viene anche sottolineata la necessità di integrare la struttura attuale per la sorveglianza e il coordinamento delle politiche di bilancio, come già ribadito nel 'Two-Pack', e di muovere "gradualmente verso una struttura di bilancio completa" (*fully-fledged integrated budgetary framework*).

7 "By developing gradually a fiscal capacity for the EMU". [...] One of the functions of such a new fiscal capacity could be to facilitate adjustments to country-specific shocks by providing for some degree of absorption at the central level."

La storia delle unioni monetarie ed economiche e dei paesi federali mostra, d'altro canto, modi alquanto diversi di progredire verso un'unione fiscale; soprattutto, risultano alquanto variegati il grado di centralizzazione degli strumenti di bilancio e l'organizzazione della "solidarietà fiscale" nei confronti degli shock finanziari e macroeconomici avversi che permetta un loro parziale "assorbimento" e la creazione di uno schema assicurativo a livello centrale europeo. Lo sviluppo di una ben definita capacità fiscale dovrebbe migliorare l'ampio coordinamento ex-ante dei bilanci nazionali dei paesi dell'area euro che si è rivelato finora insufficiente e imperfetto. La risposta a uno shock simmetrico dovrebbe derivare essenzialmente dalla politica monetaria, mentre nel caso di shock asimmetrici e *country-specific*, essa dovrebbe ricadere essenzialmente sui bilanci nazionali dei paesi membri. Lo sviluppo di questa capacità fiscale non potrà che avvenire per il tramite della creazione di una "Treasury function" che abbia precise responsabilità fiscali⁸.

Quali saranno però le modalità di funzionamento di questo Tesoro europeo, se vedrà mai la luce? Che funzioni avrà, come si finanzierà e quale sarà la governance economica? Al di là di alcune iniziali e importanti affermazioni di principio, la *road map* per la costruzione di una vera capacità fiscale europea è ancora fumosa; essa è poco definita sul piano istituzionale, nei meccanismi concreti di funzionamento e soprattutto nelle condizioni politiche che potrebbero renderne possibile l'implementazione.

Un Tesoro europeo vuol dire infatti la definitiva affermazione di forme di spesa pubblica dal carattere genuinamente europeo e almeno una forma di entrata comune – come è noto, questa entrata comune già esiste con l'Iva, che viene riscossa in tutti i paesi e solo dopo un calcolo macroeconomico imperfetto, viene trasferita alla Commissione europea. Un Tesoro europeo potrebbe anche voler dire la gestione di una parte dei disavanzi nazionali e un'azione precisa in materia di emissione di debito e di eurobonds, con i suoi possibili vantaggi – finanziamento delle infrastrutture, riduzione del tasso medio sul debito – ma anche i costi – il rischio di moral hazard, l'irresponsabilità finanziaria dei paesi in deficit, ecc. Allo stato attuale l'Unione Europea non è pronta per questo sviluppo, esso richiederebbe un trasferimento più o meno ampio di parti di sovranità nazionale sui bilanci pubblici all'Ue.

⁸ Specific resources would have to be raised to finance both functions – promoting structural reforms and absorbing asymmetric shocks. These resources could take the form of national contributions, own resources, or a combination of both. In a longer term perspective, a key aspect of a future fiscal capacity, which would need to be examined carefully, would be **its possible ability to borrow**. A euro area fiscal capacity could indeed offer an appropriate basis for **common debt issuance** without resorting to the mutualisation of sovereign debt. The question of applying a fiscal golden rule, such as the balanced budget rule enshrined in both the Stability and Growth Pact and the Treaty on Stability, Coordination and Governance, to this fiscal capacity should then be explored. Finally, an integrated budgetary framework would require the establishment of a **Treasury function with clearly defined responsibilities**.”.

