

ACHILLE RAGGIUNGE LA TARTARUGA:
UNA REGOLA DI SPESA PER AVVICINARE OBIETTIVI E RISULTATI DI FINANZA PUBBLICA

FABRIZIO BALASSONE, DANIELE FRANCO, STEFANIA ZOTTERI

ACHILLE RAGGIUNGE LA TARTARUGA:
UNA REGOLA DI SPESA PER AVVICINARE
OBIETTIVI E RISULTATI DI FINANZA PUBBLICA

Fabrizio Balassone, Daniele Franco, Stefania Zotteri

Achille, simbolo di rapidità, deve raggiungere la tartaruga, simbolo di lentezza. Achille corre dieci volte più svelto della tartaruga e le concede dieci metri di vantaggio. Achille corre quei dieci metri e la tartaruga percorre un metro; Achille percorre quel metro, la tartaruga percorre un decimetro [...] e così via all'infinito; di modo che Achille può correre per sempre senza raggiungerla.

[J.L. Borges, Altre inquisizioni, Feltrinelli, 1963]

Abstract

The implementation of annual and medium-term fiscal plans in Italy over the period 1998-2008 has been less than satisfactory: slippages in the first year were seldom made up for in subsequent years, and targets were seldom attained. Failures were mostly due to higher-than-planned expenditure. Given the already heavy tax burden, future fiscal consolidation will have to rely on expenditure restraint. We argue that the introduction of multi-year expenditure ceilings, in line with best practices in other European countries and with recent proposals to reform European fiscal governance, could improve Italy's fiscal performance.

JEL Classification: H59, H69

Keywords: fiscal plans; expenditure ceilings; Italy

1. *Introduzione*

Dal 1998 l'Italia persegue l'obiettivo di medio termine di una posizione di bilancio vicina al pareggio, in linea con le indicazioni del Patto di stabilità e crescita. Al contrario della tartaruga di Zenone, questo obiettivo è fermo; ciononostante il bilancio pubblico italiano non sembra in grado di raggiungerlo, proprio come Achille con la tartaruga. Anzi, a tratti se ne allontana.

Negli ultimi anni la distanza fra i risultati di bilancio e l'obiettivo di medio termine si è ampliata per effetto della crisi economico-finanziaria. Come in molti altri paesi, quest'ultima ha lasciato in eredità un ampio disavanzo¹ e un debito in aumento. In Italia gli interventi di sostegno al settore finanziario hanno avuto una dimensione modesta, anche per effetto della posizione relativamente solida del sistema bancario. Assieme a una politica di bilancio prudente, ciò ha consentito di limitare l'aumento del debito. Il livello di quest'ultimo è tuttavia tornato, in termini di incidenza sul Pil, a valori prossimi a quelli massimi raggiunti negli anni novanta. La crisi, riducendo gli investimenti e accrescendo la disoccupazione, potrebbe anche esercitare effetti negativi sul potenziale di crescita del paese.

Nei prossimi anni i costi derivanti dall'invecchiamento della popolazione renderanno più impegnativi il consolidamento dei conti pubblici e la riduzione del debito. Grazie alle riforme nel comparto delle pensioni, l'Italia non è fra i paesi che ne risentiranno maggiormente. Tuttavia, vi sono ancora motivi di preoccupazione. La spesa sanitaria continua a crescere, anche per fattori diversi dalla demografia (tecnologia, elasticità della domanda), in larga misura non considerati nelle previsioni ufficiali effettuate con le metodologie concordate in sede europea. L'assistenza agli anziani non autonomi è stata finora gestita soprattutto in modo informale, all'interno delle famiglie. Le modifiche della struttura dei nuclei familiari e della partecipazione femminile al mercato del lavoro potrebbero accrescere la domanda per la fornitura o il finanziamento pubblico dell'assistenza e determinare spese più elevate di quelle incluse nelle attuali stime ufficiali.

In questo contesto la riduzione del disavanzo e quella del debito dovranno essere una priorità della politica di bilancio. Dato il livello elevato della pressione fiscale – sia in una prospettiva storica sia nel confronto internazionale (nel 2009 superava di 4 punti quella media degli altri paesi UE) – si dovrà ridurre significativamente l'incidenza della spesa primaria sul Pil. Si dovrà operare soprattutto sulla spesa corrente, in quanto gli investimenti pubblici sono sui livelli più bassi degli ultimi decenni. Al controllo delle dimensioni della spesa dovrà associarsi uno sforzo di miglioramento della sua efficienza: solo così sarà possibile continuare a garantire la fornitura dei servizi fondamentali.

Nel decennio che ha preceduto la crisi la spesa primaria corrente delle amministrazioni pubbliche è cresciuta in termini reali di circa il 2 per cento l'anno, contro una crescita del prodotto dell'1,5 per cento. Il governo mira a un netto cambiamento di questa tendenza. Nel quadro delineato nella Decisione di finanza pubblica (Dfp) per il triennio 2011-13, nel quale si prevede di ridurre l'indebitamento al 2,2 per cento del prodotto, è indicata una

¹ A meno di un recupero della riduzione del prodotto causata dalla crisi, l'aumento del rapporto tra il disavanzo e il Pil potrà permanere a lungo, riflettendo la più elevata incidenza sul prodotto delle spese che non sono legate alle condizioni macroeconomiche, come quella per le pensioni.

diminuzione dell'incidenza della spesa primaria corrente sul PIL pari a 2,7 punti percentuali (dal 43,5 per cento stimato per il 2010 al 40,8 nel 2013). Questo comporta una contrazione in termini reali di tale aggregato di poco meno di mezzo punto percentuale in media l'anno.

Lo sforzo di contenimento delle erogazioni dovrà proseguire anche dopo il 2013 per assicurare il conseguimento dell'obiettivo di medio termine del pareggio di bilancio indicato dal governo da ultimo nel Programma di stabilità del 2010. Se in tale periodo l'economia continuasse a crescere in termini reali del 2 per cento l'anno – il tasso indicato nella Dfp per il periodo 2012-13 – e l'incidenza sul PIL delle spese in conto capitale e la pressione fiscale rimanessero costanti al livello previsto per il 2013, il conseguimento del pareggio di bilancio nel 2016 richiederebbe una riduzione dell'incidenza della spesa primaria corrente sul PIL di quasi altri 2 punti percentuali nel triennio 2014-16; il suo tasso di crescita reale sarebbe dello 0,4 per cento in media l'anno [Banca d'Italia, 2010]. Nel complesso, la spesa primaria corrente dovrebbe restare pressoché costante in termini reali nel periodo 2011-16. Anticipando o posticipando l'anno del pareggio del bilancio essa dovrebbe registrare un tasso di crescita medio annuo rispettivamente negativo o positivo.

A partire dalle lezioni che possono essere tratte dal passato con riferimento alla capacità del nostro paese di controllare la spesa pubblica (sezione 2), questo capitolo mette in luce l'opportunità di sfruttare la riforma della *governance* europea per un ripensamento delle regole e delle istituzioni di bilancio nazionali che consenta un adeguato controllo della spesa pubblica e significativi recuperi di efficienza (sezione 3). A questo fine vengono prese in esame le migliori pratiche emerse a livello internazionale (sezione 4). Viene quindi fatto il punto sulle recenti modifiche alle procedure di bilancio del nostro paese (sezione 5) al fine di individuare le riforme che possano aiutare Achille a raggiungere la tartaruga (sezione 6).

