



APPUNTI DONATI DA

FEDERICO DE ANGELIS SCORSONE
A.A. 2020-2021 FINANZA PUBBLICA CON A. DI MAJO

Avvertimento ai lettori

Il programma d'esame è particolare. In sostanza sono un mix di libri, articoli, paper, slide e via dicendo. Ovviamente queste sintesi non possono essere intesi come sostitutivi al 100%, bensì come un supporto allo studio utile per ripetere ecc. ecc.

BUDGETING PUBBLICO, DEMOCRAZIA DI BILANCIO, GOVERNO DELLE FINANZE PUBBLICHE: LA STORIA DI UNA COMPLESSA INTERAZIONE

Fiscal policy = uso del bilancio pubblico per nel contrasto di andamenti macroeconomici non ritenuti soddisfacenti. Questo incide sui bilanci pubblici fino agli anni '70 del '900.

Negli ultimi decenni l'enfasi sulle politiche di finanza pubblica si orienta sul fiscal consolidation. Importante anche la cd burocrazia di bilancio, dovuta in buona parte alle informazioni dettagliate su spese, entrate e debiti pubblici, che orientano la scelta dei governi.

Il governo della finanza pubblica nell'età moderna: gli stati assoluti e i podromi della democrazia di bilancio

Nelle grandi monarchie il potere assoluto del sovrano si strutturava soprattutto nel campo finanziario. Il limite al prelievo è la tolleranza dei cittadini alla pressione fiscale ed il rischio di ribellioni.

In Inghilterra con la Magna Carta del 1215 il potere del re trova il limite di quello dei baroni, che approvano o respingono la proposta di tassazione.

In ogni caso anche l'esistenza di organi consultivi in diversi paesi (Francia e Spagna) di fatto è nulla perché raramente ci sono conflitti in tal senso. In questo momento storico pertanto il rapporto è semplicemente tra sovrano ed esecutori finanziari.

Insomma in questo momento, casse che presentano i conti al netto delle spese, contabilità separate, segreto imposto ai funzionari e corruzioni fanno sì che il processo di bilancio non sia molto pubblico e trasparente.

In ogni caso, sebbene il potere dei baroni con la Magna Carta non comprendeva il potere sulla spesa ma solo quello sulla tassazione, questo è un primo passo verso il processo di budgeting



pubblico. Il finanziamento all'epoca avveniva soprattutto con credito (e poi talvolta con necessario aumento dei tributi).

Le conseguenze delle grandi rivoluzioni borghesi europee

Nel **regno inglese nel 1600**, prima della sanguinosa rivoluzione francese, i sovrani furono costretti ad emanare la **bill of rights**, **che non permetteva l'aumento dei prelievi senza l'ok dal parlamento**. A questo si aggiunge un po' di anni dopo un finanziamento annuale alla corona di 700K sterline prese dal gettito tributario. Non è l'unica novità: ad esempio nel 1787 viene creato il consolidated fund, affermando così il principio dell'unità di bilancio (un solo bilancio e non tanti).

E' con la rivoluzione francese che si mettono i primi mattoni di un processo pubblico di bilancio simile alle democrazie odierne. Nella dichiarazione dei diritti dei cittadini e dell'uomo si dichiara che la società ha la facoltà di constatare, da loro stessi o mediante i loro rappresentanti, la necessità di contribuzione pubblica, nella quantità, nel tempo e nel modo. A questo si aggiunge il diritto della comunità di chiedere conto agli agenti pubblici della amministrazione.

In ogni caso il processo di bilancio è una cosa lenta -- dalla magna carta al potere del parlamento 'borghese' sono passati 5 secoli.

Il pieno sviluppo di una democrazia di bilancio, richiederà che le camere rappresentative siano elette a suffragio universale. Cosa che avverrà solo nel '900.

L'esercizio del diritto del bilancio comporta anche una scelta tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, con una tendenza a quest'ultima.

Importante considerare nel processo di rivoluzioni anche la famosa frase '*no taxation without representation*' rivolta dai colonist americani all'impero inglese. La democrazia di bilancio negli U.S. sarò diverso rispetto a come lo è nei paesi europei.

La formazione e le vicende della democrazia di bilancio negli Stati Uniti d'America

Dal finire della rivoluzione (1787) all'emanazione della costituzione (1788) passa un periodo di difficoltà per le finanze pubbliche, non esistendo ancora un stato federale.