6. Il caso italiano: quali e quante regole di bilancio in pareggio?

E' ora di occuparci di ciò che ha fatto l'Italia per adeguarsi ai dettati di Bruxelles contenuti nel *six pack* e nel TSCG. Secondo il dettato di quest'ultimo, il precetto fondamentale da rendere costituzionale è quello del pareggio del bilancio per tutte le pubbliche amministrazioni, tenendo conto del ciclo economico; l'art. 1 della legge costituzionale n. 1, 2012 sembra averlo recepito pienamente per il bilancio dello stato con il primo comma del nuovo art. 81 della Costituzione e con un'aggiunta al primo comma dell'art. 97 della Costituzione per le pubbliche amministrazioni. Ne consegue che il ricorso al debito è possibile per lo Stato solo per finanziare i disavanzi dovuti alla fase negativa del ciclo economico (art. 81 Cost., secondo comma) e soggetti a un limite cumulativo superato il quale è necessario intervenire con misure correttive, nonché quelli dovuti a gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali che permettono di superare il predetto limite cumulativo sulla base di un piano di rientro; per i governi sub-nazionali, col ricorso all'indebitamento è possibile continuare a finanziare spese di investimento, ma a patto che vi sia la contestuale definizione dei piani di ammortamento e che il complesso degli enti di ciascuna regione rispetti l'equilibrio di bilancio (art. 119 Cost., sesto comma)

Non v'è menzione di un meccanismo di correzione automatica dei disavanzi, ma un rinvio a una legge rinforzata, cioè approvata con maggioranza assoluta da ambo le Camere, sul contenuto della legge di bilancio, sulle norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra entrate e spese e la sostenibilità del debito complessivo delle pubbliche amministrazioni (art. 81 Cost., sesto comma, che termina con una frase ambigua: «nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale»; è da intendersi: dalla Costituzione?). La stessa legge rinforzata è tenuta a introdurre: a) regole sulla spesa per salvaguardare gli equilibri di bilancio e ridurre il rapporto tra debito pubblico e PIL; b) a istituire presso le Camere di un organismo indipendente per analizzare e verificare gli andamenti di finanza pubblica e valutare l'osservanza delle regole di bilancio.

La legge del 24 dicembre 2012, n. 243 reca disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma della Costituzione; approvata potrà essere modificata solo con la procedura rafforzata con la quale è stata approvata. Al meccanismo di correzione sono dedicati gli artt. 7 e 8, dai quali si apprende che il Ministro dell'economia e delle finanze effettua il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica e che il Governo verifica se si verifica uno scostamento negativo del saldo strutturale e se si convince che esso si rifletterà sui risultati previsti per il restante periodo di programmazione indica misure per conseguire l'obiettivo programmatico strutturale, almeno dall'esercizio finanziario successivo... Cosa vi sia di automatico in questo schema di reazione è difficile dire, sicché la Corte di Giustizia Europea se chiamata in causa dovrà fare voli pindarici per ritenerlo conforme al dettato del TSCG.

Ovviamente, la legge 243/2012 non disciplina tutti i dettagli che sono rinviati a una successiva legge ordinaria; se da un lato, ciò rende la gestione della legge di bilancio più agile, dall'altra genera la possibilità di un contrasto tra le disposizioni della legge rafforzata e quelle della legge ordinaria che ne specifica alcuni aspetti; chi sarà il giudice di tali controversie? Un aspetto positivo della suddetta legge è quello di evitare l'esplicitazione di parametri e definizioni che discendono direttamente dall'ordinamento comunitario, il che assicura l'automatico recepimento nell'ordinamento italiano di mutamenti nella normativa comunitaria.

Il requisito più importante della struttura fiscale richiesta dall'apposita direttiva sono le regole fiscali, ritenute necessarie, come si è già detto, per ancorare le aspettative del mercato e per assicurare la disciplina fiscale. Esse sono ordinatamente riassunte dalla Ragioneria generale dello Stato (2013) in un'appendice in cui le regole per il pareggio del bilancio (*ex ante* ed *ex post*), per la spesa e per il debito sono articolate, se applicabili, con riferimento alle pubbliche amministrazioni, allo stato, agli enti territoriali e alle amministrazioni non territoriali. Salvo errori da parte nostra, sembra che non ci si allontani dalle disposizioni del *six pack* e più precisamente del regolamento 1175/2011 se non per la sostituzione, nella regola sulla spesa, della media triennale al valore annuale degli investimenti al fine di eliminarne la variabilità.

