



**upb**

ufficio  
parlamentare  
di bilancio

# Ruolo e attribuzioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio

**Alberto Zanardi\***

Consiglio Ufficio parlamentare di bilancio

2° Master Management politico

Roma, 23 giugno 2016

\* Ringrazio Francesca Gastaldi e Flavio Padrini per aver fornito gran parte del materiale per questa presentazione

# Perché un'autorità indipendente per il controllo della finanza pubblica? (1)

A partire dagli anni '70 nei paesi avanzati **gestione delle finanze pubbliche** sempre più caratterizzata da:

- **deficit bias**
- **politiche fiscali pro-cicliche**
- **politiche non sostenibili nel lungo periodo** (*implicit liabilities*)

Conseguenze per la stabilità e per la crescita dell'economia

Aggiustamenti fiscali rilevanti e costosi per la collettività e per i governi

## **Spiegazioni (*political economy*):**

Negli incentivi dei policy-maker:

- time inconsistency
- common pool
- rent seeking
- ciclo politico-economico

In generale **sfiducia nei policy maker e nel meccanismo della rappresentanza politica**

# Perché un'autorità indipendente per il controllo della finanza pubblica? (2)

## Quali soluzioni?

### Sanzioni da parte dei mercati finanziari

Ma in generale:

- difetto di proiezione forward looking, miopia, ritardo di consapevolezza fino a che la situazione è fortemente deteriorata
- quando sanzionano reazioni molto dure: difficoltà dei governi di accesso al mercato, elevati tassi di interesse sui debiti sovrani

### Sistemi elettorali democratici

Ma:

- la politica fiscale è complessa
- asimmetrie informative non agevolano la valutazione degli elettori
- miopia nelle preferenze degli elettori

# Perché un'autorità indipendente per il controllo della finanza pubblica? (3)

**Regole fiscali quantitative** (saldi, spese, entrate, debito)

Obiettivo: sottrarre alla discrezionalità dei policy-maker le decisioni e il controllo degli strumenti di politica fiscale (*tie the hands of policymakers*)

Ma:

- in assenza di un costo finanziario e politico rilevante, il danno reputazionale per il mancato rispetto delle regole è minimo e le rende inefficaci
- incentivi ad aggirare l'applicazione delle regole attraverso l'adozione di strumenti di bilancio "creativi" (*creative accounting*) con il risultato di creare *hidden deficits/debts* e rendere i bilanci pubblici poco trasparenti

# Perché un'autorità indipendente per il controllo della finanza pubblica? (4)

## Maggiore trasparenza nelle decisioni fiscali

Per incrementare il costo in termini di reputazione quando i governi violano le regole fiscali (*enforcement*), la gestione delle finanze pubbliche deve essere accompagnata da **un elevato standard di trasparenza**

I governi devono:

- dichiarare i propri obiettivi di finanza pubblica
- evitare previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica di breve periodo non-prudenziali o troppo ottimistiche
- comunicare i risultati raggiunti
- spiegare le deviazioni per risponderne davanti al Parlamento e ai cittadini
- evitare previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica di lungo periodo fondate su ipotesi non realistiche (demografia, produttività)

# Perché un'autorità indipendente per il controllo della finanza pubblica? (5)

Maggiore trasparenza, capacità di valutazione e responsabilità fiscale se obiettivi, previsioni e risultati sono **soggetti a valutazioni indipendenti dai governi**

⇒ **ruolo delle autorità indipendenti delle politiche fiscali**

Principali compiti:

- **valutare la politica fiscale prima e durante il processo di decisione:** focus sugli effetti macro-fiscali nel breve-medio periodo e sulla sostenibilità del debito nel lungo periodo
- **analisi e valutazione del progetto di bilancio e dei principali provvedimenti finanziari prima dell'approvazione**

# Cosa sono le autorità indipendenti per il controllo della finanza pubblica? (1)

## Independent fiscal institutions (Fiscal council):

Non partisan public bodies, other than the central bank, government or parliament that:

- monitor fiscal performance
- advise the government on fiscal policy matters
- prepare macroeconomic forecasts for the budget

[EC database on Independent fiscal institutions](#)

# Cosa sono le autorità indipendenti per il controllo della finanza pubblica? (2)

- Generalmente finanziate con **fondi pubblici** ma **funzionalmente indipendenti** da altre amministrazioni pubbliche (o private)
- Il loro mandato è diverso da paese a paese, ma **in nessun caso possono definire la politica di bilancio e prendere decisioni** di politica tributaria o di spesa (*no policy making*)
- Enfasi sulla **valutazione ex-ante rispetto al processo decisionale**: da **non confondersi con altre istituzioni** che forniscono valutazioni indipendenti ma ex-post (es. audit Corte dei Conti)
- **Competenze economiche** più che giuridico-contabili

# I fiscal council nell'UE (1)

## Six-pack (2011) - Direttiva 2011/85/EU

Nelle premesse viene richiamato il pericolo – più volte sottolineato dalla Commissione europea – di previsioni macroeconomiche poco realistiche e distorte in senso ottimistico, che possono compromettere l'efficacia della programmazione di bilancio e così danneggiare la credibilità dell'impegno alla sostenibilità delle finanze pubbliche

## Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nella UEM (2012) - Fiscal Compact

Introduzione nella legislazione nazionale del pareggio di bilancio in termini strutturali con istituzioni indipendenti per il monitoraggio (meccanismo di correzione, *escape clause*)