La tesi che viene sostenuta è che la riforma delle procedure e istituzioni di bilancio italiane debba essere orientata al principale problema della finanza pubblica del paese: controllare la dinamica della spesa e rendere più efficiente la gestione delle risorse pubbliche. A tale fine potrebbe essere opportuno introdurre una regola che fissi un limite pluriennale alla crescita della spesa.

2. *Le lezioni del passato*

L'esame dei Documenti di programmazione economico-finanziaria (Dpef) varati tra il 1997 e il 2005 fornisce un quadro poco confortante della capacità del sistema di finanza pubblica italiano di raggiungere gli obiettivi di medio periodo².

Durante questo periodo gli obiettivi sono diventati gradualmente meno ambiziosi. Inizialmente essi erano coerenti con l'impegno, assunto nel Consiglio Ecofin del marzo del 1998, di mantenere un avanzo primario pari o superiore al 5 per cento del Pil per consentire una rapida riduzione del rapporto tra il debito pubblico e il prodotto, verso la soglia del 60 per cento fissata dalle regole europee³. Successivamente l'obiettivo per l'avanzo primario

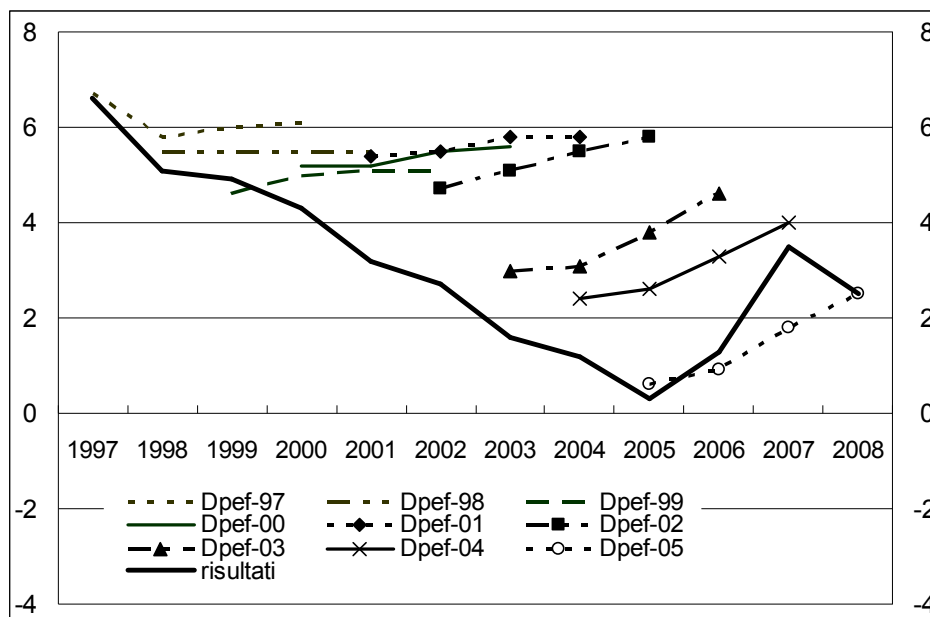
² L'analisi in questa sezione si basa su [Balassone *et al.*, 2011]. Il periodo considerato inizia con l'anno i cui risultati economici sono stati presi a riferimento per decidere la partecipazione dei paesi europei all'Unione economica e monetaria e termina con l'ultimo anno il cui orizzonte di programmazione non include il periodo in cui si è manifestata la recente crisi economico-finanziaria.

³ Si veda *L'Italia nella moneta unica con sei impegni*, Corriere della sera, 22 marzo 1998. Poiché l'incidenza sul Pil della spesa per interessi era pari a circa il 5 per cento, l'impegno relativo all'avanzo primario era

alla fine dell'orizzonte di programmazione (normalmente tre anni) è stato ridotto, fino a raggiungere il 2,5 per cento per il 2008 nel documento di programmazione del 2005.

Ciononostante, tutti gli obiettivi a tre anni definiti per l'avanzo primario nei documenti di programmazione dal 1997 al 2004 sono stati mancati in misura significativa, pari in media a 3,1 punti percentuali del Pil (fig. 1). Solo l'obiettivo fissato per il 2008 nel documento del 2005, il meno ambizioso, è stato conseguito, peraltro soprattutto grazie al verificarsi di circostanze macroeconomiche più favorevoli di quelle previste.

Fig. 1 Obiettivi e risultati per l'avanzo primario delle amministrazioni pubbliche nei Dpef dal 1997 al 2005 (% del Pil)



I piani delineati nei Dpef si sono basati quasi sempre su una percezione ottimistica dell'andamento dei conti pubblici dell'anno in corso. L'avanzo primario atteso per l'anno in cui il documento veniva predisposto è risultato in media quasi un punto superiore al consuntivo.

Una parte significativa della divergenza tra obiettivi e risultati si è realizzata già nel primo anno del triennio di programmazione. In genere con il Dpef successivo non si è programmata una compensazione dello scostamento. Le linee della fig. 1 si spostano in basso ma la loro pendenza non aumenta: il miglioramento del saldo di bilancio programmato per il primo anno del triennio di ogni Dpef non mostra alcuna correlazione con lo scostamento tra il saldo previsto per l'anno in corso e l'obiettivo precedentemente fissato. L'avanzo primario si riduce in gran parte del periodo considerato, dal 6,6 per cento del Pil nel 1997 allo 0,3 nel 2005.

Negli anni che vanno dal 1998 al 2008, in termini di variazione rispetto all'anno precedente, il risultato dell'avanzo primario è stato in media inferiore di 0,6 punti percentuali del prodotto rispetto all'obiettivo indicato dal Dpef dell'anno precedente. Questa differenza è il risultato netto di un aumento del rapporto tra spese e Pil superiore di 0,8 punti percentuali a

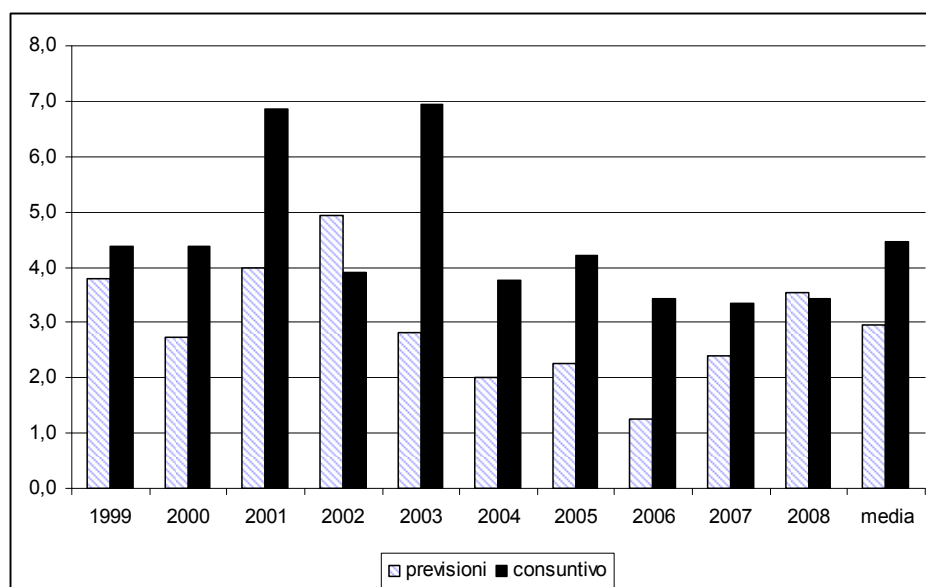
coerente con l'obiettivo definito nel Patto di stabilità e crescita di raggiungere una posizione di bilancio di medio termine vicina al pareggio o in avanzo.

quello programmato e di un aumento del rapporto tra entrate e Pil superiore di 0,2 punti a quello programmato⁴.

