

DEMOCRAZIA E BILANCIO PUBBLICO

**Secondo convegno nazionale
di contabilità pubblica**

**Venezia 28 - 29 novembre 2019
Università Ca' Foscari Venezia**

Daniele Franco

Procedure, indicatori, sostenibilità

Le procedure

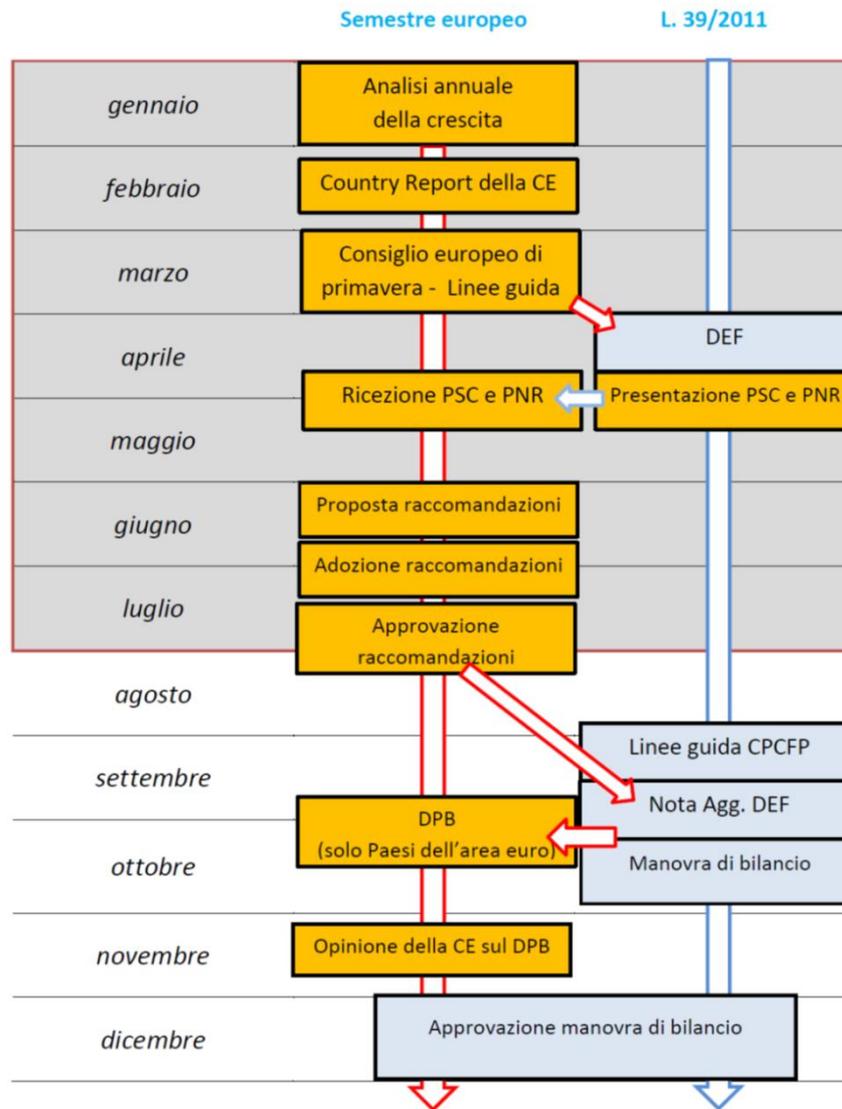
Varie riforme, significativi progressi

- **Negli ultimi decenni il processo di bilancio è stato caratterizzato da importanti riforme (L. 468/1978; L. 362/1988; L. 296/2006; L. 196/2009; L. 243/2012).**
- **Vi ha contribuito anche l'introduzione delle regole europee e degli standard statistici concordati a livello europeo.**
- **Nel 2014 è stato costituito l'Ufficio Parlamentare di Bilancio.**
- **Le innovazioni hanno prodotto vari effetti positivi:**
 - **maggiore rispetto dei tempi del ciclo di bilancio**
 - **maggiore coerenza fra obiettivi e risultati**
 - **previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica più realistiche**

L'attenzione si è concentrata sui saldi

- Per 25 anni (1965-90) la spesa per interessi e una parte delle altre spese sono state finanziate con il ricorso al debito.
 - Per 20 anni (1975-94) l'indebitamento netto è stato pari a circa il 10% del PIL
- ⇒ **assicurare il conseguimento degli obiettivi fissati per i saldi ha pertanto rappresentato la preoccupazione più importante per chi disegnava l'assetto delle procedure di finanza pubblica.**
- L'introduzione delle regole europee ha accentuato questa esigenza.
- ⇒ **si sono definite procedure e strumenti di monitoraggio volti ad assicurare che gli obiettivi fissati nel DEF/NADEF siano raggiunti.**
- Né l'esame parlamentare della Legge di bilancio né l'attività legislativa in corso d'anno possono modificare i saldi.
- Per modificare gli obiettivi la L 243/2012 prevede una specifica procedura (relazione, maggioranza qualificata, eventi eccezionali, piano di rientro).

Il ciclo nazionale del bilancio è integrato con quello europeo



Strutture tecniche competenti e complementari

- **Nel corso degli anni si sono andate consolidando importanti strutture tecniche:**
 - **RGS** formula le previsioni di finanza pubblica e monitora l'evoluzione dei conti nel corso dell'anno. Assicura che la Legge di bilancio sia coerente con gli obiettivi e che l'attività legislativa in corso d'anno non modifichi i saldi.
 - **DT** formula le previsioni macroeconomiche ufficiali.
 - **Istat** è responsabile del conto economico della PA. Istat e Eurostat assicurano la coerenza dei dati con i canoni concordati a livello europeo.
 - **Banca d'Italia** è responsabile per le statistiche sul debito pubblico; monitora l'evoluzione dei conti. Contribuisce alla compliance con i canoni UE.
 - **UPB** valida il quadro macro, il rispetto delle regole, le condizioni per evento eccezionale, informa Parlamento e opinione pubblica circa l'evoluzione dei conti.
 - **Corte dei Conti** esamina la coerenza delle norme con l'assetto contabile; ha accresciuto l'enfasi sull'evoluzione dei conti.

Problemi aperti: macro

- Nel complesso, il quadro informativo e le procedure forniscono ai decisori politici la **possibilità di seguire tempestivamente l'evoluzione dei conti pubblici e di raggiungere gli obiettivi** (a parità di variabili esogene).
- Tuttavia, nonostante un assetto normativo volto al riequilibrio dei conti pubblici, ci troviamo in genere ad affrontare le recessioni con un saldo di bilancio che offre **margini limitati per le politiche di stabilizzazione**.
- Il **debito pubblico italiano resta elevato**: limita le politiche anticicliche, espone agli andamenti dei mercati finanziari; assorbe risorse che potrebbero essere destinate a servizi pubblici, investimenti e riduzione della imposte.
- L'utilizzo sistematico e su grande scala degli aumenti IVA prospettici (cosiddette clausole di salvaguardia) **vincola le politiche degli anni successivi**. Di fatto, contribuisce ad accorciare l'orizzonte di programmazione.

Problemi aperti: micro

- Nonostante i miglioramenti contabili (es. riformulazione del bilancio per missioni e programmi) vi è una **forte inerzia nell'allocazione delle risorse pubbliche** ⇒ la struttura della spesa si adegua lentamente all'evolversi delle esigenze del Paese.
- In passato, a fronte di pressanti esigenze di consolidamento dei conti, si è proceduto a una forte **contrazione della spesa per investimenti**. Le politiche volte a espanderla si scontrano ora con difficoltà procedurali e la debolezza degli apparati tecnici.
- **Non vi è un sistematico e approfondito esame degli effetti economici delle misure prese** (su crescita, occupazione, distribuzione redditi, sostenibilità di lungo periodo, ecc.), spesso a causa del fatto che le decisioni vengono prese all'ultimo minuto.

Quali passi ulteriori?

- **La definizione delle misure importanti va anticipata, così da consentire un esame tecnico più approfondito.** La NADEF dovrebbe effettuare variazioni limitate degli obiettivi, sulla base degli ultimi dati macro e sulle entrate.
- In particolare, nell'attuale contesto, andrebbe discusso per tempo se, in quale misura e come sostituire il gettito delle **clausole di salvaguardia**.
- **Andrebbe potenziata l'analisi degli effetti economici delle misure, sia ex ante sia ex post.**
- **Le procedure sono importanti, ma non sono «bacchette magiche».** Servono:
 - una politica economica orientata al medio-lungo termine (con obiettivi in grado di ridurre il rapporto deb/PIL),
 - stabilità normativa,
 - apparati tecnici solidi in **tutte** le strutture pubbliche,
 - chiarezza nelle prospettive dell'intervento pubblico.

