



I fiscal council nella logica europea

Roma, Riunione intermedia della SIEP, Banca d'Italia, 13 giugno 2014

Lucio Landi

Membro del Consiglio degli Esperti, Dipartimento del Tesoro, MEF

Nota

L'analisi e le riflessioni qui esposte sono dell'Autore e non coinvolgono in alcun modo la posizione e gli orientamenti dell'Istituzione per la quale egli presta attività professionale.

Indice

- Fiscal council: definizione, compiti, best practices
- Il dataset del Fondo Monetario
- Il CBO
- I fiscal council europei: Olanda, Svezia, GB, Ungheria,
- La normativa europea
- I nuovi fiscal council europei: Irlanda, Portogallo, Francia
- L'Italia ha bisogno di un fiscal council?
- La normativa italiana e l'UPB
- Analisi empiriche sull'efficacia dei fiscal council
- Conclusioni

Definizione di Fiscal council

I fiscal council sono organismi nazionali, indipendenti o funzionalmente autonomi dall'autorità di politica di bilancio, finanziati con fondi pubblici, aventi lo scopo di indurre i governi a comportanti responsabili in materia di politiche di bilancio.

Costituiscono, insieme alle regole fiscali numeriche permanenti, uno strumento per limitare il deficit bias, ossia la tendenza verso elevati deficit pubblici.

Svolgono un'azione di dissuasione nei confronti dei governi, fornendo al parlamento e all'opinione pubblica valutazioni indipendenti, *timely* e *nonpartisan* sulla politica di bilancio. Hanno la funzione di infrangere il monopolio informativo del governo sulla finanza pubblica e sulla politica di bilancio.

Non hanno alcun ruolo nella definizione e nell'implementazione della politica di bilancio (che resta saldamenti nelle mani dei governi), né poteri sanzionatori verso i governi responsabili di politiche di bilancio indisciplinate.

Svolgono funzioni diverse e complementari rispetto alla corte dei conti, ai centri di ricerca pubblici e privati, e agli organismi internazionali che esercitano la sorveglianza multilaterale sulle politiche di bilancio nazionali.

Presenti da tempo in alcuni paesi occidentali, si differenziano tra di loro per molti aspetti (il mandato, la struttura, la collocazione dentro o fuori dai parlamenti).

Definizione di Fiscal council

- I primi organismi nascono in Europa dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale, (come il CPB olandese, nel 1947, e il tedesco Working Party on Tax Revenue Forecasting nel 1955), quindi molto tempo prima della costituzione del CBO statunitense, il più importante fiscal council nel mondo, e prima che la letteratura economica teorizzasse il “guardiano fiscale”.
- Alcuni di essi avevano altre finalità in origine, e il mandato ad essi affidato è stato progressivamente modificato nel corso del tempo, al variare delle circostanze e delle necessità del paese, senza seguire un disegno pre-determinato. Nel corso del tempo si sono evoluti in ciò che oggi noi propriamente chiamiamo fiscal council.

Definizione di Fiscal council

A cosa serve un fiscal council?

- Ripristinare la credibilita' della politica di bilancio, se venuta meno
- Rafforzare la sostenibilita' del debito nel lungo periodo (*implicit liabilities*)
- Migliorare la trasparenza dei conti pubblici e la consapevolezza dell'opinione pubblica sul vincolo di bilancio intertemporale del governo
- Eliminare o ridurre significativamente il *deficit bias*
- Implementare *good practices nella politica di bilancio*

In sintesi: disciplina e responsabilità fiscale!

Definizione di Fiscal council

Spesso l'introduzione di regole fiscali numeriche si accompagna alla creazione di un fiscal council, che vigili sull'osservanza delle regole stesse.