# I fiscal council nell'UE (2)

## **Two-pack (2013) - Regolamento 473/2013**

Richiede in modo esplicito l'attivazione di istituzioni indipendenti per preparazione o validazione di previsioni macroeconomiche e per monitoraggio delle regole di bilancio nazionali nell'ambito dei Medium-term fiscal plans and draft annual budgetary plans

# I fiscal council nell'UE (3)

Nel 2016: **47 istituzioni fiscali indipendenti in 25 Stati membri dell'UE** (43 nel 2013)

Istituzioni fiscali indipendenti esistono da lungo tempo in alcuni paesi anche fuori da UE, ma assai differenziate per struttura, collocazione istituzionale e funzioni. Es:

- US: Congressional Budget Office
- Canada: Parliamentary Budget Officer
- Olanda: Central Planning Bureau
- UK: Office for Budget Responsibility
- Danimarca: Economic Council

# Istituzioni fiscali indipendenti

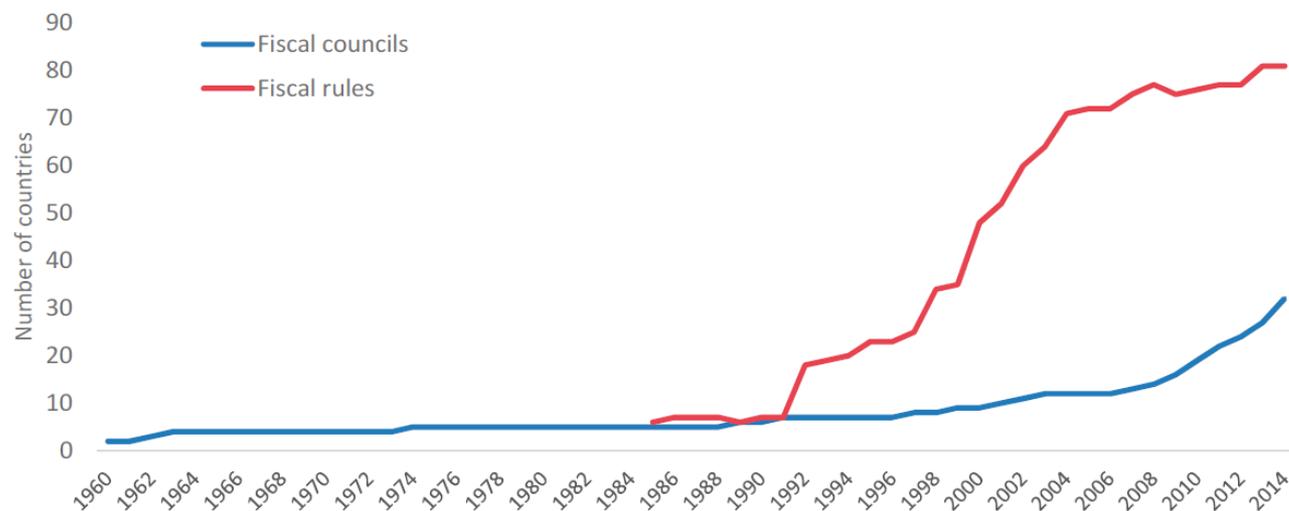
## Advanced Economies: Statutes and Structure of Independent Fiscal Institutions

	Effective date	Statute	Affiliation	Staff			Outside support
				< 10	10 to 50	> 50	
United States (CBO)	1975	law	legislature			X	
Netherlands (CPB)	1986	law	executive			X	
Belgium (HCF)	1989	decree	executive	X			X
Korea (NABO)	2003	law	legislature			X	
Sweden (FC)	2007	decree	executive	X			X
Canada (PBO)	2008	law	legislature		X		
United Kingdom (OBR)	2010	law	executive		X		X
Australia (PBO)	2011	law	legislature		X		
Ireland (IFAC)	2011	law	none	X			
Portugal (CFP)	2011	law	none		X		
Slovakia (CBR)	2012	constitution	none		X		
Finland (FPAO)	2013	law	legislature	X			
France (HCFP)	2013	law	judiciary	X			
Italy (UPB)	2014	constitution	legislature		X		
Spain (AIREF)	2014	law	none		X		

Fonte: Kopits (2016)

## Figure 3. Number of Countries with Fiscal Rules and Fiscal Councils

a. *Two waves of fiscal rules and fiscal councils*



Sources: IMF (2015a,b): Fiscal Rules and Fiscal Councils Datasets (information current as of end-2014).

# L'equilibrio dei bilanci nella nostra Costituzione italiana (riforma 2012) (1)

## Articolo 81, comma 1:

*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*

**Principio del “pareggio di bilancio” in termini strutturali** (a partire dal 1° gennaio 2014): riflette l'impegno al risanamento delle finanze pubbliche in attuazione dei vincoli posti dal *Fiscal Compact* del marzo 2012

Da leggere congiuntamente all'**articolo 97**:

*Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*

**Vincolo di equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni**

# L'equilibrio dei bilanci nella nostra Costituzione italiana (riforma 2012) (2)

## Articolo 81, comma 2:

*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*

⇒ **no golden rule: l'indebitamento** non può essere utilizzato per finanziare gli **investimenti**

## Articolo 81, comma 6

*Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale*

⇒ **Legge 243 del 24 dicembre 2012:** “Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione”

# L'UBP: caratteristiche generali (1)

## L'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB):

- previsto dalla legge costituzionale 1/2012  
«istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio»
- regolato dalla legge 243/2012 (artt. 16-19)  
Interviene su struttura, risorse umane e finanziarie e funzioni
- costituito ad aprile 2014 (nomina del Consiglio)
- operativo da settembre 2014



Flash 3/2016 - Oltre l'output gap nelle regole di bilancio europee?