Sulla chiara pianificazione di bilancio, a medio termine e sulla forte coordinazione tra i diversi livelli di governo la legge 243/2012 contiene ben poco: con riferimento al primo tema soltanto rinvii ad altre norme di legge ordinaria (art. 15, comma 10), con riguardo al secondo precetti e promesse di aiuto, ma non procedure di coordinazione (capo IV, artt. 9-12).

Il capo VII è interamente dedicato all'organismo indipendente per l'analisi e per la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione delle regole di bilancio; il suo campo di indagine saranno le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, l'impatto macroeconomico dei principali provvedimenti legislativi, gli andamenti di finanza pubblica, anche per sottosettore, e l'osservanza delle regole di bilancio, la sostenibilità delle finanza pubblica nel lungo periodo, l'attivazione e l'utilizzo del meccanismo correttivo per gli scostamenti dallo MTO o per quelli dovuti ad eventi eccezionali, ogni altro tema rilevante di economia e di finanza pubblica (art. 18). L'autonomia e l'indipendenza di giudizio di questo consiglio fiscale è garantita dall'elaborato processo di nomina da parte delle due Camere dei suoi tre membri, dalla comprovata competenza ed esperienza in materia di macroeconomia e di finanza pubblica, dal mandato sessennale non rinnovabile, dall'impossibilità di ricoprire contemporaneamente altra carica o svolgere altra attività (art. 16) e dalla dotazione di risorse umane e strumentali (art. 17), possibili grazie ad appositi stanziamenti (art. 19).

Sull'affidabilità delle statistiche fiscali per l'effettivo monitoraggio del bilancio e sulla genuinità delle previsioni macroeconomiche e di bilancio non si dice nulla nella legge 243/2012; perché il consiglio fiscale possa operare è necessario che i materiali di base, le statistiche economiche e fiscali, siano di buona qualità e disponibili tempestivamente. A questo riguardo, almeno un esame spassionato del nostro recente passato si impone, insieme con la correzione delle manchevolezze maggiori. Se il consiglio fiscale dovesse essere costretto a mettere in piedi una propria struttura di rilevazione, non solo si darebbe luogo a una duplicazione, ma soprattutto si genererebbero infinite polemiche, con pregiudizio del lavoro di analisi e valutazione che ci si attende da un organo dotato di autonomia. Sarebbe comunque necessario un robusto coordinamento di questa struttura con le altre che svolgono compiti simili di controllo e di previsione e ne andrebbe comunque garantita l'indipendenza.

7. Osservazioni conclusive

La volontà e la convenienza a fare ricorso alle regole piuttosto che alla saggezza degli uomini è molto presente nella vita concreta dei governi e nella letteratura economica. Anche in presenza di leggi internazionali che fissano un preciso obiettivo di finanza pubblica, la discrezionalità nella formulazione e nel perseguimento del medesimo può essere vincolata, ma non del tutto eliminata.

L'incompletezza della legge, soprattutto quella dei contratti, e l'esistenza di consistenti asimmetrie informative nel prevedere tutti gli stati del mondo in cui ci troverà a operare, fa sì che emerga, in particolari circostanze, il contrasto tra lo spirito della legge e le reali intenzioni. In questo lavoro si sono analizzate la solidità teorica e le ragioni economiche delle varie regole di bilancio numeriche per il contenimento dei disavanzi pubblici e si sono discussi i principali elementi per decidere quale sia il livello di governo ottimale o quello/i preferibile/i per realizzarle.

Il giudizio sulle balance budget rules è nel complesso positivo, ma non emerge un nesso di causalità robusto e consolidato tra le regole e i risultati raggiunti. Variabili cruciali appaiono le definizioni date alle diverse regole, la loro applicazione concreta, le procedure, la loro rigidità e severità, la loro estensione, la struttura delle sanzioni, gli spazi esistenti per i possibili strumenti di aggiramento di queste regole.

Nel complesso, la struttura che si è creata è alquanto pesante ed essa peggiorerà se le regole diventeranno ancora più vaste. V'è la necessità di regole complete, ma all'aumentare della dimensione e del perimetro di riferimento, le regole non possono che diventare più complesse – e quindi più difficili da applicare, controllare, far rispettare.