L'utilizzo contemporaneo di entrambi gli strumenti discende dal rischio, concreto, che il *policy maker* sia tentato, grazie al monopolio informativo di cui gode sulla finanza pubblica e la politica di bilancio, di aggirare le regole numeriche esistenti nel *fiscal framework* nazionale. Si rende quindi opportuna la presenza di un organismo, un soggetto autonomo dall'esecutivo, che funga da guardiano delle regole fiscali introdotte dal legislatore.

Compiti e caratteristiche del *Fiscal Council* (I)

- *No decision making!* I *fiscal council* NON assumono decisioni in materia di politica di bilancio, saldamente nelle mani del Governo e del Parlamento.
- Il Parlamento nasce storicamente per decidere sulla tassazione e sulla spesa pubblica. **No taxation without representation.**
- E' impensabile che il Parlamento sia esautorato dal potere decisionale in materia di finanza pubblica.
- Il *fiscal council* serve a **scoraggiare** politiche di bilancio non sostenibili, aumentando i costi di reputazione del governo (guardiano fiscale).
- Il guardiano fiscale ha la funzione di **infrangere il monopolio** informativo governativo sulla finanza pubblica.

Compiti e caratteristiche del *Fiscal Council* (II)

- Nessun *fiscal council* potrà mai impedire ad un governo, sorretto dalla maggioranza parlamentare, di adottare politiche viziate da *deficit bias* (nessun potere sanzionatorio)
- **Gli elettori**, e solo loro, potranno **punire** (o meno) un governo responsabile di politiche *unsound*.
- Il meccanismo di dissuasione di politiche *unsound*, per poter essere efficace, deve avere effetto sulla **reputazione** del governo agli occhi degli elettori.
- Ma questo a sua volta, richiede, un sistema democratico evoluto, con mezzi di comunicazione liberi e non controllati dal governo, e cittadini informati e maturi, che prendono decisioni in materia di voto in modo consapevole e ragionato.
- In mancanza di una opinione pubblica informata (e desiderosa di informarsi), il meccanismo non può funzionare.

Compiti e caratteristiche del *Fiscal Council* (III)

- Strutturalmente e funzionalmente diverso da altri organismi: banca centrale, corte dei conti, commissione parlamentare, ufficio statistico nazionale, centri di ricerca pubblici e privati
- Compiti diversi dagli organismi internazionali che svolgono sorveglianza macroeconomica e di finanza pubblica degli stati membri (FMI, Commissione Ue, OCSE, BCE) → Solo un organismo nazionale puo' svolgere compiti di sorveglianza *real time* dell'andamento dei conti pubblici, per ragioni di *expertise*, di prossimita' con il soggetto sorvegliato e di risorse umane! (vedi il caso greco)

Compiti e caratteristiche del *Fiscal Council* (IV)

- Complementarietà e rafforzamento reciproco tra la sorveglianza esterna (FMI, OCSE, Ue, BCE) e quella esercitata dal *fiscal watchdog* nazionale.

Requisiti del Fiscal Council (I)

La letteratura ha individuato alcuni requisiti necessari per l'efficacia di queste istituzioni. I Common Principles della Comm. Ue (2012) li ricalcano sostanzialmente.

- Istituiti con norma di legge che ne specifichi il mandato (mandato sufficientemente ampio)
- Indipendenti, o funzionalmente autonomi, dall'autorità di politica di bilancio (governo e Parlamento)
- Definizione, per legge, dei criteri e delle procedure di nomina (e revoca) dei vertici, e della governance dell'organismo (mandato lungo, spesso non rinnovabile, incorrelato con il ciclo politico).