28 aprile 2016

#### **Pubblicata la Nota sulla congiuntura di aprile 2016**

La [Nota sulla congiuntura di aprile](#) fa il punto sulla situazione del ciclo economico interno e internazionale. In essa si osserva che, dopo la frenata di fine 2015, l'attività economica italiana si è rafforzata in avvio 2016. Nelle stime UPB, il PIL potrebbe avere registrato un rimbalzo nel primo trimestre, aumentando di circa lo 0,4 per cento, per poi decelerare (verso lo 0,2 per cento) nel secondo trimestre. ) (altro...)

22 aprile 2016

#### **Flash 3/2016 - Oltre l'output gap nelle regole di bilancio europee?**

Nel corso degli ultimi mesi sono emerse numerose considerazioni critiche sull'attuale *framework* delle regole di bilancio europee, ritenute troppo complesse e anche per questo non efficaci negli obiettivi che perseguono. (altro...)

22 aprile 2016

#### **Pubblicato il Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016**

Questo [Rapporto sulla programmazione di bilancio](#) è dedicato all'analisi del Documento di economia e finanza 2016 (DEF) presentato dal Governo l'8 aprile scorso. (altro...)

#### Chi siamo

L'Ufficio parlamentare di bilancio (Upb) è un organismo indipendente che ha il compito di svolgere analisi e verifiche sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo e di valutare il rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee. ([leggi tutto](#))

#### In calendario

**10/05** ore 15:00 - Audizione informale dell'UPB presso l'Ufficio di presidenza della Commissione bilancio del Senato sulla Nota sulla congiuntura - aprile 2016

#### In evidenza

19 aprile 2016  
Pubblicata l'[audizione](#) parlamentare sul DEF 2016

19 aprile 2016  
Pubblicata la [lettera](#) di validazione del quadro macroeconomico programmatico del DEF 2016

11 aprile 2016  
Pubblicata la [lettera](#) di validazione del quadro macroeconomico tendenziale del DEF 2016

6 aprile 2016  
[Flash 2/2016](#) "Orizzonti temporali nella stima dell'*output gap*"

# L'UBP: caratteristiche generali (2)

**Consiglio:** 3 unità

**Staff:**

- attualmente: 18 unità di cui 13 unità di ricerca (esperti di finanza pubblica e macroeconomisti) e 5 unità amministrative
- a regime: 30 unità complessive per i primi tre anni e 40 unità successivamente

**Finanziamento:** dal bilancio dello Stato tramite Camera e Senato

# L'UBP: caratteristiche generali (3)

## Attività ad oggi

- Pubblicazioni:
  - 5 **Rapporti**: il *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2015* (aprile) e il *Rapporto sulla politica di bilancio 2016* (novembre).
  - 2 **Note di lavoro**
  - 11 **Focus tematici**
  - 4 **Note sulla congiuntura**
- 13 **audizioni** presso le Commissioni parlamentari
- 3 **Infografiche**

# L'UBP: i compiti (1)

Nella individuazione dei **compiti** dell'UPB (legge 243/2012) convergono **due percorsi**:

- **compiti derivanti dall'ordinamento europeo:**
  - *endorsement* delle previsioni macroeconomiche
  - valutazione del rispetto delle regole fiscali
- **ulteriori compiti individuati dalla normativa nazionale:**
  - valutazione dell'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggior rilievo
  - valutazione della sostenibilità di medio/lungo periodo della finanza pubblica
  - valutazione dell'attivazione e utilizzo di alcuni istituti previsti dal nuovo quadro di regole (in particolare, il meccanismo correttivo e l'autorizzazione in caso di eventi eccezionali)
  - predisposizione di analisi e rapporti anche su richiesta delle Commissioni parlamentari

# L'UBP: i compiti (2)

## Principio del «**comply or explain**»

Qualora l'UPB esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, su **richiesta di almeno un terzo dei componenti** di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, quest'ultimo illustra i motivi per i quali ritiene di **confermare** le proprie valutazioni ovvero ritiene di **conformarle** a quelle dell'UPB

Questa potestà non è stata finora mai esercitata dal Parlamento

# Validazione delle previsioni macro (1)

Le previsioni macro alla base dei documenti di bilancio sono responsabilità del MEF

L'UPB ha il **compito di validare (*endorse*)** quelle previsioni

**La validazione è regolata da un Protocollo di intesa tra UPB e MEF:**

- documenti soggetti a validazione:
  - DEF (Stability Programme) (10 aprile)
  - Nota di aggiornamento al DEF (Draft Budgetary Plan) (27 settembre)
- quadri di previsione macroeconomica: sia tendenziale sia programmatico
- calendario dello scambio di informazioni
- modalità per la pubblicità della validazione

# Validazione delle previsioni macro (2)

- La validazione delle previsioni macro si basa sul **confronto tra le previsioni del Governo e quelle del panel UPB**
- Il panel UPB comprende:
  - lo stesso UPB, che produce le proprie previsioni (usando il modello dell'Istat e modelli propri di breve periodo)
  - 3 istituti indipendenti (CER, Prometeia, Ref.Ricerche)
- Il riferimento per la validazione è quindi basato su **4 previsioni elaborate in modo indipendente**
  - attualmente le varie previsioni del panel entrano nella procedura con ugual peso
  - in prospettiva, con lo sviluppo della capacità previsiva dell'UPB, è possibile che venga attribuito un peso maggiore alla previsione propria