Gli indicatori

Indicatori e politica economica

- L'efficacia della politica di bilancio dipende in misura rilevante dagli indicatori a cui essa fa riferimento.
- **Gli indicatori devono essere fondati su sistemi statistico-contabili trasparenti.**
- In prima istanza, gli indicatori devono consentire di:
 - definire **obiettivi intermedi** rilevanti per gli obiettivi della politica economica
 - monitorare in corso d'anno l'**andamento** della finanza pubblica
 - valutare a posteriori i **risultati** ottenuti
- Inoltre, devono fornire elementi per valutare:
 - gli effetti di macroeconomia e politiche discrezionali sui conti pubblici
 - la sostenibilità delle politiche pubbliche
- NB: “Legge di Goodhart”: **quando una grandezza statistica diventa un obiettivo, cessa di essere una buona grandezza statistica.**

Dal fabbisogno del settore statale ...

- Tra gli anni '50 e gli anni '90 il **fabbisogno del settore statale** è stato il principale parametro per la valutazione dell'andamento della finanza pubblica. Ad esso (e al relativo saldo primario) si faceva riferimento nella fissazione degli obiettivi, nella valutazione dei risultati, nel dibattito sulle prospettive dei conti.
- L'esteso utilizzo del fabbisogno trovava origine nel persistente squilibrio tra entrate e uscite e nell'accumulo di debito, che influenzavano la politica monetaria e il cambio. **Serviva un indicatore che potesse essere calcolato in tempi rapidi, collegasse la politica di bilancio alla politica monetaria e alla gestione del debito.**
- Grazie alla centralizzazione delle entrate e della gestione finanziaria, il fabbisogno del settore statale ha risposto a lungo a queste esigenze (Balassone e Franco, 1996).
- Con la legge n. 468 del 1978 il fabbisogno del settore statale diviene il perno delle statistiche finanziarie del Ministero del Tesoro. Dal 1988, quando viene istituito il DPEF, il fabbisogno del settore pubblico gli si affianca stabilmente.

... all'indebitamento netto e al debito della PA

- Questa situazione inizia a cambiare con il Trattato di Maastricht del 1992 che, nello stabilire i criteri di convergenza per l'ammissione all'UM, fa riferimento al disavanzo e al debito delle Amministrazioni Pubbliche di contabilità nazionale.
- Per il disavanzo si sceglie un indicatore previsto dal Sistema europeo dei conti economici integrati (SEC): **l'indebitamento netto**. Per il debito si sceglie un indicatore non codificato nel SEC: **il debito finanziario lordo**.
- Queste scelte sono determinate da esigenze di tempestività e comparabilità dei dati
- **Dalla metà degli anni '90 l'indebitamento netto sostituisce il fabbisogno quale punto di riferimento della politica di bilancio**. Poiché il fabbisogno costituisce un passaggio intermedio del raccordo tra indebitamento netto e debito, la sua rilevazione viene estesa, in Banca d'Italia, alla PA

Il menu di saldi

- **Principali dati oggi disponibili:**
 - **fabbisogno settore statale: mensile, disponibile all'inizio del mese successivo**
 - **fabbisogno e debito della PA: mensili, disponibili 45 giorni dopo**
 - **indebitamento netto: trimestrale, 3 mesi dopo, e annuale, 2 mesi dopo**
- **Le differenze nell'andamento degli indicatori riflettono principalmente:**
 - **settori di riferimento**
 - **definizioni di saldo**
 - **diversi criteri contabili**

(Balassone, Mazzotta, Monacelli, 2008)

- **Le autorità statistiche (nazionali ed europee) monitorano il rispetto dei principi e intervengono nella classificazione delle operazioni e nella definizione del perimetro della PA.**
- **Avere soggetti diversi (Istat e Banca d'Italia) coinvolti nel processo statistico garantisce la qualità dei dati. Vi contribuisce anche il dialogo costante tra Istat, MEF e BI.**

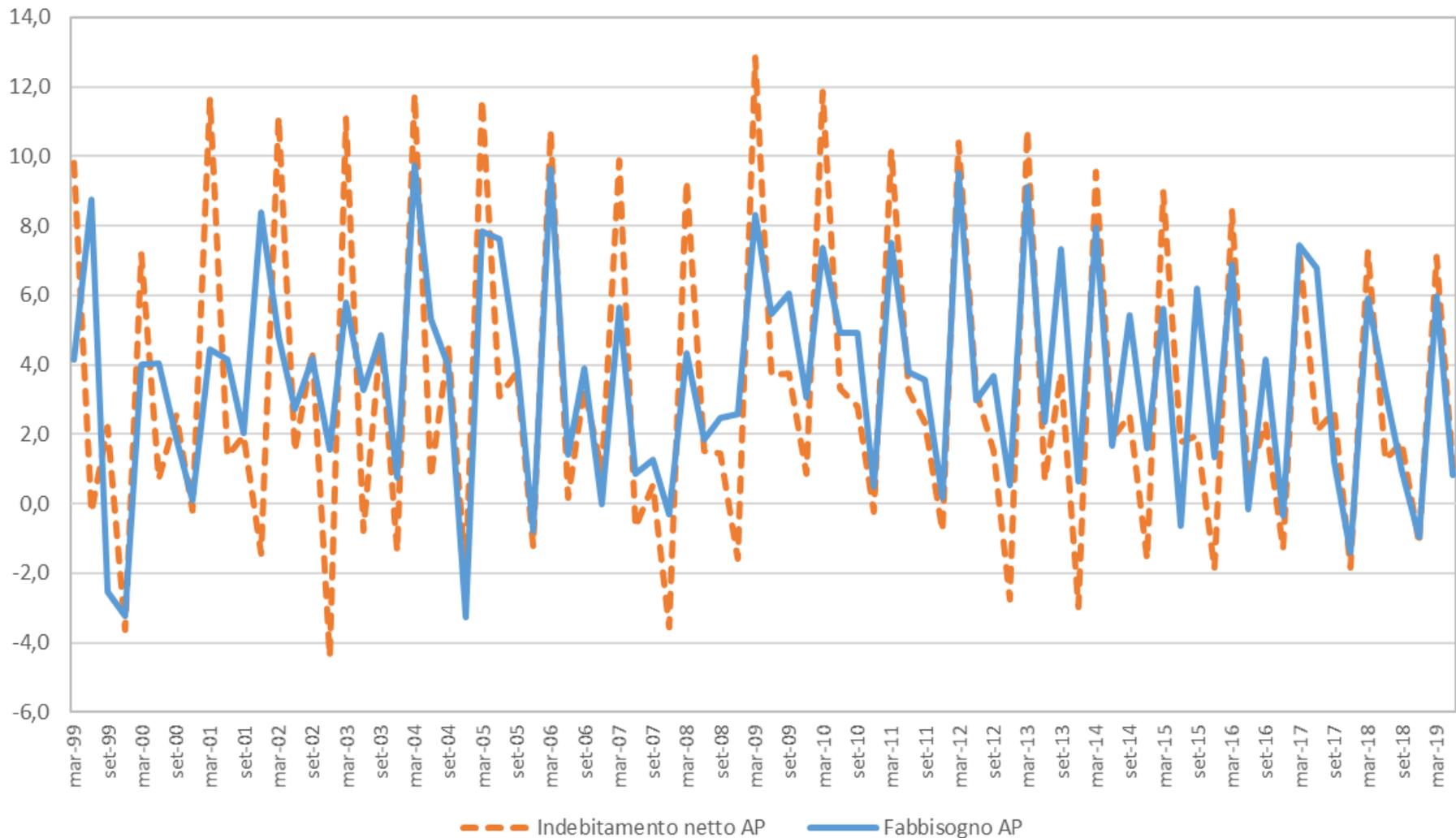
Le relazioni tra i saldi: dati annuali

Indicatori di finanza pubblica
(in rapporto al PIL)



Le relazioni tra i saldi: dati trimestrali

Indebitamento netto e fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche
(in rapporto al PIL)



Il monitoraggio in corso d'anno

- Dopo una fase iniziale complessa (il ‘buco’ dei conti pubblici del 2001), i **raccordi** tra fabbisogno, indebitamento netto e variazione del debito sono soddisfacenti.
- Il saldo netto da finanziare del bilancio dello stato è lontano dall’indebitamento netto della PA e non offre indicazioni rilevanti per il monitoraggio dei conti.
- L’indebitamento netto della PA trimestrale mostra oscillazioni molto più ampie di quelle del fabbisogno della PA trimestrale (la varianza è doppia).
- **In corso d'anno il fabbisogno della PA è la variabile più rilevante per il monitoraggio dell'indebitamento netto.** Il fabbisogno del SS – più rapidamente disponibile – è ora molto vicino a quella della PA.