Requisiti del *Fiscal Council* (II)

- Pubblicamente riconosciuti come indipendenti, nonpartisan (**che non significa bipartisan!!!**), e autorevoli (reputazione dell'organismo)
- Personale permanente e altamente qualificato per i compiti tecnici da svolgere
- *Accountable* e trasparenti
- Fonti di finanziamenti **pubbliche** e certe
- Pieno accesso in tempo reale alle informazioni e ai dati rilevanti posseduti da altri organismi (ministero economia, ente statistico, banca centrale ecc)
- Pubblicità delle analisi e delle raccomandazioni, per aumentare i *reputation costs* di politiche *unsound*
- Copertura dei media e impatto sul dibattito pubblico (per aumentare i *reputation costs* del governo)
- **Preferibile un coinvolgimento nelle procedure di bilancio**

Compiti svolti dai *Fiscal Council*

Una prima distinzione è tra l'analisi positiva **versus** analisi normativa

➤ Analisi **positiva** delle politiche di bilancio:

- ✓ verifica andamento dei conti pubblici in tempo reale (*real time forward looking assessment*);
- ✓ analisi del rispetto delle regole e degli obiettivi di bilancio (**ex ante, ex post**)
- ✓ analisi di sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo;
- ✓ quantificazione (o verifica) delle principali misure del governo
- ✓ analisi di sensitività (scenari altern. su outlook macro e su tassi)
- ✓ previsioni (o verifica) macroeconomiche
- ✓ previsioni (o verifica) delle grandezze di bilancio
- ✓ analisi dei *fiscal risk*

Compiti svolti dai *Fiscal Council*

Un approfondimento: previsioni macroeconomiche e/o di finanza pubblica

Una valutazione indipendente dell'evoluzione della finanza pubblica e del rispetto (ex ante) degli obiettivi di bilancio presuppone un'analisi del quadro macroeconomico su cui si basa la programmazione pluriennale di bilancio del governo. Questo spiega perché molti fiscal council elaborino proprie previsioni macroeconomiche, confrontandole con quelle elaborate dal governo. L'evidenza empirica dei paesi occidentali mostra che il ricorso a previsioni macroeconomiche ottimistiche in fase di programmazione (ex ante) è una pratica non infrequente per i governi. Molti fiscal council elaborano anche un quadro previsionale di finanza pubblica, che confrontano con quello predisposto dal governo in fase di programmazione.

Compiti svolti dai *Fiscal Council*

Un approfondimento: previsioni macroeconomiche e/o di finanza pubblica

Rapporto tra quadri previsionali del Fiscal Council e quelli elaborati dal governo: normalmente non vi è alcun obbligo legale di utilizzare in fase di programmazione le previsioni macroeconomiche elaborate dal fiscal council nazionale. Nella pratica, spesso le previsioni governative tendono a convergere verso di esse. In Belgio , Olanda e Austria, benché non vi sia un obbligo formale di legge, per prassi il governo adotta le previsioni macroeconomiche del fiscal council nazionale, motivando eventuali deviazioni.

Quadri previsionali di finanza pubblica: non vi è alcun obbligo legale di adozione da parte del governo. In Germania le previsioni di uno dei fiscal council nazionali (il Working Party on Tax Revenue Forecasting) vengono adottate per prassi nella programmazione di bilancio del governo, fin dal 1968. Lo stesso accade in Olanda, con le previsioni elaborate dal CPB.

Compiti svolti dai *Fiscal Council*

Analisi **normativa** delle politiche di bilancio:

- ✓ valutazioni normative sull'andamento della finanza pubblica, e/o raccomandazioni di policy

In ambito europeo istituzioni impegnate nell'analisi normativa si trovano, ad esempio, in Belgio (High Council of Finance), Germania (Advisory Board to the Federal Ministry of Finance), Austria (Government Debt Committee) e Danimarca (Economic Council).

In contesti federali, il fiscal council può assumere anche il **ruolo di arbitro indipendente tra il governo centrale e i governi sub-centrali**, contribuendo al coordinamento delle politiche di bilancio. E' questo il caso dell'High Council of Finance in Belgio, che fornisce raccomandazioni sugli obiettivi specifici di saldo di bilancio per ciascun livello di governo.