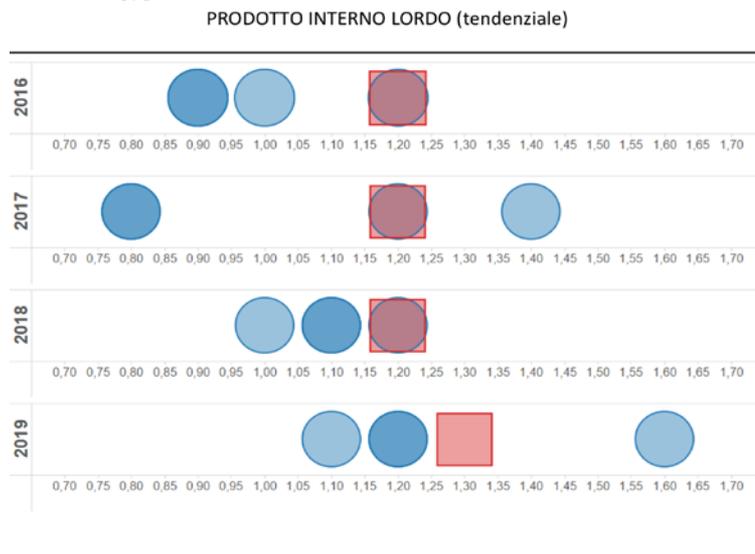
# Validazione delle previsioni macro (3)

## Principali caratteristiche della procedura

- I previsori del panel UPB nel formulare le loro previsioni adottano:
  - le ipotesi sulle **variabili esogene** (variabili internazionali e tassi di interesse) comunicate dal MEF all'inizio del processo in modo da basare le varie previsioni su un **contesto esterno omogeneo**
  - **ipotesi comuni sulla finanza pubblica**, elaborate dall'UPB:
    - scenario tendenziale: valutazione delle misure più recenti
    - scenario programmatico: ipotesi sulle misure in programma
- Validazione basata su:
  - controllo della **coerenza interna** dello scenario del MEF
  - verifica che le principali variabili siano comprese **nell'intervallo di accettabilità** costruito sulla base del panel UPB
  - valutazione della posizione delle variabili all'interno dell'intervallo (se vicine al limite superiore, viene segnalato come un elemento di rischio)

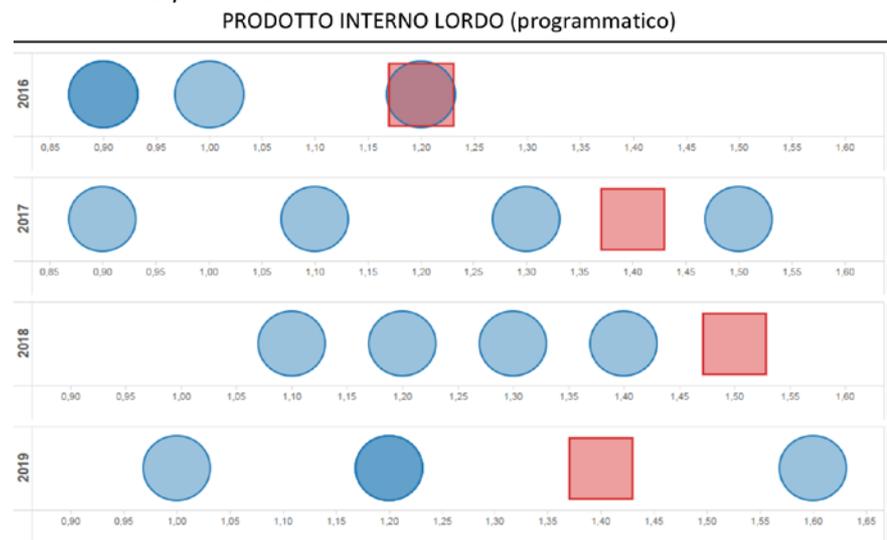
# Validazione delle previsioni macro (4)

**Fig. 1.4** – Confronto degli scenari di previsione tendenziale del Governo e del *panel* UPB



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

**Fig. 1.4** – (segue) Confronto degli scenari di previsione programmatica del Governo e del *panel* UPB



## **Rapporto UPB sulla programmazione di bilancio 2016 (sul DEF 2016)**

Risultato: validato sia il quadro tendenziale sia quello programmatico. Ma:

- 1) il Pil reale tendenziale nel 2016 e nel 2018 si situa al limite più elevato delle stime del panel UPB  $\Rightarrow$  rischi se il quadro internazionale peggiora
- 2) Il Pil reale programmatico è al limite più elevato nel 2016 e va oltre tale limite nel 2018 (per un decimo di punto)