Gli errori nelle previsioni del Pil a un anno hanno avuto un impatto relativamente contenuto sull'incidenza della spesa pubblica. Nel periodo 1998-2008, la crescita nominale del Pil è stata in media di 0,4 punti percentuali inferiore a quella ipotizzata nel definire gli obiettivi di finanza pubblica. Supponendo che nel breve periodo la spesa sia indipendente dal Pil, la più bassa crescita del prodotto giustificerebbe un rapporto tra spesa e Pil superiore di 0,2 punti percentuali rispetto a quello programmato.

Gli scostamenti rispetto agli obiettivi riflettono principalmente una dinamica della spesa primaria superiore a quella programmata: con l'eccezione del 2002 e del 2008, la spesa primaria è sempre cresciuta più del previsto; nella media del periodo la crescita annua delle uscite è stata pari al 4,5 per cento (appena superiore alla dinamica del Pil nominale, pari al 4,4 per cento), contro un obiettivo medio del 3 per cento (fig. 2).

Fig. 2 Tassi di crescita delle spese primarie: previsioni e risultati



Un confronto più di dettaglio, in termini sia di componenti della spesa, sia di livello di governo responsabile della stessa (amministrazioni centrali piuttosto che amministrazioni locali) è reso problematico, da un lato, dalle modifiche intervenute nel tempo nella classificazione delle spese all'interno del conto economico delle amministrazioni pubbliche e, dall'altro, dalla mancanza nei documenti di indicazioni programmatiche relative ai conti dei sottosettori istituzionali che costituiscono il complesso delle amministrazioni pubbliche.

Si può tuttavia rilevare come la componente più dinamica della spesa, anche tenendo conto della concomitante devoluzione di funzioni, sia stata quella delle amministrazioni locali: tra il 1998 e il 2008 le spese primarie correnti delle amministrazioni centrali sono cresciute del 5,1 per cento in media all'anno (3,3 al netto dei trasferimenti ad altri enti pubblici, cresciuti del 7,2 per cento in media all'anno); quelle delle amministrazioni locali del 7,5 per cento;

⁴ Questo confronto si basa sui dati riportati nella Relazione previsionale e programmatica dato che spesso i Dpef non includono un quadro programmatico per le entrate e per le spese.

quelle degli enti di previdenza del 5,4.

L'inerzia che sembra caratterizzare la dinamica della spesa spiega anche il forte impatto che la differenza tra l'andamento previsto e quello effettivo del PIL ha esercitato sullo scostamento tra risultati e obiettivi a tre anni per l'avanzo primario (pari a poco meno dei due terzi del totale). In media i documenti prefiguravano una significativa accelerazione dell'attività economica lungo l'orizzonte di programmazione, con tassi di crescita del Pil alla fine del triennio quasi doppi di quelli iniziali. A consuntivo, tuttavia la crescita è risultata sostanzialmente costante nell'arco dei trienni di riferimento (va rilevato che nello stesso periodo errori di previsione simili, benché leggermente inferiori, sono stati commessi anche dai previsori indipendenti; (si veda [Balassone *et al.*, 2011]).

Questi dati suggeriscono quattro considerazioni:

- (a) l'ottimismo che caratterizza in genere le valutazioni relative all'anno in cui viene definito ciascun programma di medio termine può riflettere vari fattori, quali le difficoltà dei previsori pubblici e privati nel valutare la persistenza dell'abbassamento del tasso di crescita dell'economia italiana avvenuto all'inizio degli anni novanta, una possibile non neutralità dei previsori e l'inadeguatezza della qualità delle informazioni relative agli andamenti infrannuali dei conti pubblici;
- (b) la composizione degli scostamenti tra risultati e obiettivi suggerisce di concentrare l'attenzione sul controllo della spesa;
- (c) la mancanza di reazioni agli scostamenti iniziali tra risultati e obiettivi indica la necessità di introdurre un meccanismo che incentivi un recupero, almeno parziale, di tali scostamenti negli anni successivi;
- (d) la dinamica particolarmente sostenuta della spesa delle amministrazioni locali evidenzia la necessità di coordinare le politiche di bilancio dei vari livelli di governo, specie nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la recente riforma della legge di contabilità e finanza pubblica (l. n. 196/2009) ha avviato un programma per l'armonizzazione contabile tra i diversi livelli di governo e per l'introduzione di un sistema integrato di gestione delle informazioni contabili relative a tutti gli enti delle amministrazioni pubbliche. Non vi è certezza sui tempi di realizzazione, ma questo passo dovrebbe migliorare significativamente la qualità delle informazioni infrannuali sui conti pubblici e i tempi con i quali esse sono rese disponibili. Come in altri paesi, si potrebbe inoltre considerare l'introduzione di istituzioni o procedure volte a limitare il rischio che si formulino previsioni basate su ipotesi ottimistiche [Debrun *et al.*, 2007]⁵.

Anche gli altri tre aspetti richiedono riforme incisive del sistema di gestione della finanza pubblica. Le esperienze di alcuni paesi europei possono essere di aiuto. Con riferimento al primo di essi, alcuni paesi hanno introdotto regole di spesa, ossia tetti pluriennali per la spesa complessiva e per le sue principali componenti. L'esperienza svedese, in particolare, mostra che i tetti di spesa pluriennali sui trasferimenti dall'amministrazione centrale a quelle locali possono essere anche un potente strumento di coordinamento tra livelli di governo. Con riferimento al secondo, altri paesi hanno introdotto meccanismi automatici che richiedono la compensazione, negli anni successivi, di ogni eventuale scostamento tra risultati e obiettivi (è questo, ad esempio, il caso della Germania e della Svizzera)⁶. Su

⁵ Anche la Commissione europea fa riferimento a istituzioni indipendenti come valido strumento per potenziare la trasparenza dei conti pubblici e della politica di bilancio.

⁶ Si veda [Franco e Zotteri, 2010].

questi aspetti torneremo nel prosieguo di questo lavoro; non entreremo invece a fondo nel merito dell'ultimo punto sopra indicato.