Due modelli: parlamentare ed extra parlamentare

- Il modello parlamentare (Stati Uniti, CBO, 1974, il capostipite)
 - Messico, Center for Public Finance Studies, 1999
 - Corea del Sud, NABO, 2003
 - Canada, PBO, 2006
 - Australia, PBO, 2011(più Kenya e Sud Africa)

- Il modello europeo (storicamente extra parlamentare, con eccezioni recenti: Grecia (2010) e Italia (2014))

NB: il fc parlamentare greco dal 2011 non è più operativo de facto e dal luglio 2014 sarà sostituito da una authority indipendente (Hellenic Fiscal Authority) con 5 board members.

Congressional Budget Office (I)

- Parte integrante della procedura di bilancio presso il Congresso, lavora a stretto contatto con Office of Management and Budget (OMB, governativo)
- Fondato nel 1974, indipendente e *nonpartisan*, guidato da un Direttore con mandato di 4 anni, rinnovabile, scelto dai vertici delle Camere (Speaker Camera e **Presidente pro-tempore** del Senato), sentite le Comm. Bilancio
- Produce stime sull'economia (due volte l'anno) e sul bilancio (tre volte l'anno), a 10 anni, a legislazione vigente, base per l'attività di "scoring" (valutazione dell'impatto delle nuove misure e di proposte alternative di budget)

Congressional Budget Office (II)

- Analizza la proposta di *budget* del Presidente e lo ri-stima utilizzando le proprie ipotesi
- Esamina opzioni alternative per il *budget*, ai fini riduzione del deficit (negli anni dispari), ma nessuna raccomandazione
- Quantifica gli interventi proposti (anche a richiesta di singoli parlamentari, ma solo come attività residuale)
- Staff altamente qualificato (circa 240 persone), un terzo con PhD, salari superiori a quelli offerti all'Amministrazione federale
- La maggior parte dello staff e' composta da economisti (essenziale, dati i compiti che il CBO svolge)

Congressional Budget Office (III)

- La condivisione della metodologia di analisi, dei modelli e delle tecniche con l'OMB ha richiesto lungo tempo.
- La reputazione del CBO e del suo personale e' indiscussa
- Guida monocratica, **come in tutti** i *fiscal council* collocati presso il parlamento (NABO, PBO Canada, PBO Australia)

I Fiscal Council europei

- In Europa i *Fiscal Council* generalmente **non** sono collocati nell'ambito del Parlamento: sono un articolazione della PA, funzionalmente indipendenti dal governo.
- Generalmente con organo di vertice collegiale (*board*)
- Molti sono stati fondati negli anni '40-'50, con altri scopi (CPB olandese nel 1947, Working Party on Tax Revenue Forecasting tedesco nel 1955).
- German Council of Economic Experts (1963)
- Alcuni conducono sia analisi positiva, sia normativa.

Il CPB olandese

Il principale compito del CPB è quello di produrre previsioni (macroeconomiche e delle grandezze di bilancio) due volte l'anno, in primavera e in occasione della presentazione della legge di bilancio. Esso elabora anche previsioni di medio termine (generalmente in occasione della formazione di un nuovo governo), e di lungo termine.

Accanto all'attività di previsione, il CPB compie analisi indipendenti sulla finanza pubblica e valuta la coerenza della politica del governo rispetto agli obiettivi, nonché il rispetto delle regole di bilancio.

Inoltre valuta l'impatto economico nel breve, medio e lungo termine delle misure proposte dal governo. **Non compie analisi di tipo normativo, né fornisce raccomandazioni.**

Il coinvolgimento del CPB nelle procedure di bilancio non è previsto da una norma di legge. L'attività previsionale e di analisi del CPB avviene sulla base della prassi, così come per prassi le previsioni vengono adottate dal governo. La credibilità dell'istituzione è però tale che tutti i partiti sottopongono al CPB il proprio programma economico per una valutazione indipendente prima delle elezioni.