# Validazione delle previsioni macro (5)

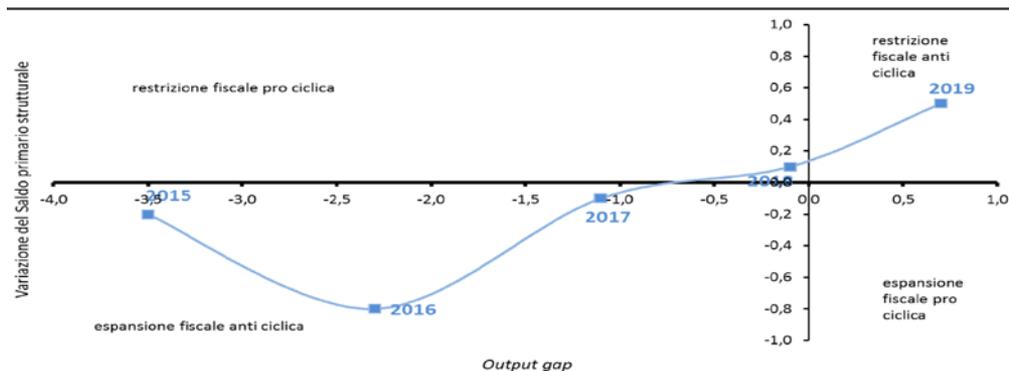
La previsione di una variabile economica non è una grandezza deterministica, bensì una **variabile aleatoria con un intervallo di confidenza**

Tuttavia, data la natura dell'esercizio (finalizzato a valutare il rispetto delle regole fiscali), il procedimento di validazione porta ad attribuire rilevanza **anche a piccole deviazioni**, nell'ordine del secondo decimale, rispetto al valore limite della previsione "accettabile"

**Cosa accadrebbe, in termini di credibilità dell'UPB, se la validazione venisse rifiutata sulla base di una piccola deviazione?**

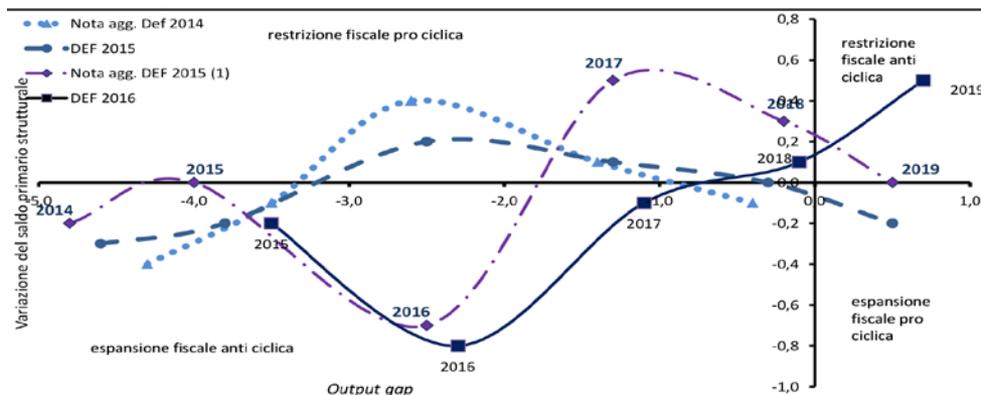
# Valutazione della fiscal stance

**Fig. 2.2** – Variazioni del saldo primario strutturale e *output gap* (in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazione sui dati del DEF 2016.

**Fig. 2.3** – Variazioni del saldo primario strutturale e *output gap* (in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazione sui dati della Nota di aggiornamento del DEF 2014, del DEF 2015, della Nota di aggiornamento del DEF 2015 e del DEF 2016.

(1) La variazione dell'avanzo primario della Nota di aggiornamento del DEF 2015 è integrata con gli effetti dell'emendamento 1.1 ("Pacchetto sicurezza") alla legge di stabilità per il 2016, pari a -0,2 punti di PIL.

# Valutazione degli scenari di finanza pubblica

**Tab. 2.1b** – Conto economico consolidato delle Amministrazioni: previsioni tendenziali a confronto  
(in percentuale del PIL)