Nella convenzione di Philadelphia si fronteggiano i federalisti di Hamilton ed i republicans di jefferson. Vincerà il primo: gli U.S. saranno uno stato vero, dotato di potere tributario, e la possibilità di contrarre debito e creare moneta.

Anche sulla divisione dei poteri dello stato ci stavano divisioni: prevalse jefferson sulla linea della parlamentarizzazione del processo di bilancio (Hamilton spingeva per un potere dell'esecutivo particolarmente accentrato in materia di finanza pubblica).

Il parlamento è deciso dal congresso e non dal presidente e dal segretario al tesoro. In ogni caso nel corso del tempo ci sono state modifiche in favore dell'esecutivo.

Ad esempio dopo il *budget ed accounting act* del 1921, i dipartimenti (ministeri) furono obbligati a mandare le previsioni di spesa ed entrata al bureau, una nuova istituzione sotto il controllo del presidente. Nessuna approvazione poteva esistere senza l'Ok del presidente e delle commissioni parlamentari.



Nel secondo mandato di Nixon egli cercò di spingere verso una riduzione della spesa, affermando questo potere come prerogativa del presidente. Il congresso reagì facendo passare una legge che in realtà dava questo potere al congresso stesso.

Alla fine finisce che fanno pace ma il **processo di bilancio dipende dalle negoziazioni politiche tra due poteri indipendenti (esecutivo e legislativo), con un potere che tende alle votazioni parlamentari. In ogni caso il processo non è influenzabile da voti di fiducia governativa come in europa.**

Ecco comunque la differenza tra paesi europei e U.S.

La realizzazione della democrazia di bilancio negli stati europei, dal congresso di Vienna alla prima guerra mondiale

Dalla restaurazione napoleonica alla prima guerra mondiale ci sono momenti che si alternano a tentativi di regimi assolutistici e democrazie costituzionali.

Solo all'inizio del XX secolo *sembra* che ci siano nei paesi europei forme di governi costituzionali duraturi.

Ad oggi si vedono US e UK come due estremi, laddove in UK il ruolo del parlamento sembra affermarsi come limitatore del potere del governo. Il governo ha centralizzato molto il processo di bilancio e le decisioni di finanza pubblica, addirittura dal 1921 è passata la regola che ogni emendamento è come un voto di fiducia all'esecutivo.

In Italia e Germania dopo l'unificazione in ogni caso le prerogative parlamentari in materia di bilancio risentivano della debolezza delle istituzioni democratiche. Anche in Francia il processo fu lento.

Possiamo dire che l'iter in via generale è il seguente:

1. *ministero sottopone al tesoro le previsioni di spesa per l'anno successivo*
2. *tesoro raccoglie e consolida le previsioni di spesa in un unico documento. Stessa cosa per entrate e previsioni di indebitamento*
3. *parlamento ne dibatte (pareggio di bilancio obbligatorio)*
4. *nei tempi dovuti i tributi vengono introitati ed i fondi allocati al ministero e spesi*
5. *le entrate e le spese vengono contabilizzate.*

Il pareggio viene considerato come una regola di buona amministrazione. Secondo le regole accettate il bilancio di previsione per facilitare il rimborso del debito deve destinare ogni anno un certo ammontare di risorse al riassorbimento del debito.

Il pareggio di bilancio era considerato, oltre che una prassi di buona amministrazione, un disincentivo alla crescita della spesa pubblica che in quel periodo era intorno al 10% del PIL.

L'obiettivo principale del budgeting delle democrazie è in questo primo periodo di consentire ai cittadini-elettori un ruolo nelle scelte di finanza pubblica. In questo periodo in ogni caso è difficile perché le informazioni sono ristrette, le lobbies sono presenti ed i governanti talvolta fanno illusione finanziaria.



La pace di versailles, la crescita della spesa pubblica, la grande crisi: la gestione dei bilanci pubblici e la fiscal policy

Dopo la prima guerra mondiale le dittature certamente non giovano alla democrazia di bilancio, anzi snaturandola, la mancanza di opposizione e della possibilità di contestazione non alimentano la democrazia di bilancio.

Dai processi l'enfasi si sposta sui risultati delle scelte. Il cambiamento si manifesta gradualmente e si innesterà su diverse mutazioni strutturali, come la crescita duratura dei bilanci pubblici, l'assunzione di di entità sempre più rilevante di compiti redistributivi da parte dello stato e l'invenzione del ruolo macroeconomico del bilancio pubblico (fiscal policy), che inizia dalla WW2 e continua successivamente.