Dal punto di vista sostanziale, il CPB è del tutto indipendente dal governo, sebbene giuridicamente l'istituzione faccia parte della pubblica amministrazione (collocato presso il MEF). E' guidato da un direttore, affiancato da due vice. Forte presenza sui media. ➤23

Swedish Fiscal Policy Council

Fondato nel 2007, board di 6 persone e segretariato di 6, responsabile per il monitoraggio della finanza pubblica. Valuta conseguimento obiettivi politica di bilancio, tra cui la sostenibilità della finanza pubblica. Valuta la qualità delle previsioni del governo e i modelli usati. Il mandato prevede espressamente la funzione di stimolare il dibattito pubblico sulla politica economica. L'output principale è la pubblicazione di un rapporto annuale, che viene usato dal parlamento per valutare la politica di bilancio del governo.

Compiti limitati, staff limitato, risorse limitate, ma colma un gap istituzionale, dal momento che vi sono altre 2 istituzioni attive nel campo di attività tipico dei fc:

- National Financial Management Authority, che produce previsioni di bilancio di medio-lungo periodo del governo centrale
- National Audit Office, che valuta la sostenibilità delle politiche e la trasparenza dei documenti di bilancio

L'OBR britannico

Costituito nel 2010-2011, 5 board members, 17 staff, produce le previsioni ufficiali macro per la decisione di bilancio (**il Tesoro non pubblica più le proprie previsioni macro**), produce previsioni di bilancio, verifica la quantificazione delle misure di bilancio, valuta i progressi del governo nel conseguimento degli obiettivi di bilancio, valuta la sostenibilità di lungo periodo della finanza pubblica.).

PS: il governo si è impegnato ad utilizzare le previsioni macro di OBR, ma mantiene il diritto di dissentire; in questo caso deve spiegare le motivazioni al parlamento.

Ungheria

Ungheria: un caso da manuale

- *Deficit bias*, incoerenza temporale, mancanza di trasparenza dei conti, parziali correzioni dal 2007 con i programmi di aggiustamento FMI-UE
- Dal 2001 al 2006 il rapporto debito/PIL passa dal 52% al 62%, la sostenibilita' del debito diventa un problema
- Le previsioni di indebitamento netto nei programmi di pre-accession e di convergenza sono sistematicamente smentite dai consuntivi
- Tra il 2006 e il 2008 dibattito sulle opzioni di riforma

Ungheria

- Legge di responsabilita' fiscale nel 2008: ripristino della credibilita' della politica di bilancio, migliorare la trasparenza dei conti, garantire la sostenibilita' del debito



- Regole numeriche sul debito e sulle spese
- Revisioni delle procedure di bilancio, istituzione del *Medium term budget planning*
- *Fiscal council*, responsabile per le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica tendenziali e programmatiche, analisi di sostenibilita' di lungo periodo, analisi di sensitivita', quantificazione delle misure, verifiche del rispetto delle regole numeriche
- 3 membri, designati da Presid. Rep, Presid. Corte dei Conti e Gov. banca centrale, eletti con voto parlamentare.
- Staff di 30, mandato ampio

Ungheria

- 2010: nuovo governo con maggioranza dei due terzi (possibilità di cambiare la Costituzione)



- Riduzione dei fondi per il funzionamento, limiti alle informazioni disponibili, riduzione dello staff, limitazione del mandato (semplici opinioni sul bilancio)



- Chiusura nel 2011, le funzioni attribuite a tre personalità, una scelta dal Presid. Rep, altri due membri d'ufficio (Gov. Banca centrale e Presid. Corte dei Conti)