	Nota tecnico illustrativa					DEF 2016					
	2014 (1Q/2015)	2015	2016	2017	2018	2014 (04/2016)	2015 (04/2016)	2016	2017	2018	2019
Redditi da lavoro dipendente	10,2	10,1	9,9	9,6	9,2	10,2	9,9	9,8	9,5	9,2	8,9
Consumi intermedi	8,3	7,9	7,8	7,6	7,3	8,2	8,1	7,9	7,8	7,5	7,5
Prestazioni sociali in denaro	20,3	20,5	20,4	20,2	20,0	20,3	20,3	20,3	20,1	20,0	19,9
Pensioni	15,9	15,8	15,6	15,4	15,3	15,9	15,8	15,7	15,4	15,4	15,4
Altre prestazioni sociali	4,4	4,7	4,8	4,7	4,6	4,4	4,5	4,7	4,7	4,6	4,5
Altre uscite correnti	4,1	4,1	4,0	3,7	3,5	4,2	3,9	3,9	3,7	3,6	3,5
<b>TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE</b>	<b>43,0</b>	<b>42,6</b>	<b>42,1</b>	<b>41,0</b>	<b>40,1</b>	<b>42,9</b>	<b>42,2</b>	<b>42,0</b>	<b>41,1</b>	<b>40,4</b>	<b>39,9</b>
Interessi passivi	4,6	4,3	4,3	4,1	4,0	4,6	4,2	4,0	3,8	3,6	3,5
<b>TOTALE USCITE CORRENTI</b>	<b>47,6</b>	<b>46,9</b>	<b>46,3</b>	<b>45,1</b>	<b>44,1</b>	<b>47,5</b>	<b>46,4</b>	<b>46,0</b>	<b>44,9</b>	<b>44,0</b>	<b>43,4</b>
Investimenti fissi lordi	2,2	2,3	2,3	2,2	2,1	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,2
Contributi agli investimenti	0,8	0,9	0,9	0,7	0,7	0,8	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8
Altre uscite in conto capitale	0,6	0,7	0,6	0,4	0,4	0,6	0,8	0,5	0,4	0,4	0,3
<b>TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>3,6</b>	<b>3,9</b>	<b>3,7</b>	<b>3,3</b>	<b>3,2</b>	<b>3,7</b>	<b>4,1</b>	<b>3,6</b>	<b>3,5</b>	<b>3,5</b>	<b>3,3</b>
<b>TOTALE USCITE PRIMARIE</b>	<b>46,6</b>	<b>46,6</b>	<b>45,8</b>	<b>44,3</b>	<b>43,3</b>	<b>46,6</b>	<b>46,3</b>	<b>45,6</b>	<b>44,6</b>	<b>43,8</b>	<b>43,2</b>
<b>TOTALE USCITE COMPLESSIVE</b>	<b>51,2</b>	<b>50,8</b>	<b>50,0</b>	<b>48,4</b>	<b>47,3</b>	<b>51,2</b>	<b>50,5</b>	<b>49,6</b>	<b>48,4</b>	<b>47,5</b>	<b>46,7</b>
Totale entrate tributarie	30,1	30,4	30,0	30,1	29,9	30,3	30,1	29,6	29,7	29,8	29,6
Imposte dirette	14,7	15,2	15,1	14,6	14,3	14,8	14,8	14,7	14,3	14,1	14,0
Imposte indirette	15,3	15,0	14,7	15,5	15,5	15,4	15,2	14,7	15,4	15,6	15,5
Imposte in c/capitale	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	13,4	13,3	13,1	12,9	13,0	13,3	13,4	13,1	13,0	13,1	13,3
Contributi sociali effettivi	13,2	13,1	12,9	12,7	12,7	13,1	13,1	12,9	12,7	12,9	13,1
Contributi sociali figurativi	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	4,3	4,2	4,1	4,0	4,0	4,3	4,2	4,2	4,0	4,0	3,9
<b>TOTALE ENTRATE CORRENTI</b>	<b>47,7</b>	<b>47,8</b>	<b>47,1</b>	<b>47,0</b>	<b>46,8</b>	<b>47,7</b>	<b>47,6</b>	<b>46,7</b>	<b>46,7</b>	<b>46,8</b>	<b>46,8</b>
ALTRE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3
<b>TOTALE ENTRATE</b>	<b>48,2</b>	<b>48,2</b>	<b>47,6</b>	<b>47,3</b>	<b>47,1</b>	<b>48,2</b>	<b>47,9</b>	<b>47,2</b>	<b>46,9</b>	<b>47,1</b>	<b>47,1</b>
<b>INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO PRIMARIO</b>	<b>1,6</b>	<b>1,7</b>	<b>1,8</b>	<b>3,0</b>	<b>3,8</b>	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>	<b>1,7</b>	<b>2,4</b>	<b>3,3</b>	<b>3,9</b>
<b>INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,4</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,3</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,4</b>
PIL nominale	1.613.859	1.635.384	1.678.566	1.734.508	1.792.769	1.611.884	1.636.372	1.671.584	1.715.832	1.764.755	1.818.439

Fonte: elaborazioni UPB su Nota tecnico-illustrativa alla Legge di Stabilità del 2016, Tabella 3.2-5; Documento di economia e finanza 2016, Tabella 11.2-1.

# Valutazione della strategia di bilancio in termini strutturali

**Tab. 2.4 - Componenti del saldo di bilancio programmatico**

(in percentuale del PIL. Segno + = miglioramento del saldo)

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Avanzo primario strutturale (a)</b>	<b>3.6</b>	<b>2.8</b>	<b>2.7</b>	<b>2.8</b>	<b>3.3</b>
<i>Variazione (a')</i>	-0.2	-0.8	-0.1	0.1	0.5
<b>Interessi (b)</b>	<b>-4.2</b>	<b>-4.0</b>	<b>-3.8</b>	<b>-3.6</b>	<b>-3.5</b>
<i>Variazione (b')</i>	0.4	0.2	0.2	0.2	0.1
<b>Saldo di bilancio strutturale (c=a+b)</b>	<b>-0.6</b>	<b>-1.2</b>	<b>-1.1</b>	<b>-0.8</b>	<b>-0.2</b>
<i>Variazione (c'=a'+b')</i>	0.2	-0.7	0.1	0.3	0.6
<b>Componente ciclica del saldo di bilancio (d)</b>	<b>-1.9</b>	<b>-1.2</b>	<b>-0.6</b>	<b>-0.1</b>	<b>0.4</b>
<i>Variazione (d')</i>	0.5	0.7	0.6	0.5	0.5
<b>Misure una tantum (e)</b>	<b>-0.1</b>	<b>0.1</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>
<i>Variazione (e')</i>	-0.3	0.2	-0.1	0.0	0.0
<b>Saldo complessivo (f=c+d+e)</b>	<b>-2.6</b>	<b>-2.3</b>	<b>-1.8</b>	<b>-0.9</b>	<b>0.1</b>
<i>Variazione (f'=c'+d'+e')</i>	0.4	0.3	0.5	0.9	1.0

Fonte: elaborazioni su DEF 2016.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali.