Gli stock: il debito finanziario è un dato importante, ma va integrato

- **Il debito nella definizione europea (il debito finanziario lordo):**
 - può essere calcolato precisamente e rapidamente (in Italia dopo 45 giorni)
 - è confrontabile tra paesi diversi

- **Tuttavia, per esempio:**
 - non considera i debiti verso fornitori e contribuenti
 - non considera i diritti pensionistici maturati da lavoratori e pensionati, ecc.

- **Non è nettato delle attività finanziarie e non finanziarie detenute dalle AAPP (31 dic 2018: disponib. liquide 35 mld; depositi 31 mld; prestiti UE-ESM: 58 mld)**

La posizione patrimoniale complessiva

- Vari studi hanno suggerito di considerare (annualmente) la posizione patrimoniale complessiva (tutte le attività e tutte le passività), anche alla luce dei limiti delle misure convenzionali di deficit e debito nel fornire **un quadro completo dei rischi e dei possibili margini di miglioramento per le finanze pubbliche** (Buiters, 1982; FMI, 2018).
- A tal fine è necessario censire: le attività finanziarie e non finanziarie di proprietà pubblica (incluse le risorse naturali), le passività non incluse nel debito pubblico, la situazione finanziaria delle imprese a controllo pubblico.
- Questo richiede anche il **raccordo di fonti informative diverse** e talvolta incomplete, il consolidamento tra voci di bilancio che seguono criteri contabili differenti (e.g. IFRS vs. SEC 2010), la definizione di metodologie comuni per la stima del valore di attività di diversa natura.

Contingent e implicit liabilities

- Una valutazione complessiva dovrebbe tenere conto anche delle “**contingent liabilities**”, ossia delle passività che possono materializzarsi in relazione a specifici eventi (es. le garanzie pubbliche).
- E delle “**implicit liabilities**”, ossia le passività connesse con “promesse” previdenziali incluse nella normativa attuale che si materializzeranno nel medio-lungo periodo.

NB: il debito pensionistico non misura la sostenibilità di un sistema a ripartizione.

Debito pensionistico lordo nei principali paesi europei (1) *(in percentuale del PIL)*

Italia	340,2
Francia	316,0
Spagna	259,1
Germania	225,9

Fonte: elaborazione su dati Eurostat relativi alla fine del 2015.

(1) Diritti pensionistici già maturati dai pensionati e dagli assicurati dei sistemi di sicurezza sociale; non includono i diritti connessi ai versamenti contributivi futuri (approccio "accrued-to-date").

Un esempio: Finlandia 2016

A un debito UE pari al 63% del PIL corrisponde una ricchezza netta pari al 138%, che diventa un debito netto pari al 163% con le passività pensionistiche

Table 1. Finland: Public Sector Balance Sheet, Dec 31, 2016

	General Government					Public Corporations				Public Sector
	Central Government	Social Security Funds	Local Government	Consolidation	Total	Non-financial	Financial	Central Bank	Consolidation 1/	Total
Assets	52.8	90.9	62.3	-2.8	203.4	17.9	20.2	36.9	-23.3	255.1
Nonfinancial	24.4	0.7	49.8	0.0	74.9	9.6	0.0	0.1	0.0	84.6
Financial	28.3	90.0	12.4	-2.8	127.9	8.3	20.2	36.9	-23.3	170.5
Liabilities	59.7	304.9	14.3	-2.8	376.1	11.9	19.8	33.7	-23.3	418.2
Financial 2/	59.7	3.8	14.3	-2.8	75.0	11.9	19.8	33.7	-23.3	117.1
Pension liabilities 3/		301.1			301.1					301.1
To public employees		103.3			103.3					103.3
To private employees		197.8			197.8					197.8
Net Worth	-6.9	-214.0	48.0		-172.7	6.0	0.4	3.2		-163.1
Net Worth, excl. all pensions liabilities	-6.9	87.1	48.0		128.4	6.0	0.4	3.2		138.0
Net Financial Worth	-31.3	-214.7	-1.8		-247.6	-3.6	0.4	3.1		-247.7

Net Financial Worth (NFW) = Financial assets - Liabilities

Net Worth (NW) = Net financial worth + Nonfinancial assets

Sources: Statistics Finland, Eurostat, Bank of Finland, Finish Center for Pensions, Financial Statements of Corporations listed in Table 1, author's calculations.

1/ The consolidation on the public sector level is an approximation based on available information in the financial statements of the public corporations. The consolidation relates equity, loans and deposits. The consolidation of non-financial public corporations with general government accounts relates to equity held by the general government according to their shareholdings. On the financial corporations, MuniFin and Finnvera reported explicitly on the interactions with government units, in particular with loans that had to be consolidated. Information on central banks accounts interacting with general government units that have to be consolidated was obtained from Statistics Finland.

2/ Maastricht debt of 63.1 percent of GDP in 2016 varies from the 75 percent financial liabilities figure as the former inter alia excludes financial derivatives and accounts payable.

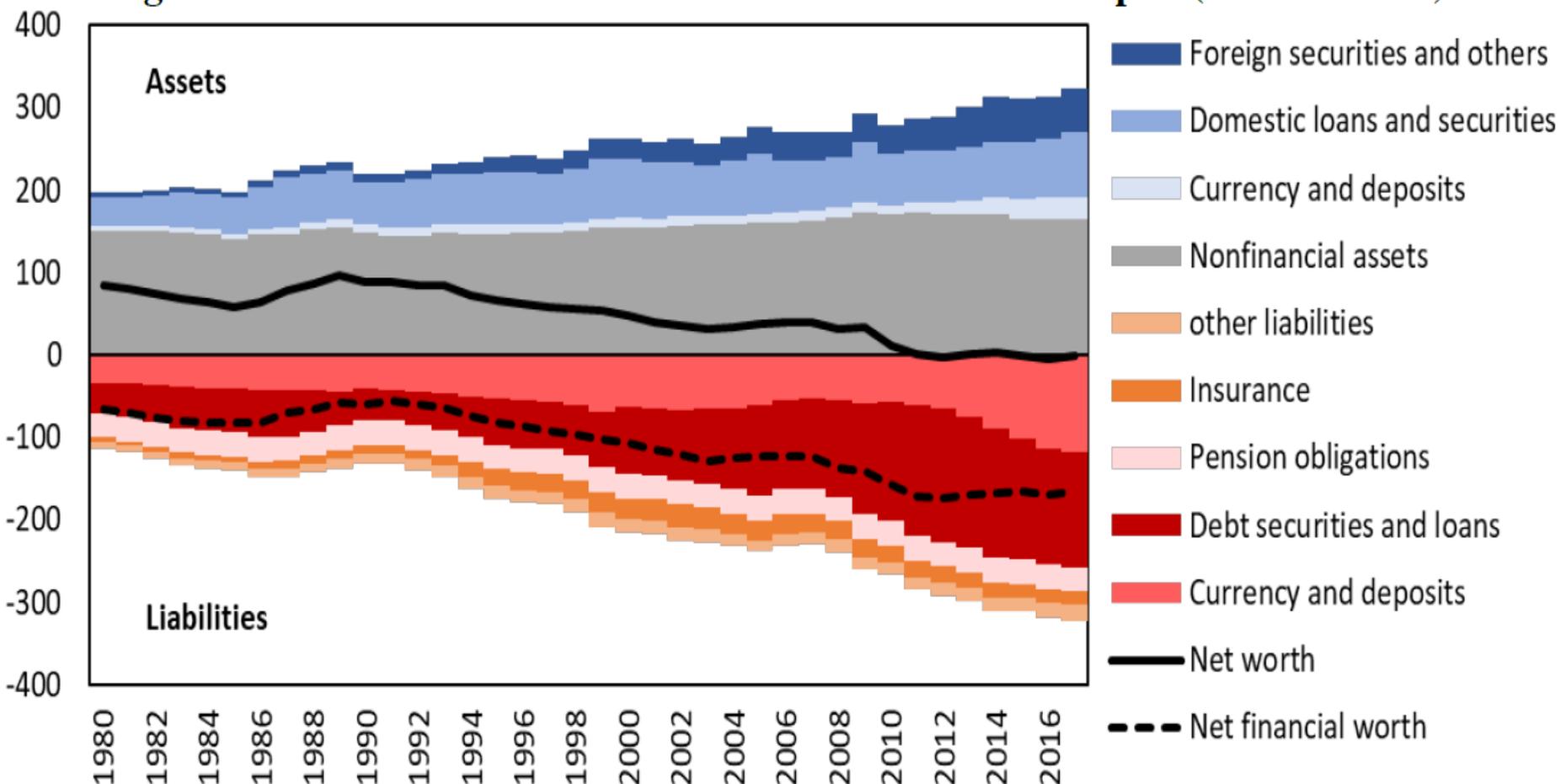
3/ These refer to existing pension liabilities only, i.e. depict the present value of future pension payments relating to work performed until end 2016.