- Staff da 30 a 3



- Effetto negativo immediato su *spread* e cds

Il dataset del FMI sui FC

Il dataset del FMI sui FC

Country activity	Fiscal Council	Start of
Australia	Parliamentary Budget Office	2012
Austria	Government Debt Committee	2002
Belgium	High Council of Finance - Section "Public Sector Borrowing Requirement"	1989
Belgium	Federal Planning Bureau	1994
Canada	Parliamentary Budget Office	2008
Croatia	Fiscal Policy Council	2013
Denmark	Danish Economic Council	1962
Finland	National Audit Office of Finland	2013
France	High Council of Public Finance	2013
Georgia	Parliamentary Budget Office	1997
Germany	German Council of Economic Experts	1963
Hungary	Fiscal Council	2009
Ireland	Irish Fiscal Advisory Council	2011
Italy ¹	Parliamentary Budget Office	2014
Japan	Fiscal System Council	1950
Kenya	Parliamentary Budget Office	2009
Mexico	Center for Public Finance Studies	1999
Netherlands	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis	1945
Portugal	Portuguese Public Finance Council	2012
Romania	Fiscal Council	2010
Serbia	Fiscal Council	2011
Slovak Republic	Council for Budget Responsibility	2011
Slovenia	Institute of Macroeconomic Analysis and Development	1991
Slovenia ²	Fiscal Council	2009
South Africa ¹	Parliamentary Budget Office	2014
South Korea	National Assembly Budget Office	2003
Sweden	Swedish Fiscal Policy Council	2007
United Kingdom	Office for Budget Responsibility	2010
United States	Congressional Budget Office	1974

¹ The South African and Italian PBOs are being established and expected to be fully operational by the end of 2014.

² The fiscal council in Slovenia has been formally established but it is not yet fully operational. Chile has established a Fiscal Advisory Council in April 2013.

Il dataset del FMI sui FC

Table 2. Fiscal Councils' Remits

Country	Fiscal Council	Positive analysis	Long-term Sustainability	Forecast preparation or assessment	Normative analysis or recommendations	Monitoring of Fiscal Rules	Costing of measures
Australia	Parliamentary Budget Office	X	X	X			X
Austria	Government Debt Committee	X	X		X	X	
Belgium	High Council of Finance	X	X		X	X	
Belgium	Federal Planning Bureau	X	X	X			
Canada	Parliamentary Budget Office	X	X	X	X		X
Croatia	Fiscal Policy Council	X	X	X		X	
Denmark	Danish Economic Council	X	X	X	X	X	
Finland	National Audit Office of Finland	X	X	X	X	X	
France	High Council of Public Finance	X		X	X	X	
Georgia	Parliamentary Budget Office	X		X	X		
Germany	German Council of Economic Experts	X	X	X	X		
Hungary	Fiscal Council	X		X		X	
Ireland	Irish Fiscal Advisory Council	X	X	X	X	X	X
Italy ¹	Parliamentary Budget Office	X	X	X	X	X	X
Japan	Fiscal System Council	X			X		
Kenya	Parliamentary Budget Office	X		X			
Mexico	Center for Public Finance Studies	X		X			X
Netherlands	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis	X	X	X		X	X
Portugal	Portuguese Public Finance Council	X	X	X	X	X	
Romania	Fiscal Council	X	X	X	X	X	X
Serbia	Fiscal Council	X	X	X	X	X	X
Slovak Republic	Council for Budget Responsibility	X	X			X	X
Slovenia	Institute of Macroeconomic Analysis and Development	X	X	X			
Slovenia	Fiscal Council	X	X			X	
South Africa ¹	Parliamentary Budget Office	X			X		X
South Korea	National Assembly Budget Office	X	X	X			X
Sweden	Swedish Fiscal Policy Council	X	X		X	X	
United Kingdom	Office for Budget Responsibility	X	X	X		X	X
United States	Congressional Budget Office	X	X	X			X

Source: IMF Fiscal Council Dataset. Coverage varies with data availability.