Dopo la WW2 l'entità dei bilanci pubblici rispetto al PIL cresce di più. Diventa anche importante la gestione delle risorse alla ricerca di un utilizzo efficiente.

Grande novità degli anni '40 è la cd. *fiscal policy*: ossia l'utilizzo di risorse monetarie e di bilancio per quanto riguarda il governo della domanda effettiva (manovra keynesiana). Nelle depressioni si alterano i flussi di entrata e spese portando anche il saldo ad essere negativo. Si apre in questo momento anche l'idea di un indebitamento come qualcosa di normale e non emergenziale (su questo l'opinione pubblica aveva dei dubbi). In ogni caso per rendere accettabile la gestione del bilancio pubblico non in pareggio ci provò la scuola svedese di myrdal -- propose una regole di oscillazione del saldo di bilancio nel corso del ciclo economico (anche con meccanismi automatici evidenti).

Le discussioni sull'opportunità e l'efficacia della fiscal policy continuano dopo la WW2. Negli anni '50 negli U.S. l'idea si sposta dal concetto di stabilizzazione del prodotto allo sviluppo del reddito potenziale, soprattutto nell'amministrazione americana.

Per quanto riguarda l'Italia apparentemente l'art. 81 del pareggio di bilancio nella versione originaria specificava che per ogni nuova legge che autorizzasse spese ci fosse una indicazione sulle risorse da utilizzare e reperire. Nel 1966 la corte costituzionale interpellata sull'argomento specificò che non doveva esserci un automatico pareggio di bilancio, bensì un tendenziale pareggio tra entrate e uscite.

L'art. 81 è stato modificato nel 2012 con il pareggio di bilancio in costituzione; l'esigenza di politiche di stabilizzazione si evidenzia anche con la natura dei trattati europei ed il loro contenuto.

La diffusione della fiscal policy e gli adattamenti del budgeting pubblico

Storia del budgeting pubblico negli ultimi decenni del '900 è simile ad un po' tutti i paesi OECD. Negli anni '60-'70 del '900 la fiscal policy domina il dibattito pubblico e le scelte operative. Ci sta l'idea che le politiche economiche di breve termine possano attenuare l'andamento del ciclo nazionale e favorire lo sviluppo, affrontare gli squilibri della bilancia dei pagamenti e governare l'inflazione.



Ovviamente una politica del genere necessita di un sistema dei conti pubblici tale da supportare questo tipo di analisi. L'ONU propose un system of national accounts utilizzabile in tutti i paesi ad economia di mercato. Nella seconda metà degli anni '70 i dati erano disponibili in sede oecd, pertanto era possibile fare lo studio dell'impatto fiscale. Per l'Italia ci pensò il centro studi della banca d'Italia, il quale disse che le politiche fatte fossero tendenzialmente pro-cicliche.

La fiscal policy subisce una battuta di arresto con le due crisi petrolifere degli anni '70: i prezzi aumentano, ed il gettito, sebbene ci fosse il fiscal drag, non era sufficiente visto l'aumento delle spese monetarie. In questo contesto comincia ad affermarsi l'idea che lo stato non dovesse più occuparsi di gestire la domanda; nasceva così un neo-liberismo che si sarebbe diffuso nelle economie di mercato.

L'obiettivo dichiarato adesso è quello di limitare i disavanzi e ridurre il rapporto tra le spese della pubblica amministrazione e PIL che negli anni '90 raggiunse il massimo (nei paesi sviluppati tra il 45% ed il 50%).

Il budgeting pubblico e la fiscal consolidation

La fiscal consolidation è la policy che mira a ridurre i disavanzi e l'accumulazione del debito.

Debito e deficit valutati in relazione al PIL.

Fiscal consolidation sembra meno legata alle relazioni tra grandezze di bilancio ed andamento macroeconomico → questi indicatori nel tempo erano stati estranei tra gli studiosi del public budgeting mentre da questa impostazione ne deriva anche una platea di strumenti utilizzabili (regole fiscali, vincoli, procedure trasparenti, istituzione di uffici indipendenti di bilancio ecc. ecc.).

Una ricerca del 2019 dell'OECD afferma che i disavanzi dei paesi si sono stabilizzati negli ultimi anni, anche se questo dato è corretto dal ricorso al [saldo strutturale e pil potenziale](#). Ricordiamo che saldo strutturale è il saldo corretto per il ciclo economico e le misure una tantum.

In questo sembra che il potere legislativo si stia man mano 'indebolendo': nelle analisi internazionali dell'oecd sembra che il deficit bias¹ giustifichi vincoli, anche costituzionali, alla libertà dei parlamenti nella discussione delle politiche di bilancio.