Brede e Henn (2018), "Finland's Public Sector Balance Sheet: A Novel Approach to Analysis of Public Finance", IMF Working Paper

Un esempio: Giappone 1980-2017

Debito UE \cong 220%; ricch. finanz. netta \cong -170%; ricch. netta \cong 0%

Figure 5. Consolidated Public Sector Balance Sheet of Japan (Percent of GDP)



Source: National accounts, flow of funds statistics, reports of individual entities, and IMF staff estimates

Koshima Y. (2019), Japan's Public Sector Balance Sheet, IMF Working Paper

La sostenibilità

La sostenibilità finanziaria

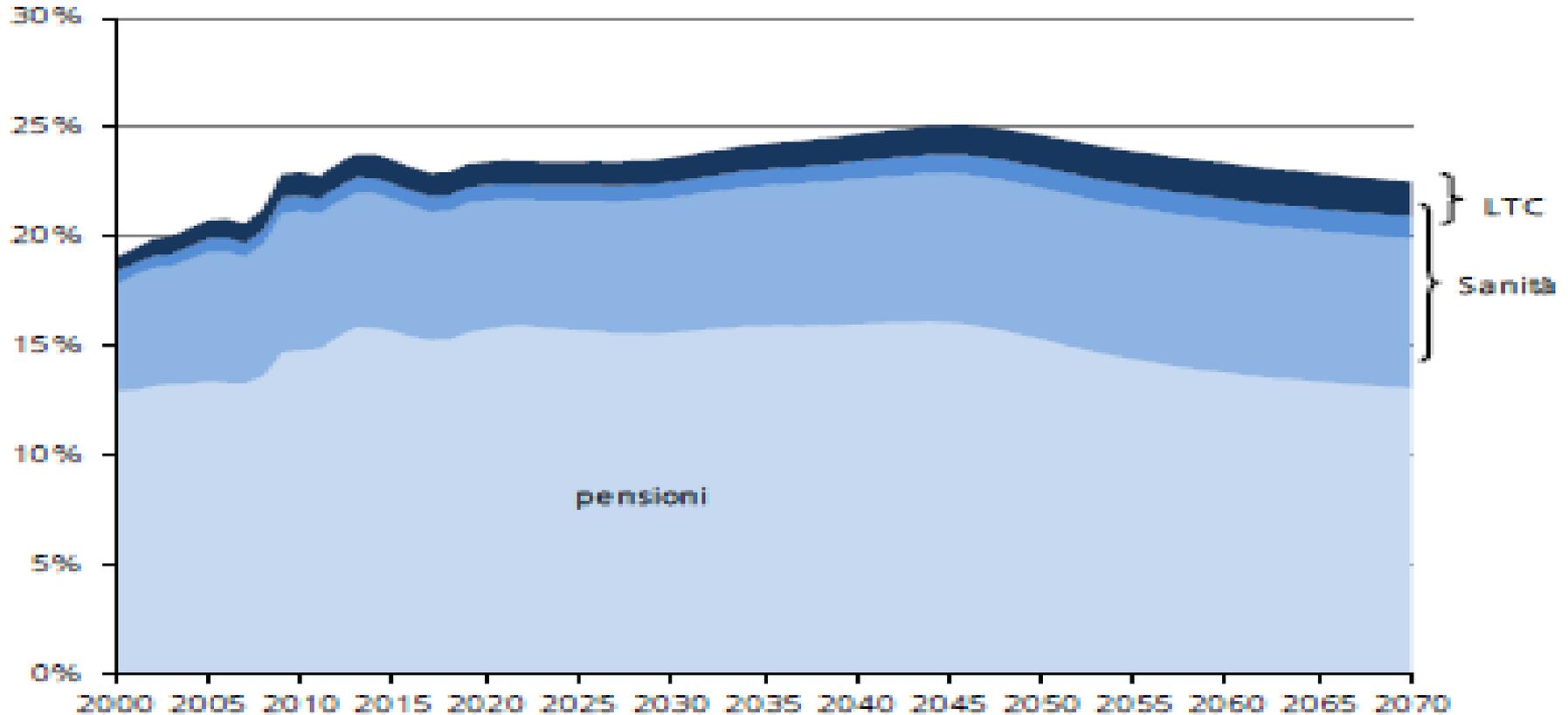
- Una politica economica è ‘sostenibile’ quando può essere mantenuta invariata nel tempo. **Una politica economica è ‘insostenibile’ quando tende a condurre a una situazione di crisi**, per esempio a una bancarotta.
- Il tema della **sostenibilità del debito pubblico e delle politiche di bilancio** è da due secoli al centro dell’analisi economica. La definizione del concetto di sostenibilità finanziaria è stata via via affinata, così come gli strumenti di valutazione empirica della stessa.
- Dagli anni ’80 - in connessione con la **maturazione dei programmi di welfare** (pensioni, sanità) introdotti nei decenni precedenti e con il **progressivo invecchiamento della popolazione** – si è osservato un forte sviluppo degli studi, teorici ed empirici.
- I cambiamenti demografici (e altri fattori) stavano rendendo molto più costosi i sistemi previdenziali e sanitari.

Proiezioni di lungo periodo

- **Le istituzioni internazionali hanno fornito un contributo fondamentale allo sviluppo di previsioni di lungo termine dei conti pubblici (*OECD, 1985, e Heller et al., 1986, per il FMI*)**
- **Attualmente i paesi avanzati formulano previsioni di lungo periodo.**
- **L'UE ha l'apparato più ampio e sistematico.** La CE organizza ogni tre anni esercizi previsivi condotti dai paesi con metodologia comune e ipotesi macroeconomiche e demografiche condivise.
- **Rapporto 2018: spesa dal 2016 al 2070; pensioni, sanità, long-term care, istruzione e sussidi di disoccupazione.**
- **Le stime vengono utilizzate dalla Commissione per calcolare indicatori di sostenibilità delle finanze pubbliche, diffusi con il *Fiscal Sustainability Report* (anche esso triennale; il più recente è del 2019).**

Italia: spesa pubblica per pensioni, sanità e LTC

Scenario nazionale base (% sul PIL)