3. *La riforma della governance europea*

La crisi economico-finanziaria ha fatto emergere un ampio consenso sulle necessità di accrescere il coordinamento delle politiche economiche dei paesi dell'Unione europea, di rendere più efficaci le regole di bilancio europee e di rafforzare le procedure di bilancio nazionali. La proposta di riforma della *governance* avanzata dalla Commissione europea il 29 settembre 2010 riguarda – *inter alia* – l'architettura delle regole di bilancio europee e, in quanto complementari a queste ultime, il complesso delle regole, delle procedure e delle istituzioni di bilancio nazionali.

Quest'ultimo tema era già stato sollevato dal Consiglio europeo nel 2005, quando era stata definita la prima riforma del Patto di stabilità e crescita, ma alle indicazioni di principio non erano seguiti passi concreti. Nel settembre 2010 la Commissione ha invece proposto una nuova Direttiva che definisce i requisiti minimi che il sistema di bilancio nazionale di ciascun paese dell'Unione europea dovrebbe soddisfare in materia di contabilità, produzione di statistiche di finanza pubblica, previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, utilizzo di regole numeriche e orientamento di medio termine della programmazione di bilancio.

Per quanto riguarda le regole di bilancio europee va rilevato che, nell'ambito della parte preventiva del Patto di stabilità e crescita, la Commissione ha proposto che la dinamica della spesa pubblica diventi una delle variabili che il Consiglio prende in esame per verificare l'adeguatezza del sentiero di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine definito per il saldo di bilancio strutturale. In particolare, la crescita annua della spesa verrebbe considerata adeguata se inferiore o uguale (rispettivamente per i paesi che non hanno/hanno raggiunto l'obiettivo di medio termine) a una stima cauta del tasso di crescita dell'economia o, nel caso sia superiore a tale valore, se la parte di spesa eccedente il limite trova un'adeguata compensazione con interventi discrezionali dal lato delle entrate. La stima cauta del tasso di crescita dell'economia sarebbe basata su proiezioni relative a un orizzonte di dieci anni aggiornate periodicamente.

Il Rapporto della *Task force* coordinata dal Presidente Van Rompuy, diffuso il 28 ottobre 2010, ha accolto le linee di fondo della proposta della Commissione europea relative ai sistemi di bilancio nazionali, suggerendo di affiancare ai requisiti minimi obbligatori ulteriori caratteristiche desiderabili che ciascun paese può scegliere di introdurre o meno nel proprio sistema nazionale. Fra queste menziona le procedure di tipo *top-down* per la predisposizione del bilancio e il ruolo di istituzioni indipendenti nell'attività di analisi, valutazione e previsione in materia di conti pubblici.

La definizione di un «minimo comune denominatore» a livello europeo è volta a garantire uno standard qualitativo adeguato e la coerenza fra i sistemi nazionali e quello europeo, nel rispetto delle preferenze e delle specificità dei singoli paesi. Le riforme nazionali di attuazione delle nuove disposizioni dovrebbero entrare in vigore entro il 2013. Le regole di bilancio numeriche introdotte a livello nazionale dovrebbero prevedere il rispetto dei limiti al disavanzo e al debito e degli obiettivi di medio termine fissati a livello europeo. Dovrebbero infine essere previsti meccanismi che garantiscano un efficace e tempestivo monitoraggio dell'applicazione delle regole.

Alla luce di quanto rilevato nella sezione precedente, nella proposta di riforma della Commissione europea vi sono due elementi particolarmente rilevanti: il ruolo attribuito alla spesa nella fase preventiva del Patto di stabilità e crescita e, per le procedure di bilancio nazionali, l'enfasi sulla programmazione di medio termine.

L'attribuzione di un ruolo formale alla dinamica delle erogazioni anche a livello europeo rafforza la ratio sottostante alla possibile introduzione di una regola di spesa nel nostro paese (sezione 5) dove il mancato raggiungimento degli obiettivi per il saldo di bilancio deriva, come ricordato, principalmente dalla dinamica della spesa (punto (b) della sezione precedente). Non è stato ancora chiarito quale componente della spesa pubblica verrà presa in esame; è tuttavia probabile che si tratti di un aggregato ampio riferito al complesso delle amministrazioni pubbliche.

Con riferimento all'orientamento al medio termine, le indicazioni della Commissione prevedono un orizzonte di almeno tre anni per la programmazione di bilancio dei singoli paesi. Dovrebbero essere indicati gli obiettivi per il disavanzo, il debito e gli altri eventuali aggregati di finanza pubblica ai quali facciano riferimento le regole numeriche fissate a livello nazionale. Dovrebbero inoltre essere indicati gli andamenti tendenziali – a politiche invariate – delle principali voci di entrata e di spesa e la distribuzione fra voci del conto economico e fra sottosectori delle amministrazioni pubbliche degli interventi volti al raggiungimento degli obiettivi di medio termine.

Quest'ultimo aspetto contribuirebbe a rendere più espliciti gli obiettivi di bilancio dei diversi livelli di governo e quindi il coordinamento fra questi ultimi (punto (c) della sezione precedente). Va rilevato che, sebbene non esplicitamente previsto nella proposta della Commissione, nel caso dell'Italia – date le problematiche messe in luce nella precedente sezione – si potrebbe prevedere un meccanismo di correzione degli scostamenti fra risultati e obiettivi che emergono all'inizio dell'orizzonte di programmazione; il meccanismo determinerebbe un aggiustamento nell'ambito del periodo di programmazione residuo (punto (d) della sezione precedente).

4. *Il controllo della spesa negli altri paesi europei*

Achille non ha la stessa velocità nei vari paesi europei. La Commissione europea nelle valutazioni dei programmi di stabilità e di convergenza presentati annualmente dai paesi della UE predispone dei grafici analoghi a quello presentato nella fig. 17; restringendo l'analisi agli undici paesi che hanno adottato l'euro fin dalla sua introduzione, la Francia e il Portogallo e, in misura minore, il Belgio e la Germania presentano difficoltà analoghe a quelle dell'Italia nel conseguire gli obiettivi di medio termine. Gli altri paesi hanno invece avuto risultati in linea con i programmi, spesso anche migliori.

La capacità di conseguire gli obiettivi di medio termine mostra una certa correlazione con il grado di stringenza delle regole di bilancio di ciascun paese, misurato con l'indice sviluppato dalla Commissione europea⁸: nel periodo considerato (1998-2008), i valori più

⁷ Disponibili su

http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/convergence/programmes/.

⁸ Si veda [Iara e Wolff, 2010].

bassi dell'indice sono registrati dall'Irlanda, dall'Italia e dal Portogallo; valori intermedi sono assegnati ad Austria, Belgio, Francia e Germania; i valori più elevati sono quelli relativi alla Finlandia, ai Paesi Bassi e alla Spagna, i primi due paesi (insieme alla Svezia, qui non considerata) attribuiscono molta rilevanza alle regole di spesa.