Un'analisi sintetica di alcuni dati sugli andamenti macroeconomici e i disavanzi e debiti pubblici nei paesi sviluppati nei recenti decenni

L'europa imbecca la via del *fiscal consolidation* → con i trattati di Maastricht, i vari patti di stabilità e bilancio e le sanzioni ad esse collegate, in un contesto in cui i tassi di crescita del PIL reali cadono.

Tra la fine degli anni '90 ed il 2009 il rapporto deficit/PIL oscilla tra il 2% ed il 3.8%. Dopo la crisi finanziaria sale fino all'8% per poi tornare sotto il 3% gradualmente.

Lo stock di debito pubblico in relazione al pil invece sale da circa il 70% degli anni '90 fino al 113% del 2018.

La fiscal consolidation usa i saldi dei bilanci pubblici corretti per gli effetti del ciclo.

¹ **Deficit bias**: The tendency of governments to allow deficit and public debt levels to increase.



Sul saldo strutturale di bilancio oltre che sul valore del debito pubblico, è basata la sorveglianza dell'UE.

Il disavanzo strutturale nella media dei paesi OECD oscilla

>tra la fine degli anni '90 al 2008 tra 1% e 4% del PIL

>con la crisi sale fino al 6,9%

>per poi riscendere intorno al 2%

Motivazioni della fiscal consolidation

Siamo in un contesto di globalizzazione → i mercati e le relazioni diventano globali. I mercati sono connessi e gli stati tuttavia hanno gli strumenti nazionali che talvolta hanno difficoltà a competere o gestire situazioni globali.

In questo contesto chi detiene il debito pubblico ha del potere e la direzione verso la quale si va verso la fiscal consolidation anche questa. Non ripagare il debito (elevato) ha dei costi enormi.

Pertanto molti hanno interesse che lo stato sia capace di ripagare → da qui l'importanza dello 'spread' e del lavoro effettuato dalle agenzie di rating.

Un sostegno a questo tipo di politiche di bilancio proviene da coloro che pensano che basti far agire gli stabilizzatori automatici anziché vere e propri interventi durante fasi sfavorevoli del ciclo economico.

I documenti e le analisi OECD alimentano questa cosa facendo leva sui difetti di funzionamento delle democrazie ed il diritto di voto che spingerebbe verso un aumento delle spese, oltre che nell'individuazione di una continua ed insoddisfacente dinamica della domanda globale.

In UE, l'idea prevalente, esplicitata anche nel trattato di Lisbona, è quello di un'economia sociale di mercato → secondo tale idea lo stato deve regolare i mercati in maniera tale da approssimare quello teoricamente assicurato da un mercato perfettamente competitivo. Tale assetto richiede una finanza pubblica ordinata e poco indebitata. L'UE è nata con paesi dalle diverse finanze e questo ha portato alla necessità di inserire delle regole tali da introdurre disciplina.

Regole di bilancio ed investimenti pubblici

La definizione di fiscal consolidation non tiene in considerazione differenze tra tra categoria di spesa → nell'800 la norma del pareggio di bilancio veniva elusa per le spese di investimento.

Ad oggi il conteggio 'fuori bilancio' delle spese investimenti (golden rule) è osteggiato per via dell'azzardo morale e della sua natura di artificio contabile.

Sarebbe opportuno (per Di Majo) ragionare sull'introduzione di una golden rule europea.

Conclusioni

Il budgeting pubblico nel tempo ha separato la finanza pubblica da quella del sovrano.

Il lungo periodo che ha permesso ai cittadini di poter incidere sul prelievo e sulle spese si può considerare concluso grazie al suffragio universale.

Ad oggi esiste in alcuni paesi (USA esclusa) l'insoddisfazione dei governi per l'incapacità dei parlamenti di consentire una soddisfacente azione sulle finanze pubbliche.



L'accentramento del potere dell'esecutivo sul budgeting pubblico si accentua nel periodo dove le finanze pubbliche sono governate dalla cd fiscal policy e per ragioni di tempo ed intervento è necessario intervenire. Inoltre sempre in questo periodo per ragioni macroeconomiche si lascia un po' da parte il (teorico) pareggio di bilancio.

Per quanto riguarda l'attuale momento storico la dimensione internazionale dei mercati fa sì che ci sia una gestione prudente del debito pubblico.

Ora si ricerca il saldo in pareggio strutturale.