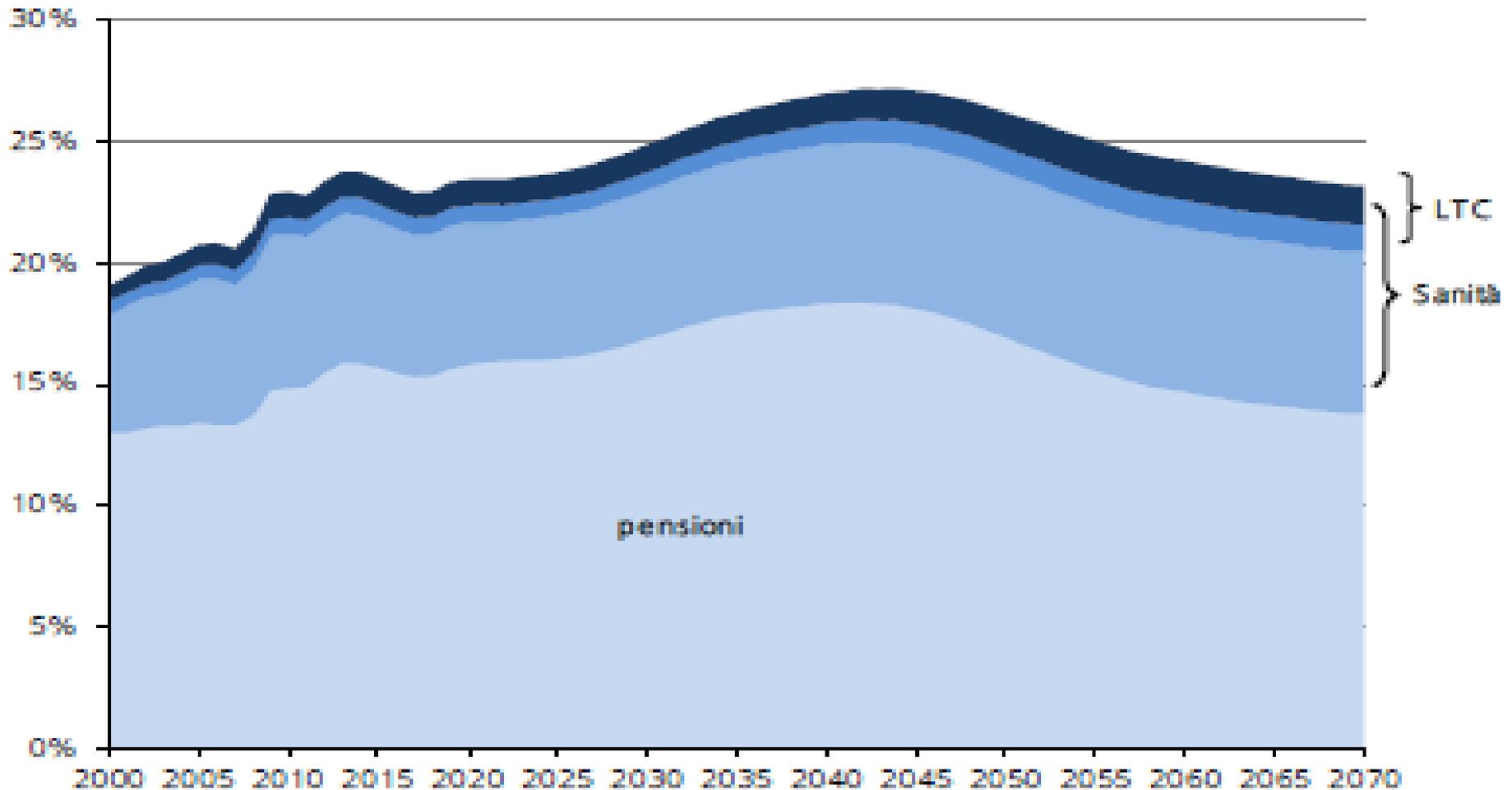


(1) Le previsioni scontano le ipotesi del reference scenario.

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato, *Le tendenze di medio-lungo periodo della Spesa pensionistica e sanitaria*, luglio 2019.

Italia: spesa pubblica per pensioni, sanità e LTC

Scenario EPC-WGA baseline (% sul PIL)

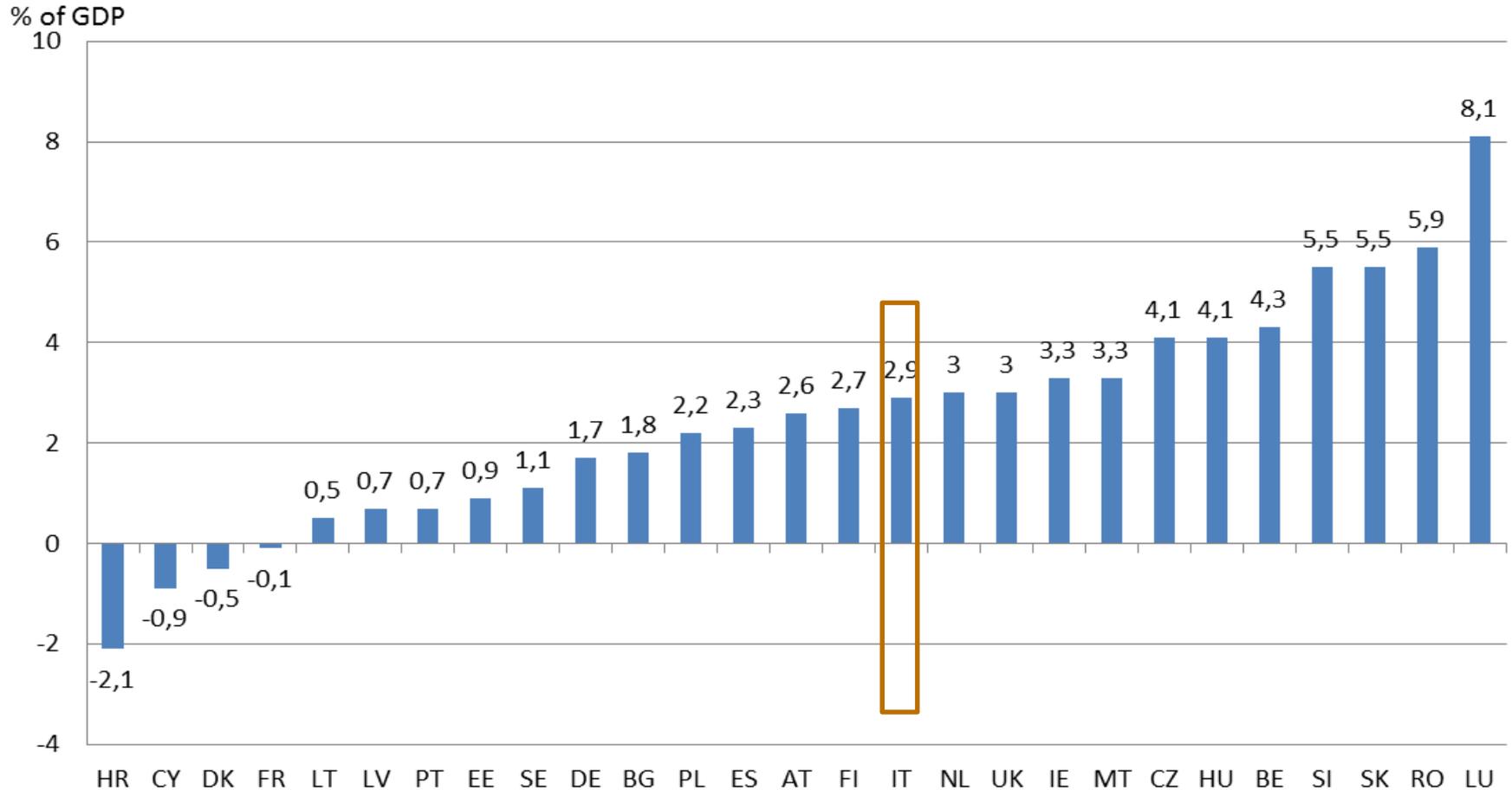


(1) Le previsioni scontano le ipotesi del reference scenario.

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato, *Le tendenze di medio-lungo periodo della Spesa pensionistica e sanitaria*, luglio 2019.

Dalle previsioni alla sostenibilità

Sustainability gap (indicatore S2 – Commissione Europea)



Fonte: EC, *Fiscal Sustainability Report 2018*

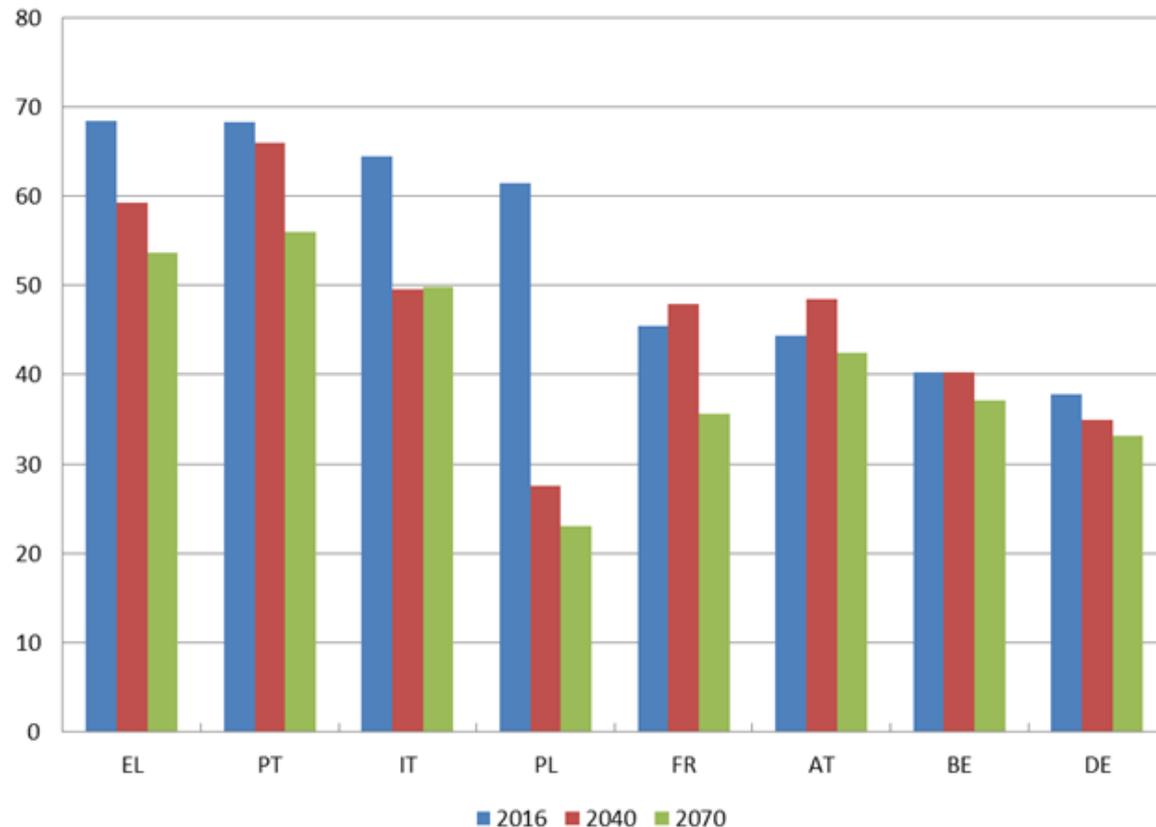
Note di cautela: la sostenibilità sociale