Il dilemma *rules vs. discretionality* resta una questione molto complessa e difficile da affrontare. C'è molto da fare sulla definizione delle regole ottimali e delle condizioni di applicazione. Non esistono regole ottimali sempre e comunque e le stesse dipendono dal contesto storico, politico e soprattutto economico. Cruciale è anche il livello di governo a cui esse si applicano, la loro estensione ed ampiezza e soprattutto il parametro di riferimento della regola – il debito, il disavanzo, la spesa, le entrate, o uno o più di questi elementi insieme. L'esistenza di organismi tecnici di controllo e di fiscal council indipendenti appare un elemento cruciale per il successo delle regole di finanza pubblica.

Una semplificazione coerente con uno sviluppo dell'unione politica in Europa potrebbe aversi secondo le linee seguenti:

- a) obbligo del pareggio di bilancio per la spesa corrente per tutti i paesi dell'Eurozona;
- b) possibilità di ricorrere al debito (golden rule) per gli investimenti infrastrutturali o per contrastare shock asimmetrici con obbligo di riassorbimento,
- c) tasso di sviluppo pluriennale della spesa vincolato;
- d) funzione stabilizzatrice del ciclo al livello dell'Eurozona, in tandem con la politica monetaria della BCE, per il tramite di una vera fiscal capacity.

Table 1. Properties of Different Types of Fiscal Rules

Type of rule	Pros	Cons
Debt rule	<ul style="list-style-type: none"> • Direct link to debt sustainability • Easy to communicate and monitor 	<ul style="list-style-type: none"> • No clear operational guidance in the short run as policy impact on debt ratio is not immediate and limited • No economic stabilization feature (can be pro-cyclical) • Rule could be met via temporary measures (e.g., below-the-line transactions) • Debt could be affected by developments outside the control of the government
Budget balance rule	<ul style="list-style-type: none"> • Clear operational guidance • Close link to debt sustainability • Easy to communicate and monitor 	<ul style="list-style-type: none"> • No economic stabilization feature (can be pro-cyclical) • Headline balance could be affected by developments outside the control of the government (e.g., a major economic downturn)
Structural budget balance rule	<ul style="list-style-type: none"> • Relatively clear operational guidance • Close link to debt sustainability • Economic stabilization function (i.e., accounts for economic shocks) • Allows to account for other one-off and temporary factors 	<ul style="list-style-type: none"> • Correction for cycle is complicated, especially for countries undergoing structural changes • Need to pre-define one-off and temporary factors to avoid their discretionary use • Complexity makes it more difficult to communicate and monitor
Expenditure rule	<ul style="list-style-type: none"> • Clear operational guidance • Allows for economic stabilization • Steers the size of government • Relatively easy to communicate and monitor 	<ul style="list-style-type: none"> • Not directly linked to debt sustainability since no constraint on revenue side • Could lead to unwanted changes in the distribution of spending if, to meet the ceiling, shift to spending categories occurs that are not covered by the rule
Revenue rule	<ul style="list-style-type: none"> • Steers the size of government • Can improve revenue policy and administration • Can prevent pro-cyclical spending (rules constraining use of windfall revenue) 	<ul style="list-style-type: none"> • Not directly linked to debt sustainability since no constraint on expenditure side (except rules constraining use of windfall revenue) • No economic stabilization feature (can be pro-cyclical)