II dataset del FMI sui FC

Country	Fiscal Council	Legal independence	Safeguards on budget	Public reports	High media impact	Binding forecasts	Comply or explain	Formal consultation or hearings
Australia	Parliamentary Budget Office	X		X				
Austria	Government Debt Committee	X	X	X	X			
Belgium	High Council of Finance			X			X	
Belgium	Federal Planning Bureau	X		X	X	X		
Canada	Parliamentary Budget Office	X	X	X	X			
Croatia	Fiscal Policy Council	X		X				
Denmark	Danish Economic Council	X	X	X	X			
Finland	National Audit Office of Finland	X		X				X
France	High Council of Public Finance	X		X				X
Georgia	Parliamentary Budget Office		X	X				X
Germany	German Council of Economic Experts	X	X	X	X		X	
Hungary	Fiscal Council	X		X	X			X
Ireland	Irish Fiscal Advisory Council	X		X	X			
Italy ¹	Parliamentary Budget Office	X		X				X
Japan	Fiscal System Council			X				
Kenya	Parliamentary Budget Office			X	X			
Mexico	Center for Public Finance Studies		X	X	X			X
Netherlands	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis			X	X	X		
Portugal	Portuguese Public Finance Council	X	X	X	X			X
Romania	Fiscal Council	X	X	X	X			X
Serbia	Fiscal Council	X		X	X			X
Slovak Republic	Council for Budget Responsibility	X	X	X	X			
Slovenia	Institute of Macroeconomic Analysis and Development	X		X	X	X		
Slovenia	Fiscal Council	X		X				
South Africa ¹	Parliamentary Budget Office		X	X				
South Korea	National Assembly Budget Office	X	X	X	X			
Sweden	Swedish Fiscal Policy Council	X		X	X			
United Kingdom	Office for Budget Responsibility	X		X	X		X	X
United States	Congressional Budget Office	X	X	X	X			

Source: IMF Fiscal Council Dataset. Coverage varies with data availability.

Il dataset del FMI sui FC

Table 4. Fiscal Councils' Size and Composition

Country	Fiscal Council	Size		Length of Contract in Years (management)	Possibility of Non-Citizenship (management)	Composition			
		Management	Technical and administrative			Academics	Policy Experts	Politicians	Civil Servants
Australia	Parliamentary Budget Office	1	1	5	X		X		X
Austria	Government Debt Committee	15	3	6		X	X		X
Belgium	High Council of Finance	27	14	5		X			X
Belgium	Federal Planning Bureau	2	90	9			X		
Canada	Parliamentary Budget Office	1	15	5			X		X
Croatia	Fiscal Policy Council	7	0	5		X	X		X
Denmark	Danish Economic Council	25	30	6	X	X			
Finland	National Audit Office of Finland	7				X	X		
France	High Council of Public Finance	11		5			X		X
Georgia	Parliamentary Budget Office	10	1						X
Germany	German Council of Economic Experts	5	20	5	X	X			
Hungary	Fiscal Council	3	4	6		X	X		
Ireland	Irish Fiscal Advisory Council	5	3	4	X	X	X		
Italy ¹	Parliamentary Budget Office	5		6					X
Japan	Fiscal System Council			2	X	X	X		
Kenya	Parliamentary Budget Office								
Mexico	Center for Public Finance Studies	6	32			X	X		X
Netherlands	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis	3	117	7	X	X	X		X
Portugal	Portuguese Public Finance Council	7	15	7	X	X	X		X
Romania	Fiscal Council	5	6	9		X	X		
Serbia	Fiscal Council	3	4	6		X	X		
Slovak Republic	Council for Budget Responsibility	3	18	7	X	X	X		X
Slovenia	Institute of Macroeconomic Analysis and Development	3	65	5	X		X		X
Slovenia	Fiscal Council	7	0	5	X	X	X		
South Africa ¹	Parliamentary Budget Office	12							
South Korea	National Assembly Budget Office	1	125	2	X	X	X		X
Sweden	Swedish Fiscal Policy Council	6	6	3	X	X	X		
United Kingdom	Office for Budget Responsibility	4	17	5	X	X	X		
United States	Congressional Budget Office	1	250	4		X	X		X

Source: IMF Fiscal Council Dataset. Coverage varies with data availability.