Non basta esaminare i flussi di spesa e gli effetti sul debito. Occorre **valutare i fattori che possono condurre a forme di disagio e tensioni sociali.**

Per esempio, in vari paesi si prevede una forte riduzione del rapporto tra pensione media e reddito medio da lavoro.

Le cure di lungo periodo sono un altro tema importante (malattie croniche più frequenti, anziani senza figli).

Tassi di sostituzione lordi al pensionamento

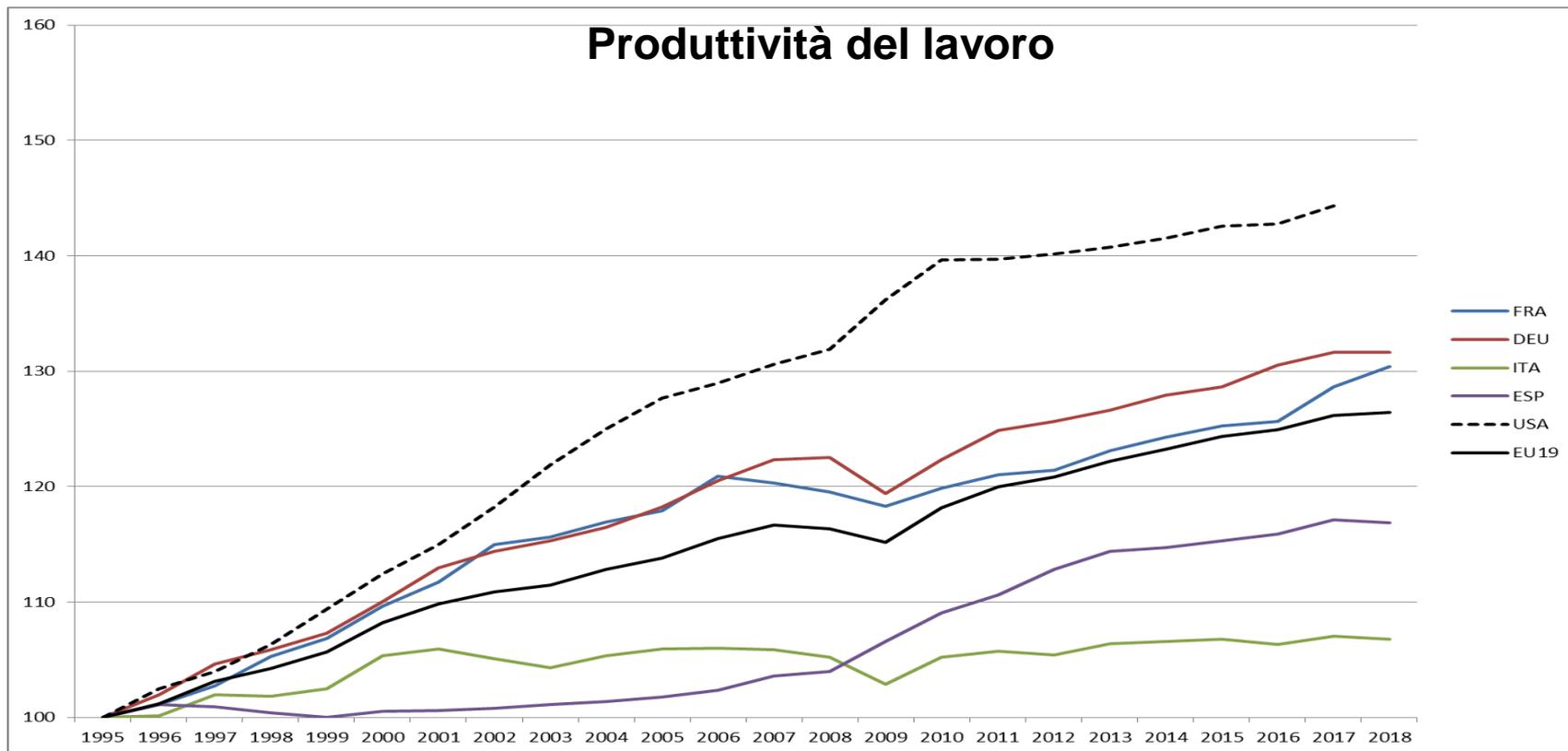


Fonte: EC, *The 2018 Ageing Report*

Quanto conosciamo del futuro? La produttività

La crescita economica dipende dalla dinamica della produttività, a sua volta influenzata dal progresso tecnologico: **è difficile fare previsioni sulla produttività.**

Economie avanzate esposte agli stessi shock tecnologici negli ultimi 25 anni hanno risposto in maniera molto diversa.