L'introduzione di regole riguardanti il livello e la dinamica della spesa pubblica è uno sviluppo relativamente recente⁹. Le motivazioni che inducono a ritenere che tali regole contribuiscano alla disciplina fiscale sono le seguenti¹⁰: (i) i governi possono controllare la spesa più direttamente di quanto possano controllare le entrate e il disavanzo; (ii) le regole di spesa sono più facili da spiegare al pubblico e da valutare; esse consentono pertanto un maggior grado di trasparenza e *accountability*; (iii) le regole di spesa non ostacolano l'operatività degli stabilizzatori automatici dal lato delle entrate, il che è coerente con il *tax smoothing* e il perseguimento di obiettivi di saldo corretto per il ciclo; (iv) le regole di spesa possono contrastare la tendenza ad accrescere le erogazioni nelle fasi positive del ciclo, il che ne fa un buon complemento al Patto di stabilità e crescita, che non ha ancora incentivi adeguati per tali fasi; l'andamento della spesa è la maggiore causa di prociclicità e di politiche di bilancio asimmetriche nell'arco del ciclo economico [Balassone *et al.*, 2010]; (v) le regole di spesa possono aiutare a ridurre la pressione fiscale; (vi) le regole di spesa possono collegare il processo annuale di bilancio a un orizzonte programmatico di medio termine.

Alcuni studi recenti hanno trovato evidenza di un effetto positivo delle regole di spesa sulla disciplina di bilancio¹¹. [Holm-Hadulla *et al.*, 2010] mostrano che i paesi con regole di spesa tendono a registrare minori deviazioni rispetto ai programmi di stabilità. [Turrini, 2008] e [Wierts, 2008] trovano che nei paesi della UE la dinamica della spesa tende a essere meno prociclica in presenza di regole di spesa.

Con una regola di spesa un governo annuncia il livello massimo della spesa pubblica che ritiene compatibile con la sostenibilità dei conti pubblici su un orizzonte di medio periodo e si impegna a non eccedere tale livello. Una regola di spesa è pertanto in genere funzionale a un obiettivo di medio termine per il saldo di bilancio: in assenza di un tale obiettivo, gli aumenti di spesa impediti dalla regola potrebbero essere sostituiti da sgravi e agevolazioni fiscali, senza alcun beneficio netto per i conti pubblici. A livello di conti annuali, seguendo un processo *top-down*, il tetto di spesa entra come input nella preparazione del bilancio ed è il punto di riferimento per determinare prima le assegnazioni per i grandi programmi e poi quelle per i singoli capitoli di bilancio.

Nel disegnare concretamente una regola di spesa sono particolarmente rilevanti i seguenti quattro aspetti.

(a) L'efficacia della regola nel promuovere la sostenibilità dei conti pubblici dipende dalla quota di spesa pubblica che ricade sotto il tetto definito dalla regola. Alcune considerazioni

⁹ Si veda la rassegna in [Ljungman, 2008].

¹⁰ [Mills e Quinet, 2001]; [Dában *et al.*, 2003]; [Deroose *et al.*, 2006]; [Wierts, 2008].

¹¹ Naturalmente il controllo della spesa può essere ottenuto anche senza regole del tipo di quelle in vigore in Finlandia, nei Paesi Bassi e in Svezia. In Germania, dove tali regole non ci sono, tra il 1998 e il 2008 l'incidenza sul PIL delle spese primarie correnti è scesa di 3,4 punti percentuali. La Germania è il paese dell'area dell'euro in cui la dinamica delle uscite è stata più contenuta nel periodo in esame [Hauptmeier *et al.*, 2010].

possono però suggerire l'esclusione di alcune componenti di spesa: ad esempio, si può ritenere opportuno escludere le voci attraverso le quali operano gli stabilizzatori automatici (come i sussidi per la disoccupazione) o le spese non controllabili nel breve termine (come quella per interessi) o quelle la cui programmazione può richiedere orizzonti più lunghi di quelli della regola (come gli investimenti pubblici). In Finlandia, nei Paesi Bassi e in Svezia gli interessi sono esclusi dalla regola di spesa (tav. 1); la Finlandia esclude gli stabilizzatori automatici; in tutti e tre i paesi gli investimenti hanno un trattamento separato, ma in nessun caso sono completamente esclusi dalla regola di spesa; in tutti e tre i paesi la regola di spesa si applica all'amministrazione centrale, essa copre quindi i trasferimenti agli altri enti pubblici, piuttosto che le loro spese finali.

(b) In secondo luogo occorre considerare il grado di flessibilità da consentire nell'applicazione della regola. Poiché l'obiettivo è la sostenibilità dei conti, è il livello strutturale della spesa che dovrebbe essere tenuto sotto controllo. Si dovrebbe quindi prevedere una certa flessibilità nell'accomodare aumenti (e diminuzioni) occasionali delle spese. Tipicamente tale flessibilità viene ottenuta fissando i tetti di spesa a un livello leggermente superiore a quello delle spese previste. L'esigenza di flessibilità dipende anche dal grado di copertura della spesa (se sono inclusi gli stabilizzatori automatici la flessibilità necessaria è maggiore) e da come sono stabiliti i tetti di spesa (se si tratta di tetti in termini reali – come in Finlandia e nei Paesi Bassi – la flessibilità necessaria è minore rispetto a quella richiesta da tetti stabiliti in termini nominali – come in Svezia). Poiché l'incertezza delle previsioni aumenta con l'allungarsi dell'orizzonte temporale di riferimento, i margini di flessibilità dovrebbero essere più elevati per gli ultimi anni del periodo coperto dalla regola. Tra i tre paesi sopra menzionati, i margini di flessibilità sono maggiori in Finlandia.

(c) Vi è poi da decidere se la regola di spesa debba applicarsi a periodi successivi non sovrapposti (*fixed-term*) o a scorrimento (*rolling*). In Finlandia e nei Paesi Bassi si utilizza il primo modello: all'inizio di ogni legislatura si fissano tetti di spesa per la durata della stessa (quattro anni). In Svezia invece ogni anno viene fissato il tetto di spesa da applicare per il bilancio che verrà preparato tra tre anni, mentre i tetti per i due anni precedenti sono quelli determinati da precedenti applicazioni della regola di spesa. Tetti *fixed-term* hanno un grado di rigidità superiore ai tetti *rolling*, ma hanno i vantaggi di evitare discussioni annuali all'interno della coalizione di governo, di imporre una programmazione di medio periodo all'esecutivo e al parlamento, di attribuire a ciascuna legislatura la piena responsabilità per la corrispondente politica di bilancio (con i tetti *rolling* un nuovo esecutivo può trovarsi a dover applicare decisioni prese da quello precedente).

(d) Infine, occorre decidere il metodo da seguire per individuare i tetti di spesa e lo status legale della regola. La letteratura sulle regole di bilancio suggerisce unanimemente che la trasparenza delle regole e la presenza di penalità credibili e severe per il loro mancato rispetto sono caratteristiche fondamentali per l'efficacia delle regole stesse¹². Tuttavia il metodo di calcolo non è esplicitamente dichiarato né in Finlandia, né nei Paesi Bassi, né in Svezia. In tutti e tre i paesi lo status dei tetti di spesa è quello di un impegno politico, senza sanzioni predefinite per il suo mancato rispetto.