# Monitoraggio delle regole di bilancio

## Aggiustamento del saldo strutturale richiesto Comunicazione sulla flessibilità del PSC - 13 gennaio 2015

Aggiustamento annuo di bilancio richiesto			
	Condizioni	debito inferiore al 60 e nessun rischio di sostenibilità	debito superiore al 60 o rischio di sostenibilità
Congiuntura eccezionalmente sfavorevole	crescita reale $< 0$ o divario tra prodotto effettivo e potenziale $< -4$	nessun bisogno di aggiustamento	
Congiuntura molto sfavorevole	$-4 \leq$ divario tra prodotto effettivo e potenziale $< -3$	0	0,25
Congiuntura sfavorevole	$-3 \leq$ divario tra prodotto effettivo e potenziale $< -1,5$	0 se crescita inferiore al potenziale, 0,25 se crescita superiore al potenziale	0,25 se crescita inferiore al potenziale, 0,5 se crescita superiore al potenziale
Congiuntura normale	$-1,5 \leq$ divario tra prodotto effettivo e potenziale $< 1,5$	0,5	$> 0,5$
Congiuntura favorevole	divario tra prodotto effettivo e potenziale $\geq 1,5$	$> 0,5$ se crescita inferiore al potenziale, 0,75 se crescita superiore al potenziale	$\geq 0,75$ se crescita inferiore al potenziale, $\geq 1$ se crescita superiore al potenziale

Fonte: Commissione europea, *Comunicazione della Commissione sulla flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di stabilità e crescita.*

# Monitoraggio delle regole di bilancio

## Regola dell'aggiustamento dell'indebitamento netto strutturale (programmatico) (+ = miglioramento)

**2016:**  $-0,7 \ll +0,5$  (matrice aggiustamento SS: «congiuntura sfavorevole» con crescita reale > crescita potenziale + debito/Pil > 60%). Ma il governo invoca l'applicazione delle «clausola delle riforme strutturali» e della «clausola degli investimenti» che vale 0,75 di aggiustamento (opinione CE 18 maggio) → **scostamento dalla regola = 0,45 ma non significativo (<0,5)**

Rischio: riusciremo a realizzare effettivamente gli investimenti promessi (5,15 mld)?

**2017:**  $0,1 < (>0,5)$  (matrice aggiustamento SS «congiuntura normale» + debito/Pil > 60%) → **rischio di deviazione significativa (scostamento > 0,5?)**

**2018:**  $0,3 < (>0,5)$  come nel 2017 → **rischio di deviazione significativa (scostamento > 0,5?)**

**2019:**  $0,6 \approx (>0,5)$  OMT sostanzialmente raggiunto → **regola rispettata**

# Monitoraggio delle regole di bilancio

Tenuto conto di questi elementi, il quadro presentato nel DEF, allo stato delle informazioni attuali, non sembra rientrare nell'ambito definitorio dell'evento eccezionale come desumibile dall'ordinamento europeo.

In conclusione, gli obiettivi di bilancio presentati nel DEF per il 2017 e il 2018 non configurano un percorso di avvicinamento all'OMT coerente con lo stato attuale del quadro interpretativo delle regole di bilancio europee come trasposte nell'ordinamento interno.

Se la flessibilità consentita fosse invece massima (0,75), considerando le stime del DEF la regola della spesa verrebbe rispettata in quanto il *benchmark* sarebbe più alto e pari a circa lo 0,6 per cento.

# Valutazione della sostenibilità di M/T del debito

**Tab. 2.5** – Determinanti della variazione del rapporto tra il debito e il PIL (1)  
(in percentuale del PIL e tassi di variazione)

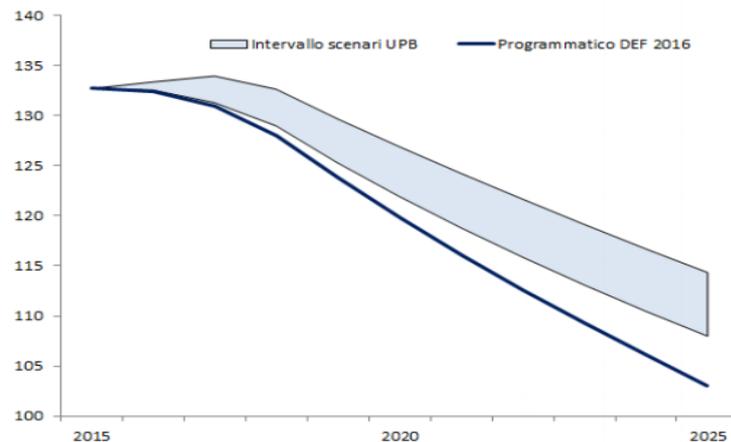
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Rapporto debito/PIL	132,5	132,7	132,4	130,9	128,0	123,8
<b>Variazione rapporto debito/PIL</b>	<b>3,5</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,3</b>	<b>-1,5</b>	<b>-2,9</b>	<b>-4,2</b>
<b>Avanzo primario (competenza economica)</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,7</b>	<b>-2,0</b>	<b>-2,7</b>	<b>-3,6</b>
<b>Effetto snow-ball (2), di cui:</b>	<b>4,0</b>	<b>2,2</b>	<b>1,2</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,5</b>
<i>onere medio del debito (competenza economica)</i>	3,6	3,2	3,1	2,9	2,8	2,8
<i>tasso di crescita del PIL nominale</i>	0,5	1,5	2,2	2,5	3,1	3,2
<b>Aggiustamento stock-flussi</b>	<b>1,1</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>
<i>Differenza cassa-competenza</i>	0,9	0,2	0,4	0,1	0,1	-0,1
<i>Accumulazione netta di attività finanziare (3) di cui:</i>	0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
<i>introiti da privatizzazioni</i>	-0,2	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5	-0,3
<i>Effetti di valutazione del debito</i>	-0,4	-0,1	0,0	0,2	0,2	0,3
<i>Altro (4)</i>	0,4	-0,4	-0,1	-0,3	-0,2	-0,2