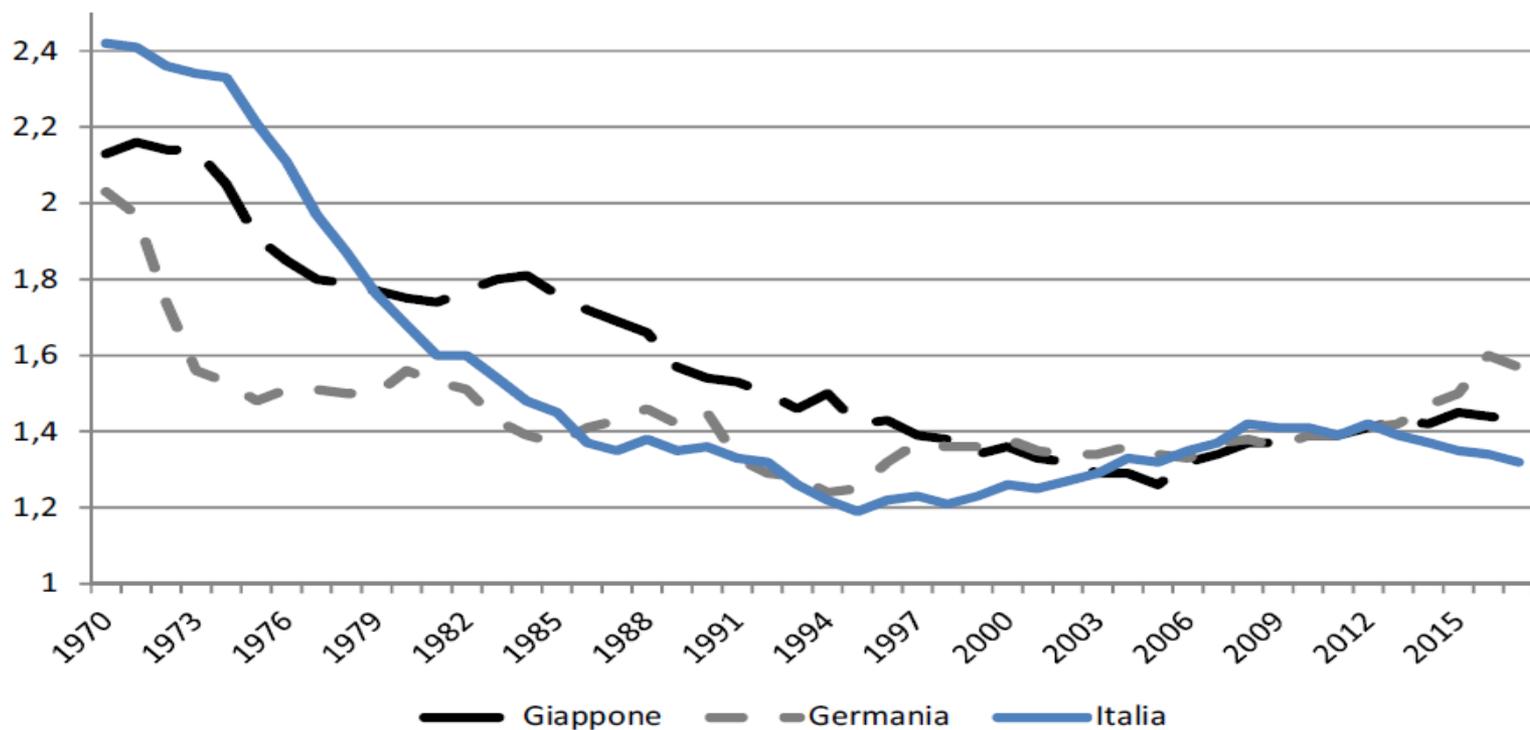


Fonte: OECD. PIL per ora lavorata, in dollari, a prezzi costanti, 2010 PPPs

Quanto conosciamo del futuro? La demografia

Abbiamo maggiori certezze sugli andamenti demografici. La bassa natalità degli ultimi decenni anni ha già scritto la storia demografica per i prossimi 20 anni. **Ma la caduta della natalità e il forte aumento della vita attesa sono state largamente superiori alle attese.** L'entità delle migrazioni è molto incerta.

Figura 1. Tasso di fecondità totale in Giappone, Germania e Italia (a)



Nota: (a) OCSE (OCSE Social and Welfare Statistics: Family Indicators, 2017).

Questione ambientale e finanza pubblica

- **“Global warming is threatening our planet and living standard ... ”. (FMI, 2019)**
- **“Technological change raised humans out of Stone Age living standard. Climate change threatens, in the most extreme scenarios, to return us economically whence we came.” (Nordhaus, 2019)**
- **“ ... the longer humanity takes to curb emissions, the greater the dangers and sparser the benefits – and the larger the risk of some truly catastrophic surprises.” (The Economist, 19 Sept. 2019)**

⇒ **vi è un forte rischio che questi sviluppi determinino oneri rilevanti per le finanze pubbliche.**

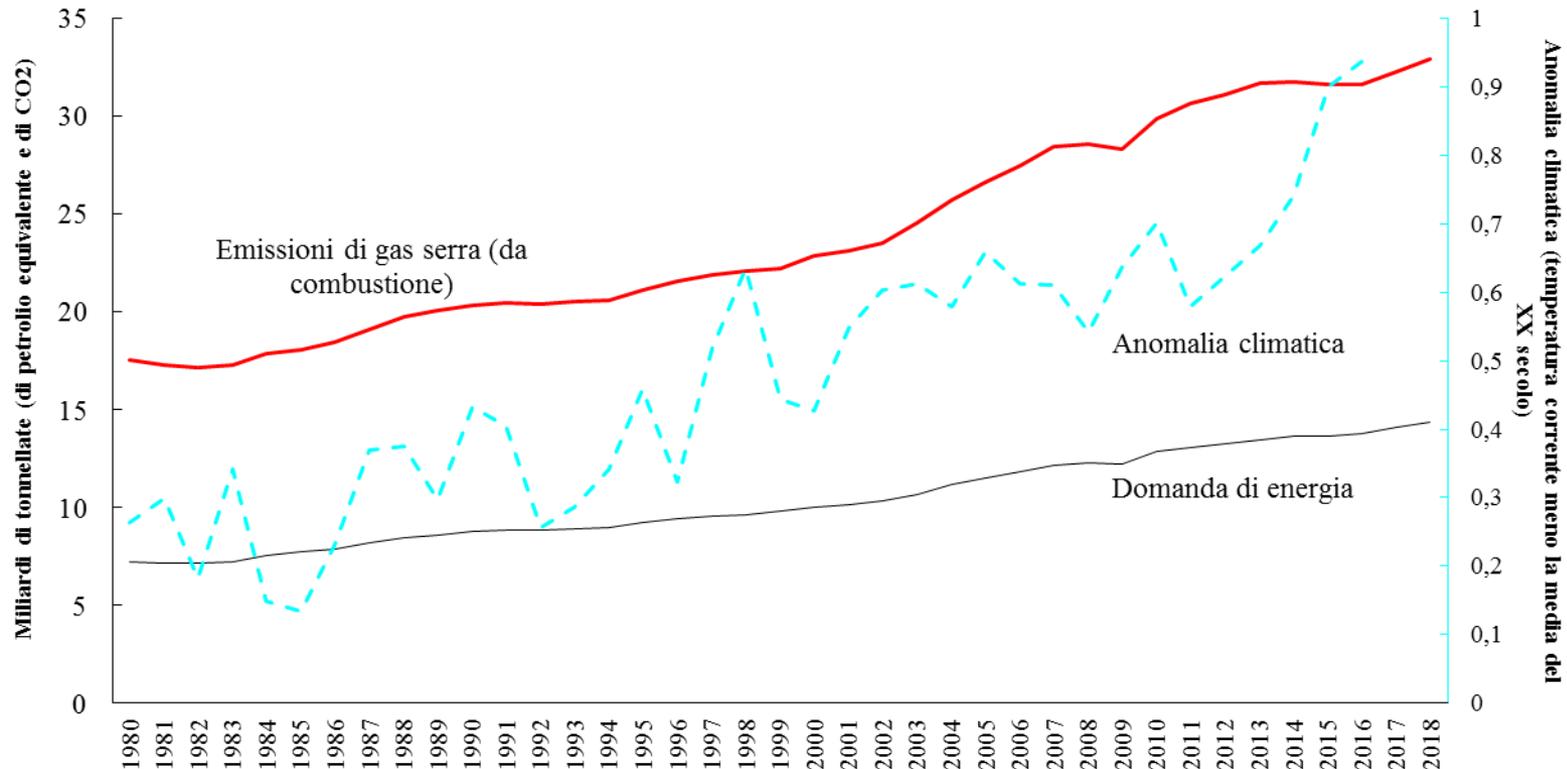
“The most serious sustainability deficit and our greatest challenge is the ecological debt ... ”

(EC, Towards a Sustainable Europe by 2030, Reflection Paper, 2019)

Gas serra e temperatura

La combustione di **fonti fossili** produce emissioni di gas serra; l'aumento della concentrazione dei gas aumenta la temperatura, che **potrebbe crescere di 4° C rispetto al periodo preindustriale**