Più recente è l'adozione di limiti di spesa in Austria, avvenuta nel 2009 a seguito di una ampia riforma che interessa il governo federale varata dal parlamento nel 2007 [Steger, 2010]. Tali limiti vengono stabiliti per legge e per un quadriennio. Per circa tre quarti della spesa essi sono fissati in termini nominali, mentre per le spese caratterizzate da particolare

¹² Si vedano, tra gli altri, [Kopits e Symansky, 1998] e [Inman, 1996].

volatilità (è il caso dei sussidi di disoccupazione) sono variabili e dipendono da alcuni indicatori. Le spese sono suddivise in cinque macroaree e i tetti sono vincolanti per quattro anni a livello di macroarea; la suddivisione all'interno di ciascuna macroarea fra diversi ministeri e capitoli di spesa è vincolante per il primo anno e può essere rivista annualmente, nel rispetto dei limiti quadriennali.

Tav. 1 *Principali caratteristiche delle regole di spesa in Finlandia, Paesi Bassi e Svezia*

paese	copertura				orizzonte temporale (anni)	disciplina	
	prestazioni sociali	interessi	amm.ni locali	% della spesa totale		rolling o fixed-Term	revisioni
Finlandia	in parte	no	no	36	4	fixed-term	ogni 4 anni
Paesi Bassi	si	no	trasf.	80	4	fixed-term	ogni 4 anni
Svezia	si	no	trasf.	64	3	rolling	ogni anno

5. *Le riforme in Italia*

Negli scorsi decenni l'assetto istituzionale entro cui si realizza la politica di bilancio italiana è stato oggetto di alcune importanti riforme (la l. n. 468/1978, la l. n. 362/1988, la l. n. 94/1997 e la riclassificazione in missioni e programmi del bilancio dello stato operata nel 2007). Le procedure di bilancio sono state sempre più influenzate dall'introduzione delle regole europee che, in particolare, hanno portato l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche a essere il principale parametro di riferimento. Ulteriori cambiamenti sono derivati dal processo di decentramento.

Le innovazioni hanno prodotto vari effetti positivi. Ne sono conseguiti un maggiore rispetto delle scadenze (da molti anni si evita, per esempio, il ricorso all'esercizio provvisorio), una più accurata quantificazione degli obiettivi, un più stretto coordinamento tra livelli di governo e una maggiore attenzione a considerazioni di medio e lungo periodo. Nel complesso le innovazioni hanno contribuito al processo di riequilibrio dei conti pubblici.

Come si è già rilevato, vi sono tuttavia ancora forti elementi di insoddisfazione [De Ioanna e Goretti, 2008]. A livello macroeconomico, nonostante un assetto normativo volto al riequilibrio dei conti pubblici, il conseguimento degli obiettivi di bilancio è risultato molto difficoltoso. A volte le previsioni non sono state sufficientemente prudenti. Nei casi in cui l'andamento dei conti è risultato più favorevole del previsto sovente non si è utilizzato il margine disponibile per migliorare i conti pubblici. La riduzione dell'incidenza del debito sul Pil è stata per una parte significativa ottenuta con operazioni sul patrimonio che hanno lasciato sostanzialmente invariato il debito netto¹³. A livello microeconomico, vi è inerzia

¹³ La flessione dell'incidenza del debito pubblico sul PIL conseguita tra il 1998 e il 2007, pari a 14,4 punti percentuali, è per oltre 11 punti attribuibile a operazioni sul patrimonio e di ristrutturazione delle passività. I margini per ridurre il debito pubblico attraverso operazioni di questo tipo sono ora molto più ridotti.

nell'allocazione delle risorse pubbliche: la struttura delle erogazioni si adegua molto lentamente all'evolversi delle esigenze del paese. L'analisi della spesa pubblica ha messo in luce l'esistenza di ampi margini per rendere più efficiente l'utilizzo delle risorse¹⁴.

La nuova legge di contabilità e finanza pubblica approvata nel 2009 (l. n. 196/2009) è volta a rafforzare l'insieme di regole, procedure e istituzioni di bilancio migliorandone la funzionalità rispetto agli obiettivi. Si è inteso disegnare un assetto maggiormente in grado di assicurare l'equilibrio dei conti pubblici e di favorire un'efficiente allocazione delle risorse. In particolare, come ricordato nella sezione 2, la l. n. 196/2009 ha disposto l'armonizzazione dei sistemi contabili degli enti delle amministrazioni pubbliche con l'istituzione di una banca dati unitaria; inoltre, ha definito un nuovo ciclo di programmazione (introducendo norme di coordinamento tra i diversi livelli di governo), è intervenuta sui contenuti informativi dei documenti programmatici e ha previsto il passaggio alla redazione del bilancio solo in termini di cassa.

L'introduzione del semestre europeo ha richiesto la revisione della l. n. 196/2009 con riguardo soprattutto al contenuto e ai tempi di presentazione al parlamento dei principali documenti di programmazione economica [Banca d'Italia, 2011]. Nel febbraio del 2011 la nuova norma è stata approvata dalla Camera dei Deputati e trasmessa al Senato.

Per quanto riguarda gli aspetti connessi con la gestione della spesa pubblica, con la l. n. 196/2009 ci si è mossi nella direzione di un rafforzamento del controllo delle erogazioni spesa. In particolare, la delega per il completamento della riforma del bilancio dello stato prefigura l'introduzione di «limiti per le spese rimodulabili del bilancio dello Stato [...] coerenti con la programmazione triennale delle risorse» (art. 40, c. 2.h), confermando e formalizzando un'innovazione attuata nella prassi dall'estate del 2008; prevede inoltre l'adozione di accordi triennali tra il Ministro dell'Economia e delle finanze e gli altri Ministri per la fissazione degli obiettivi da conseguire nel triennio (art. 40, c. 2.i).

L'attuale proposta di modifica della l. n. 196/2009 prefigura un ulteriore passo in avanti estendendo i limiti anche alle spese non rimodulabili, pur tenendo conto delle loro peculiarità (art. 3). Tuttavia, come nella norma attualmente in vigore, non viene chiarito quale sia il grado di rigidità dei vincoli (come e in quale misura tali limiti possano essere rivisti).

6. *Una regola per la spesa pubblica*

L'introduzione di un'esplicita regola vincolante che fissi limiti pluriennali per la spesa primaria sarebbe coerente con l'importanza cruciale che ha assunto nel nostro paese il controllo delle erogazioni. Essa renderebbe più visibili gli obiettivi da raggiungere, aumentando i costi politici di eventuali sconfinamenti.

Una regola di spesa sarebbe coerente anche con la proposta della Commissione europea di revisione della parte preventiva del Patto di stabilità e crescita, secondo la quale la dinamica delle erogazioni diventa una delle variabili che il Consiglio prende in esame per verificare l'adeguatezza del sentiero di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine definito per il saldo di bilancio strutturale del complesso delle amministrazioni pubbliche.

¹⁴ [Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, 2008] e [Ministero dell'Economia e delle finanze, 2009].

Nel seguito vengono tracciati i lineamenti essenziali di una possibile regola per la spesa pubblica.