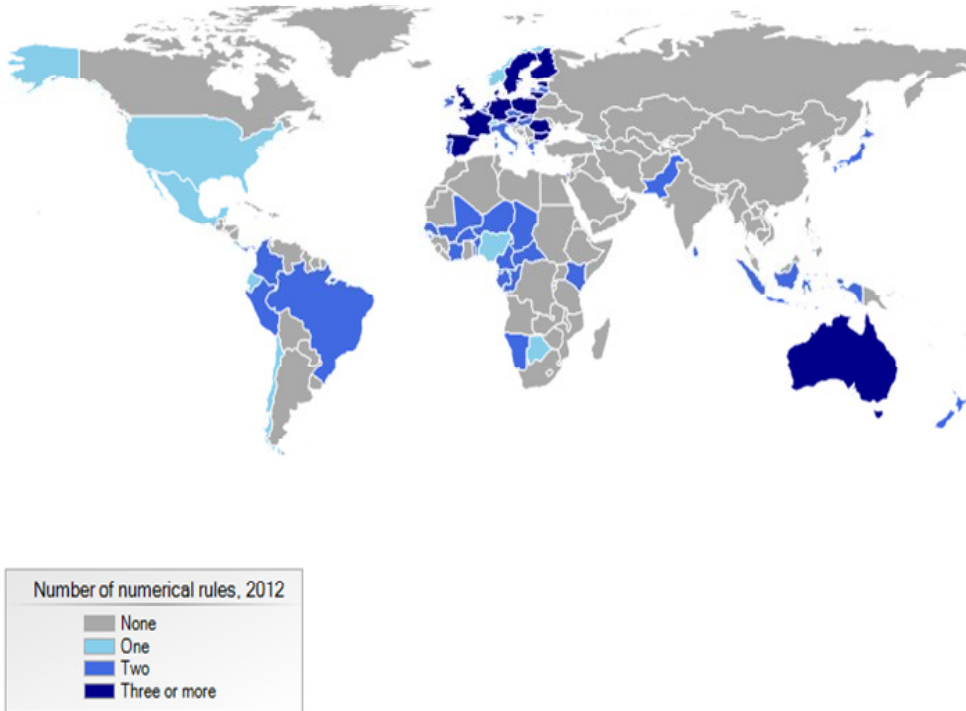
Tavola 2

Le regole fiscali con escape clauses

Country and Date	Natural disaster	Economic recession	Banking system bailout, guarantee schemes	Change in Government	Change in budget coverage	Other events outside govt. control	Voting mechanism defined	Transition path defined
Brazil (since 2000)	X	X	-	-	-	-	X	-
Colombia (since 2011)	-	X	-	-	-	X	-	-
Germany (since 2010)	X	X	-	-	-	X	X	X
Jamaica (since 2010)	X	X	-	-	-	X	-	-
Mauritius (since 2008)	X	X	-	-	-	X	-	-
Mexico (since 2006)	-	X	-	-	-	-	-	-
Panama (since 2008)	X	X	-	-	-	X	-	X
Peru (since 2000)	X	X	-	-	-	X	-	X
Romania (since 2010)	-	X	-	X	X	X	-	X
Slovakia (since 2012)	X	X	X	-	-	X	-	-
Spain (since 2002)	X	X	-	-	-	X	X	X
Switzerland (since 2003)	X	X	-	-	-	X	X	X
EU member states/ euro area (since 2005)	-	X	-	-	-	-	-	X
WAEMU (since 2000)	-	X	-	-	-	-	-	-

Source: National authorities; and IMF staff assessment.