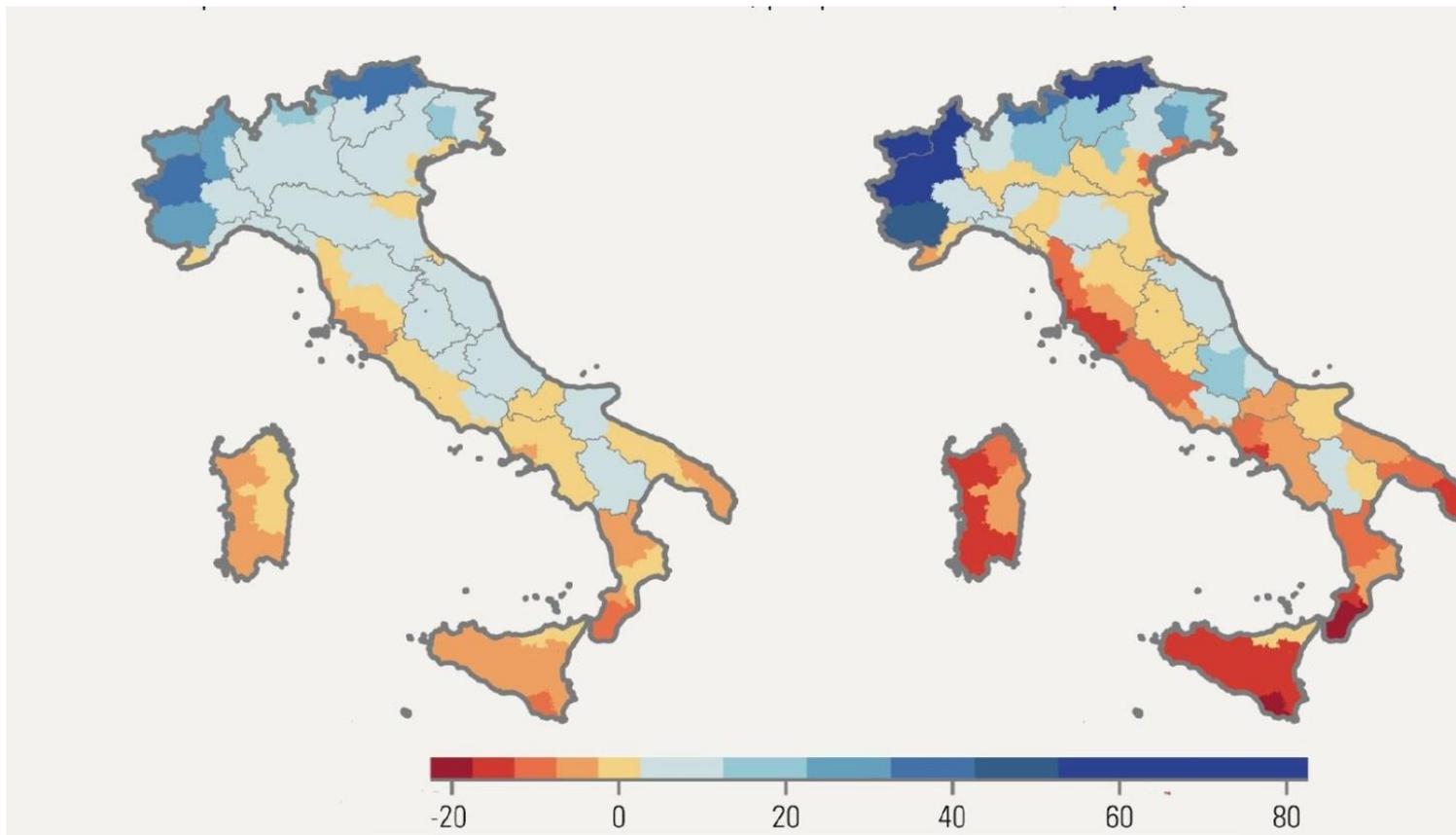
(IMF 2019, "Fiscal Policies for Paris Climate Strategies")



Fonte: Nostre elaborazioni su Enerdata; NOAA, global component of Climate at a Glance.

Effetti sul reddito in Italia

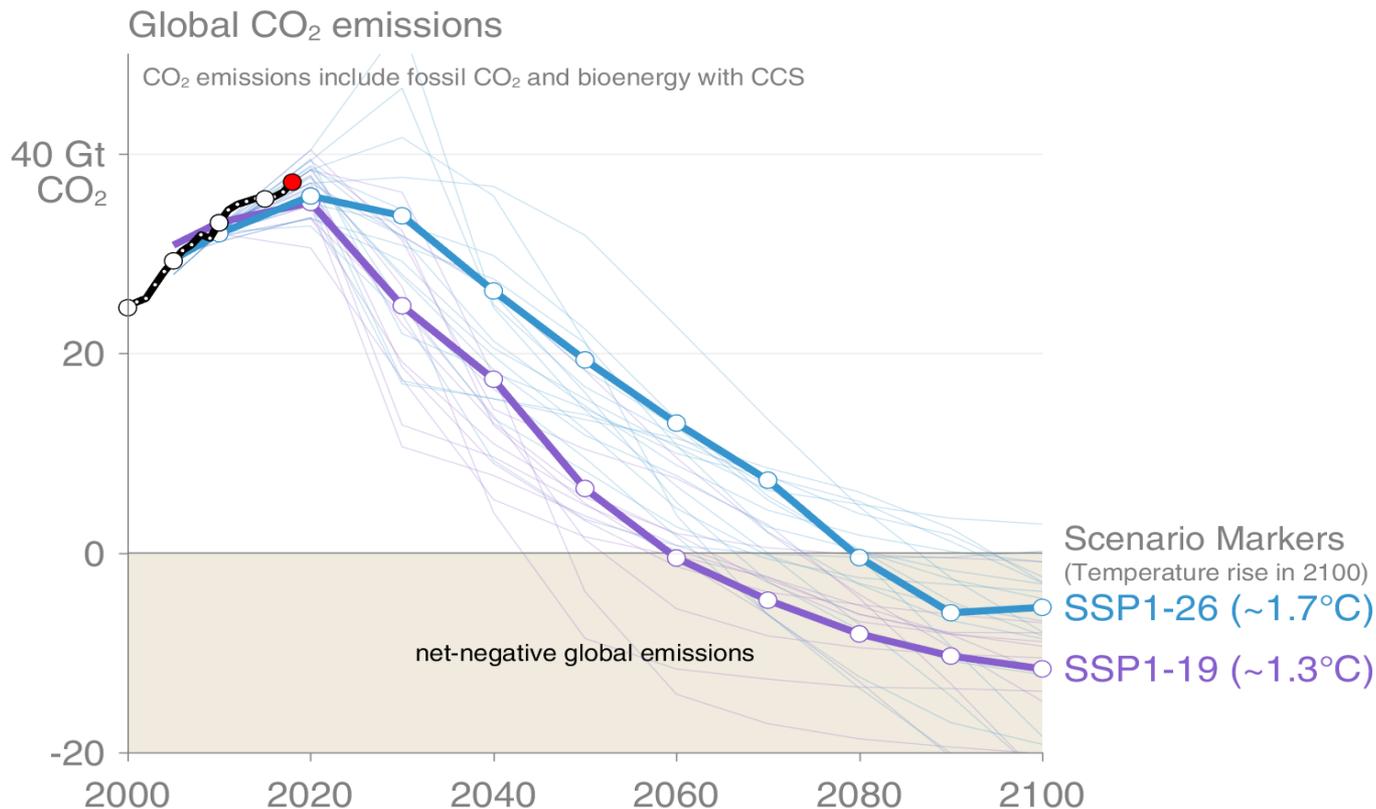
Nella seconda metà del secolo, i cambiamenti climatici **potrebbero portare a una riduzione dell'8,5% del PIL pro capite** (più che in valutazioni precedenti). Gli impatti saranno **maggiori nel Mezzogiorno, accentuando la disparità Nord-Sud**.



Fonte: Rapporto sullo stato della Green Economy 2019, pag. 26. Impatti dell'aumento della temperatura sull'andamento economico (variazioni % del PIL pro capite rispetto alle attuali condizioni climatiche) per provincia italiana, Rcp 8,5 (2050 a sinistra - 2080 a destra).

Come limitare l'aumento delle temperature?

- Limitare l'aumento entro 2° C (Accordo di Parigi) richiede il sostanziale **azzeramento delle emissioni** entro fine secolo.
- Contenerlo entro 1,5° C richiede che le emissioni inizino a scendere nei prossimi anni e si azzerino (climate neutrality) entro pochi decenni. **Una curva a U.**
- **Più tardi si comincia e più brutale sarà poi l'aggiustamento.**



I costi della transizione

- **La decarbonizzazione comporta:**
 - **l'obsolescenza del capitale** in industrie chiave (energia, trasporti)
 - **lo spiazzamento dei lavoratori** impiegati in questi stessi settori
- **Serve uno sforzo enorme di diffusione tecnologica e sostituzione infrastrutture:**
 - + rinnovabili per ridurre l'intensità carbonica
 - + efficienza per ridurre l'intensità energetica.
- **Gli effetti saranno differenziati tra paesi (incidenza dei combustibili fossili) e cittadini (ricchezza e competenze). In Italia e in Europa le emissioni sono in flessione da oltre 10 anni, ma restano rilevanti, in totale e pro capite.**
- **Gestire la transizione sarà costoso. Richiederà:**
 - **coordinamento internazionale. Come coinvolgere tutti i paesi (free riding)? Come ripartire la correzione?**
 - **investimenti pubblici e privati** (*UE: invest. addizionali = 1,2-1,9% del PIL*)
 - **ampi interventi redistributivi e nella formazione.**

Conclusioni

- **Procedure:** anticipare i tempi della definizione delle misure e rafforzare l'esame dei loro effetti; rafforzare l'esame della struttura del bilancio.
- **Indicatori:** calcolare la posizione patrimoniale complessiva.
- **Sostenibilità:** esaminare le implicazioni dei cambiamenti ambientali.
- **La sostenibilità finanziaria** (del debito pubblico e delle politiche previdenziali e sanitarie) **e quella ambientale sono strettamente connesse.** I paesi con un debito pubblico elevato e una pressione fiscale elevata avranno maggiori difficoltà ad affrontare i problemi climatici.
- Per l'ambiente, come per il debito pubblico e i sistemi pensionistici, **azioni preventive sono meno onerose di interventi tardivi in emergenza.**