(a) La regola potrebbe fare riferimento al complesso della spesa primaria corrente e in conto capitale, con l'esclusione delle spese direttamente collegate al ciclo economico (cassa integrazione guadagni e indennità di disoccupazione) che in Italia hanno un peso relativamente limitato (0,4 per cento del Pil nel 2007; 0,7 per cento nel 2009). Essa escluderebbe pertanto solo gli interessi, la cui dinamica non è direttamente controllabile dal governo. Sarebbe opportuno indicare la quota dei limiti pluriennali di spesa di pertinenza del conto capitale, per limitare il rischio che, nel tentativo di rispettare la regola, si finisca con il ridurre eccessivamente gli investimenti pubblici¹⁵: l'esperienza, non solo in Italia, mostra che le riduzioni di spesa tendono a concentrarsi sulle componenti che non sono collegate agli interessi di gruppi ampi della società civile e quindi hanno meno probabilità di sollecitare le proteste dell'elettorato¹⁶.

(b) La regola potrebbe fare riferimento alle spese delle amministrazioni centrali e a quelle degli enti di previdenza, inclusi i trasferimenti alle amministrazioni locali. Nel complesso la regola coprirebbe circa il 90 per cento della spesa primaria del complesso delle amministrazioni pubbliche. Una volta completata la realizzazione del federalismo fiscale, agli enti territoriali potrebbe invece applicarsi una regola relativa al saldo di bilancio; il controllo delle erogazioni costituirebbe una responsabilità dei singoli enti che dovrebbero utilizzare al meglio gli strumenti interni di programmazione e controllo della spesa.

(c) Per limitare i margini di incertezza nell'attuazione della regola, il limite di spesa dovrebbe essere fissato in termini nominali.

(d) Si dovrebbero prevedere margini di sicurezza e meccanismi volti a correggere o recuperare negli esercizi successivi eventuali sconfinamenti. Alcuni meccanismi potrebbero riguardare specifici comparti di spesa. Nel caso della spesa per pensioni si potrebbe pensare, per esempio, a un adeguamento automatico delle finestre di pensionamento. Si dovrebbe inoltre prevedere un meccanismo di salvaguardia generale.

(e) L'orizzonte temporale potrebbe essere fissato in tre anni, da aggiornare su base *rolling* nel corso di una stessa legislatura e da ristabilire *ex novo* all'inizio della successiva.

Gli obiettivi per la spesa dovrebbero essere fissati dal governo sulla base degli obiettivi per l'indebitamento netto e per il livello complessivo delle entrate delle amministrazioni centrali e degli enti previdenziali. Il governo dovrebbe prevedere gli interventi correttivi necessari per chiudere il divario tra l'andamento tendenziale della spesa e l'obiettivo.

Alla regola stabilita per la spesa primaria dovrebbe essere riconosciuta una particolare importanza sia nelle procedure di programmazione e di controllo sia nel dibattito parlamentare. In particolare, in linea con quanto accade in altri paesi, nelle procedure di voto il parlamento potrebbe adottare lo stesso approccio *top-down* che il governo dovrebbe

¹⁵ La spesa in conto capitale delle amministrazioni centrali (2,7 per cento del PIL nel 2009) comprende sia investimenti diretti (pari allo 0,6 per cento del PIL nel 2009), sia trasferimenti ad amministrazioni locali e a imprese e concessionarie pubbliche. Si pone il problema di separare la quota di tali trasferimenti destinata a finanziare investimenti da quella volta a ripianare disavanzi: solo la prima merita la stessa tutela degli investimenti diretti delle amministrazioni centrali.

¹⁶ Cfr. [Balassone e Franco, 2000] e i riferimenti bibliografici ivi indicati.

utilizzare nella programmazione della spesa: il parlamento potrebbe infatti discutere e approvare prima la spesa primaria complessiva, poi la ripartizione tra spesa corrente e spesa in conto capitale e infine la distribuzione delle risorse fra le diverse destinazioni. Analogamente a quanto accade oggi per il saldo netto da finanziare – per il quale una volta approvato il livello massimo, eventuali emendamenti che determinino maggiori oneri finanziari sono ammissibili solo se indicano misure compensative – dopo l’approvazione del limite alla spesa primaria complessiva, eventuali emendamenti che determinino maggiori spese dovrebbero essere necessariamente compensati mediante la riduzione di altri esborsi.

L’applicazione pratica di una tale regola richiede che vengano adeguatamente precisati i legami tra il limite fissato per la spesa delle amministrazioni centrali e degli enti di previdenza e le voci di spesa del bilancio dello stato.

L’introduzione di una regola sulla spesa richiede meccanismi di previsione accurati e trasparenti. La qualità delle previsioni dovrebbe essere valutata sistematicamente. Occorre in particolare evitare sottostime dei fabbisogni per il finanziamento dei servizi essenziali.

L’introduzione di una regola di tipo macroeconomico come quella appena delineata richiede una revisione approfondita delle modalità di programmazione e gestione della spesa. Le assegnazioni di bilancio a ciascuna amministrazione devono diventare un limite rigido entro cui operare. Come indicato dalla l. n. 196/2009, il criterio della cassa dovrebbe essere il punto di riferimento. Gli impegni di spesa andrebbero comunque sottoposti a monitoraggio per valutarne la coerenza con i limiti di cassa, anche in un’ottica pluriennale.

Le misure volte al miglioramento del controllo della spesa dovrebbero essere accompagnate da interventi atti a rendere più efficiente l’utilizzazione delle risorse, muovendo da quanto indicato dalla l. n. 196/2009 in merito alla prosecuzione dell’attività di analisi e valutazione della spesa. Sono indispensabili l’adozione di indicatori di performance nelle diverse strutture pubbliche (uffici, scuole, ospedali, tribunali), come già previsto dalla l. n. 196/2009, e lo sviluppo di meccanismi che consentano di valutare l’adeguatezza dell’entità complessiva di ciascuna voce indipendentemente dalla spesa storica (*zero-based budgeting*). Tale sforzo dovrebbe accelerare i tempi con cui la struttura delle erogazioni si adegua all’evolversi delle esigenze del paese, permettendo di selezionare le soluzioni più efficienti ed efficaci; dovrebbe inoltre consentire di individuare le priorità nell’allocazione delle risorse, così da evitare che il contenimento della spesa confligga con la garanzia dei servizi sociali fondamentali.

All’introduzione di un limite per la spesa delle amministrazioni centrali e degli enti di previdenza deve associarsi una regola di bilancio per la finanza decentrata. Come si è già rilevato, una volta completata la realizzazione del federalismo fiscale, agli enti territoriali potrebbe applicarsi una regola relativa al saldo di bilancio. Essi potrebbero indebitarsi solo per effettuare investimenti secondo quanto disposto dalla riforma costituzionale del 2001¹⁷; l’entità del ricorso al debito dovrebbe essere programmato in coerenza con gli obiettivi di bilancio nazionali.

La piena definizione dell’assetto configurato dalla l. n. 42/2009 dovrebbe consentire agli enti territoriali di disporre di un quadro certo delle risorse disponibili: la perequazione

¹⁷ Non si entra qui nel merito delle implicazioni di tale regola per le politiche di stabilizzazione. La spinta ad attuare politiche procicliche può essere limitata attraverso la scelta delle basi imponibili, i trasferimenti dallo stato e l’utilizzo di fondi di riserva [Balassone *et al.*, 2007].

opererà in modo pressoché automatico, assicurando il finanziamento della spesa a livelli standard; spese superiori a tali livelli dovranno essere coperte con le entrate proprie. In questo nuovo contesto – una volta fissato l’ammontare e il riparto dei trasferimenti statali, si tratterebbe di definire le quote di indebitamento consentite agli enti territoriali per il finanziamento degli investimenti¹⁸.