Fonte: DEF 2016 ed elaborazioni UPB.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali. – (2) L'effetto *snow-ball* è calcolato moltiplicando il rapporto tra il debito e il PIL dell'anno precedente per il fattore  $(r - g)/(1 + g)$ , dove  $r$  è l'onere medio del debito e  $g$  il tasso di crescita nominale del PIL. – (3) Include gli effetti dei contributi per il *Greek Loan Facility* e il programma ESM. – (4) Comprende variazioni delle disponibilità liquide del MEF, contributi a sostegno dell'area dell'euro previsti nell'ambito dell'EFSSF, riclassificazioni Eurostat, discrepanze statistiche.

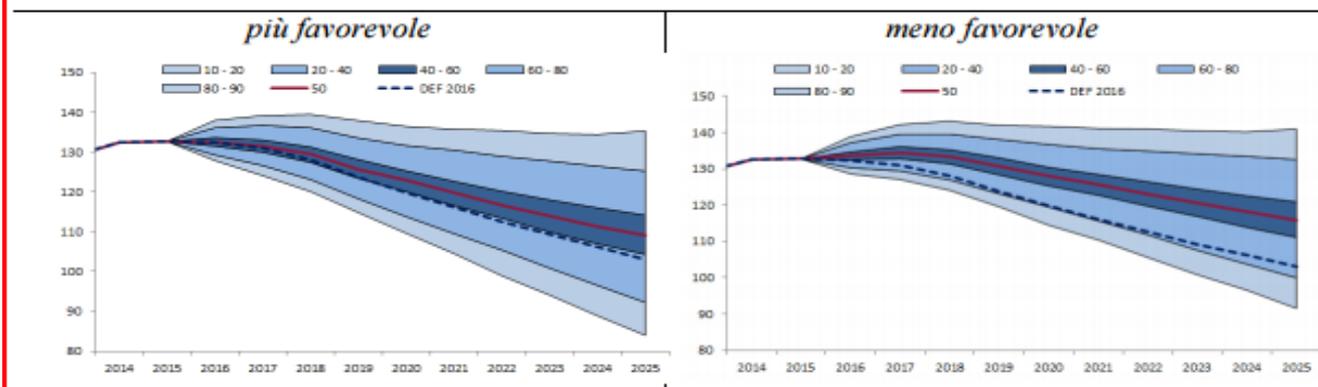
# Valutazione della sostenibilità di M/T del debito

**Fig. 3.2** – La dinamica debito/PIL in diversi scenari macroeconomici



Fonte: stime UPB ed elaborazioni sulla base dei dati del DEF 2016 e del *panel* dei previsori.

**Fig. 3.3** – Analisi stocastica: scenario programmatico DEF 2016 rispetto a scenario UPB



Fonte: stime UPB ed elaborazioni sulla base dei dati del DEF 2016 e del *panel* di previsori.

# Quali effetti dei fiscal council sulla disciplina di bilancio degli Stati? (1)

Qualche evidenza empirica (basate su regressioni econometriche su dati panel) sull'**effetto di disciplina fiscale esercitato dai Fiscal Council** sulle scelte dei governi => **effetto di deterrenza** rispetto alla tendenza a deficit eccessivi

In particolare, questo effetto è più rilevante:

- se le **regole di bilancio sono chiare e rigide**
- se il Fiscal Council ha **solide basi normative e una chiara collocazione istituzionale**
- se il Fiscal Council ha un **effettivo vantaggio in termini di accesso alle informazioni** economiche e di finanza pubblica rilevanti rispetto agli altri soggetti istituzionali

# Quali effetti dei fiscal council sulla disciplina di bilancio degli Stati? (2)

Qualche effetto anche nell'esperienza dell'UPB?

- Valutazione complessa in termini di risultati della politica fiscale (quale controfattuale?)
- Influenza sulle decisioni? Può essere diretta (raramente attraverso il comply or explain) o indiretta (nel dibattito parlamentare, nei media, ecc.)
- L'influenza maggiore è di tipo "preventivo". Non misurabile, supportata solo da evidenza aneddótica
- Un pre-requisito fondamentale è che la IFI sia percepita come istituzione nazionale (non imposta dall'esterno) con una solida reputazione di imparzialità e di competenza tecnica
- Difficoltà di accesso a basi informative riservate

## Per approfondire:

Debrun, Xavier, David Hauner and Manmohan S. Kumar, 2009, "Independent Fiscal Agencies," *Journal of Economic Surveys*, 23: 44-81.

Debrun, Xavier, 2011, "The Theory of Independent Fiscal Agencies: Where Are We? And Where Do We Go from There?" *Economic Policy Papers (Wirtschaftspolitische Blätter)*, 1-2011: 559-70. Also available as IMF Working Paper No 11/173.

Fabrizio, Stefania, and Ashoka Mody, 2006, "Can Budgetary Institutions Counteract Political Indiscipline?" *Economic Policy*, 21: 689-739.

Kopits, George (ed.), 2013, *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of independent Fiscal Institutions*, Oxford University Press.

R. Beetsma and X. Debrun, «Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness», IMF WP April 2016

G. Colletta, C. Graziano and G. Infantino, «Do Fiscal Councils Impact Fiscal Performance?», MEF WP, March 2015

**Grazie per l'attenzione**