Figure 1. Countries with Fiscal Rules (National and Supranational), 2012

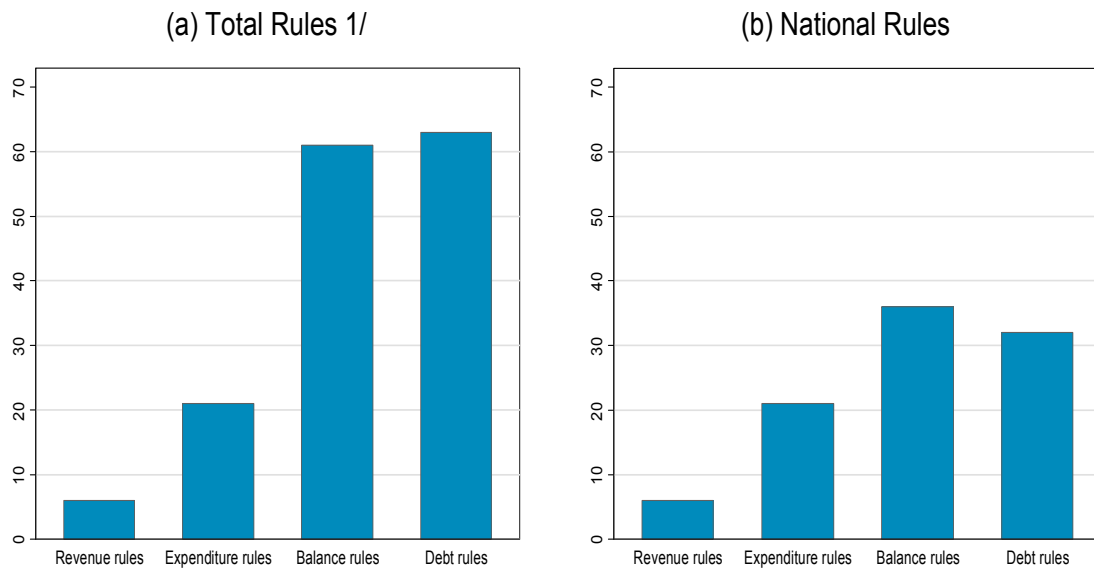


Source: National authorities; and IMF staff assessment.

Note: Based on fiscal rules in effect by end-March 2012. Rules that cover the same budgetary aggregate and are at the same level (either only national or only supranational) are not counted as separate rules since they constrain the same variable only in a different way. However, national and supranational rules are counted separately, since the enforcement mechanisms vary.

Figura 2

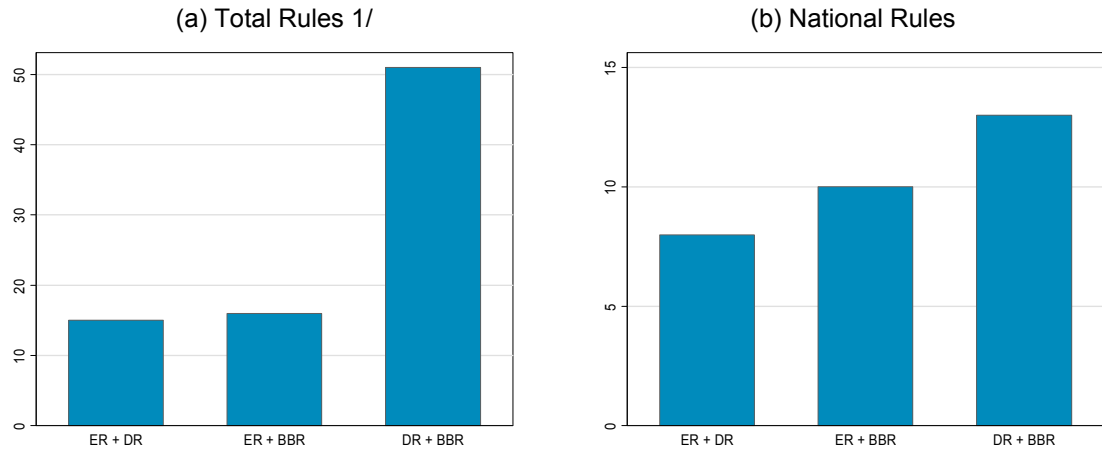
Figure 5. Types of Fiscal Rules in Use, 2012
(Number of countries with at least one fiscal rule)



Source: National authorities; and IMF staff assessment.
1/ Includes national and supranational rules

Figura 3

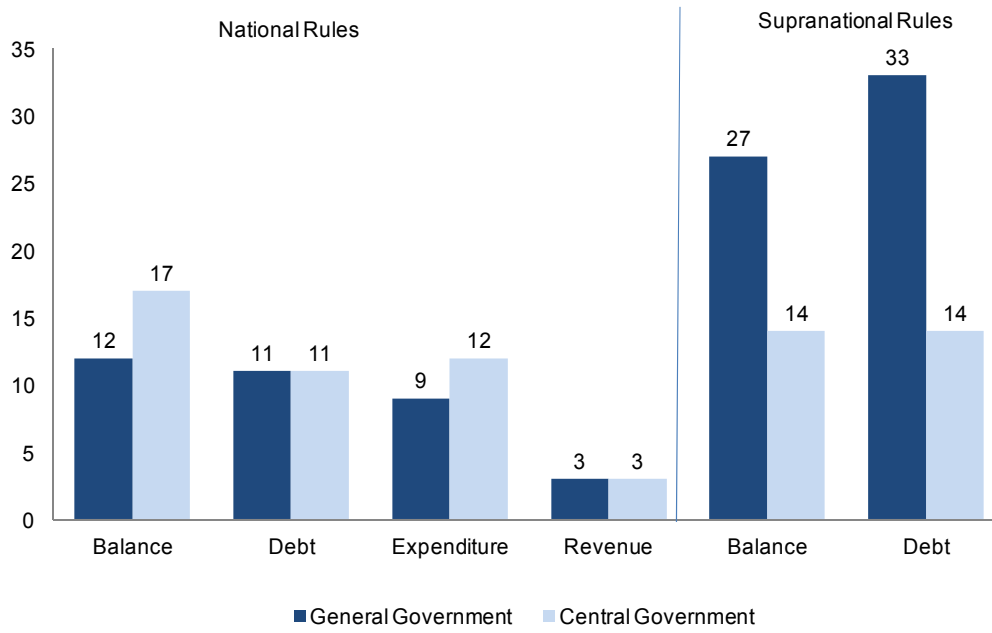
Figure 6. Widespread Combinations of Fiscal Rules in Use, 2012
(Number of Countries Combining Two Rules)