Il livello della spesa e delle entrate degli enti decentrati sarebbe demandato alle scelte dei singoli enti, che dovrebbero utilizzare al meglio gli strumenti interni di programmazione e controllo della spesa ed essere responsabilizzati attraverso un collegamento tra decisioni di spesa e di prelievo.

Procedure efficaci di concertazione interistituzionale sono inoltre cruciali per superare i conflitti tra livelli di governo con pari dignità costituzionale e garantire la piena adesione degli enti decentrati agli obiettivi complessivi della finanza pubblica¹⁹.

Riferimenti bibliografici

Balassone, F., Francese M. and Zotteri S.

2010 *Cyclical Asymmetry in Fiscal Variables in the EU*, *Empirica*, 37, pp. 63-87.

Balassone F. e Franco D.

2000 *Public Investment, the Stability Pact and the Golden Rule*, in «Fiscal Studies», 21(2), pp. 207-29.

Balassone, F., D. Franco e S. Zotteri

2007 *Rainy Day Funds: Can They Make a Difference in Europe?*, in *The Role of Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes*, Proceedings from the ECFIN Workshop held in Brussels on 24 November 2006, European Economy. Economic Papers, no. 275.

Balassone, F., Momigliano, S., e Rizza, P.

2011 *Medium-term fiscal planning under (mostly) short-term governments: Italy 1988-2008*, Banca d’Italia, «Questioni di Economia e Finanza», in corso di pubblicazione.

Banca d’Italia

2010 *La riforma della governance economica europea*, Testimonianza del Vice Direttore Generale, Ignazio Visco, alla Camera dei Deputati, 10 dicembre.

2011 *Indagine conoscitiva nell’ambito dell’esame della proposta di legge C. 3921 di riforma della Legge di contabilità e finanza pubblica*, Audizione del Capo del Servizio

¹⁸ [Bardozzetti *et al.*, 2008] rilevano che le caratteristiche della *golden rule* prevista dal Titolo V vanno specificate più puntualmente. Gli aspetti principali sono due: gli ammortamenti e le spese in conto capitale diverse dagli investimenti diretti. Gli attuali limiti quantitativi alla capacità di indebitamento degli enti dovrebbero inoltre essere gradualmente rimossi. Infine, andrebbe strettamente regolamentato il ricorso a strumenti finanziari che possano consentire l’elusione della *golden rule*, la traslazione di oneri sui futuri esercizi e la riduzione della trasparenza dei conti pubblici.

¹⁹ A livello internazionale si sono sviluppati modelli diversi di regolazione dei rapporti finanziari tra governo centrale ed enti territoriali. Nei paesi della UE con sistemi federali più consolidati (Austria, Belgio e Germania) prevalgono modelli cooperativi in cui i conflitti finanziari tra centro e periferia sono risolti con accordi negoziati. In Germania è previsto un apposito organismo di coordinamento ex ante tra il Governo federale e i *Länder* (il *Finanzplanungsrat*). Si vedano per esempio [Joumard e Kongsrud, 2003].

Studi di Struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia, Daniele Franco, alla Camera dei Deputati, 18 gennaio.

Bardozzetti, A., D. Franco ed E. Vadalà

2008 *Debito pubblico e decentramento in Italia*, in «Federalismo Fiscale», 1, pp. 51-106.

Bouthevillain, C., P. Cour-Thimann, G. van den Dool, P. Hernandez de Cos, G. Langenus, M. Mohr, S. Momigliano and M. Tujula

2001 *Cyclically-adjusted Budget Balances: An Alternative Approach*, «European Central Bank Working Paper», 77, settembre.

Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica

2008 *La revisione della spesa pubblica – Rapporto 2008*, Ministero dell'economia e delle finanze, Roma.

Dabán, T., E. Detragiache, G. Di Bella, G.M. Milesi Ferretti and S. Symansky

2003 *Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy and Spain*, «Occasional Paper», 225, International Monetary Fund.

De Ioanna, P., e Goretti, C.

2008 *La decisione di bilancio in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Deroose, S., L. Moulin and P. Wierds

2006 *National Expenditure Rules and Expenditure Outcomes: Empirical Evidence for EU Member States*, in «Wirtschaftspolitische Blätter», 53(1), pp. 27-41.

Debrun X., D. Hauner, M.S. Kumar

2007 *The Role for Fiscal Agencies*, in IMF (a cura di) *Promoting Fiscal Discipline*, Washington, DC.

Debrun, X., Moulin, L., Turrini, A., Ayuso-i-Casals, J., e Kumar M.

2008 *Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union*, in «Economic Policy», 23(54), pp. 297–362.

Franco, D., e Zotteri, S.

2010 *Fiscal Rules: What Lessons from Germany?* in *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz*, a cura di Kastrop, C. Meister-Scheufelen, G. e Sudhof, M., Berliner Wissenschaft Verlag, Berlino.

Hauptmeier, S., Sanchez Fuentes, J., e Schuknecht, L.

2010 *Towards expenditure rules and fiscal sanity in the euro area*, «European central Bank Working Paper», 1266, novembre.

Holm-Hadulla, F., Hauptmeier, S., e Rother, P.

2010 *The impact of numerical expenditure rules on budgetary discipline over the cycle*, «European Central Bank Working Paper», 1169, aprile.

Iara, A., e Wolff, G.

2010 *Rules and risk in the Eurozone: does rules-based national fiscal governance contain sovereign bond spreads?*, in «European Commission, European Economy – Economic Papers», 433.

Inman, R.P.

1996 *Do Balanced Budget Rules Work? U.S. Experience and Possible Lessons for the EMU*, «NBER Working Paper Series», 5838.

Joumard I. e P.M. Kongsrud

2003 *Fiscal relations across Government levels*, «OECD Economics Department Working Papers», n. 375.

Kopits, G., e Symansky, S.

1998 *Fiscal Policy Rules*, «IMF Occasional Paper», 162.

Ljungman, G.

2008 *Expenditure Ceilings: a Survey*, «International Monetary Fund Working Paper», 282.

Ljungman, G.

2009 *Top-down budgeting – an instrument to strengthen budget management*, «International Monetary Fund Working Paper», 243.

Mills, P., e Quinet, A.

2001 *The Case for Spending Rules*, in Banca d'Italia (a cura di), *Fiscal Rules*, Roma, Banca d'Italia.

Ministero dell'Economia e delle finanze

2009 *Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato*, Roma.

Steger G.

2010 *Austria's Budget Reform: How to Create Consensus for a Decisive Change of Fiscal Rules*, in «OECD Journal on Budgeting», 1, pp. 7-20.

Turrini, A.

2008 *Fiscal policy and the cycle in the Euro Area: The role of government revenue and expenditure*, in «European Economy - Economic Papers», 323.

Wierds, P.

2008 *How do expenditure rules affect fiscal behaviour?*, «DNB Working Paper», 166.