Source: National authorities; and IMF staff assessment

Figura 4

Figure 9. Coverage of Fiscal Rules, 2012



Riferimenti bibliografici

Auerbach, A. (2012) “Budget Rules and Fiscal Policy”, *mimeo*, Berkeley, University of California, November.

Baunggaard, T., M. Villafuerte, M. Poplawski-Rebeiro, C. Richmond (2012), “Fiscal Frameworks for Resource Rich Developing Countries,” IMF Staff Discussion Note SDN/12/04, (Washington: International Monetary Fund).

Bodmer, F. (2006), “The Swiss Debt Brake: How it Works and What Can Go Wrong,” *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Vol. 142 (3) pp. 307– 330.

Debrun, X. and M. S. Kumar (2007), “Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens?” in: Banca d’Italia (eds.) *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges*, Papers presented at the Banca d’Italia workshop held in Perugia, 29–31 March 2007, pp. 479–512.

Debrun, X., L. Moulin, A. Turrini, J. Ayuso-i-Casals and M. S. Kumar (2008), “Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union,” *Economic Policy*, April 2008, pp. 299–362.

Debrun, X., Gérard, M., and Harris, J., 2011, “Fiscal Policies in Crisis Mode: Has the Time for Fiscal Councils Come at Last?” paper presented at the DG ECFIN Workshop on Fiscal Policies during the Crisis (Brussels, November 30, 2011).

Iara, A., and G.B. Wolff, 2011, “Rules and Risk in the Euro Area: Does Rules-Based National Fiscal Governance Contain Sovereign Bond Spreads?” *European Economy Economic Papers* 433, December (Brussels: European Commission).

Lienert, I. (2010), “Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law?,” IMF Working Paper 10/254 (Washington: International Monetary Fund).

Ljungman, G. (2008), “Expenditure Ceilings—A Survey,” IMF Working Paper 08/282 (Washington: International Monetary Fund).

Kopits, G. (2004), “Overview of Fiscal Policy Rules in Emerging Markets,” in: Kopits, G. (ed.) *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Background, Analysis, and Prospects*, pp. 1–11 (Palgrave).

Kopits, G. (2004) “Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?,” in Banca d’Italia,

Kopits, G. and S. Symansky (1998), *Fiscal Rules*, IMF Occasional Paper, 162.

Kumar, M., E. Baldacci, A. Schaechter, A., C. Caceres, D. Kim, X. Debrun, J. Escolano, J. Jonas, P. Karam, I. Yakadina, and R. Zymek (2009), Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, IMF staff paper, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf> (Washington, DC., IMF).

Scaccia, G. (2013) “L’equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei”, *mimeo*, Roma.

Schaechter, A.-Kinda, T.-Budina, N.-Weber, A. (2012) “Fiscal Rules in Response to the Crisis: Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset”, IMF Working Paper, no. 187, July.

Sommer, M. (2011), “Budget Institutions for Federal Fiscal Consolidation”, United States Article IV Consultations, IMF Country Report No. 11/202, pp. 68-76 (Washington, DC: International Monetary Fund).

Sutherland, D., R. Price, and I. Joumard (2005), “Fiscal Rules for Sub-Central Governments: Design and Impact,” OECD Working Paper (COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2006)/1 (Paris: Organization for Economic Co-Operation and Development).