I nuovi *fiscal council* europei

La terza ondata: a partire dal 2011, tutti i paesi europei devono dotarsi di una istituzione indipendente ai sensi della **nuova** normativa europea e del Fiscal Compact

La normativa europea

Con la riforma della governance europea (2011-2013), il fiscal council diventa elemento necessario dei fiscal framework nazionali

Six-Pack (2011)

La Direttiva 85/2011, parte del Six-Pack, sui requisiti minimi dei fiscal framework nazionali (inter alia, previsioni macroeconomiche trasparenti e di qualità, **auditing delle previsioni governative**, adozione delle esogene macro della Commissione), ha posto l'obbligo per i singoli Stati Membri di introdurre regole numeriche di bilancio nel proprio fiscal framework; d'altra la Direttiva stabilisce che un monitoraggio affidabile e tempestivo circa il rispetto delle regole di bilancio nazionali, compreso il rispetto dell'obiettivo nazionale di bilancio di medio termine (MTO), (articolo 6(1)(b)) debba essere affidato a organismi indipendenti. Tale norma si applica a tutti gli Stati Membri, con l'eccezione del Regno Unito.

La normativa europea

La Direttiva 85/2011 è stata recepita dal decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54 che, inter alia, ha aggiunto l'articolo 10 ter alla L. 196/2009:

Art. 10-ter (Monitoraggio previsioni)

1. L'UPB svolge le attività previste dall'articolo 18, comma 1, lettera a), della Legge n. 243/2012 («*L'Ufficio, anche attraverso l'elaborazione di proprie stime, effettua analisi, verifiche e valutazioni in merito a: a) le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica*») tenendo conto anche delle previsioni contenute nei documenti di programmazione economica e finanziaria. Il Governo fornisce allo stesso Ufficio le informazioni necessarie per la valutazione delle previsioni contenute nei documenti di programmazione economica e finanziaria.
2. I risultati delle valutazioni e verifiche di cui al comma 1 sono resi pubblici secondo modalità e tempi stabiliti dall'Ufficio parlamentare tenendo conto dei tempi di presentazione dei documenti di finanza pubblica e sono opportunamente considerati per l'elaborazione di successivi documenti.
3. Qualora i risultati della valutazione evidenzino un errore significativo rispetto alle risultanze di consuntivo, che si ripercuota sulle previsioni macroeconomiche per un periodo di almeno quattro anni consecutivi, il Governo trasmette una relazione al Parlamento nella quale indica le ragioni dello scostamento, nonché le eventuali azioni che intende intraprendere.

La normativa europea

TSCG (2012)

Con il Trattato internazionale TSCG del marzo 2012, gli stati contraenti si sono impegnati ad affidare ad organismi nazionali indipendenti il monitoraggio del rispetto della prima regola posta dal Trattato, ossia **l'equilibrio di bilancio** inteso come raggiungimento dell'obiettivo di medio termine (MTO) nazionale. All'organismo indipendente è attribuita anche **la funzione di monitoraggio circa il funzionamento del meccanismo di correzione automatico**, meccanismo obbligatorio ex articolo 3 (2) del TSCG, rispetto alle deviazioni rispetto all'MTO, anche per eventi eccezionali. Il Trattato ha affidato alla Commissione il compito di fissare dei principi, noti come Common Principles, approvati dall'ECOFIN nel giugno 2012, che devono guidare gli stati contraenti sia nel design del meccanismo di correzione, sia nella costituzione del fiscal council e dei suoi compiti.

La normativa europea

Two-Pack (2013) (I)

Con un terzo intervento, questa volta con valenza di norma comunitaria, il Regolamento Ue n. 473/2013, si è voluto grandemente rafforzare il ruolo di questo organismi, **ancorando nell'ordinamento comunitario la definizione di organismo indipendente, i requisiti funzionali e i compiti che devono essere svolti.**

La normativa europea

Two-Pack (II)

Il Regolamento (articolo 2(1)(a)) impone la costituzione di questi organismi, e stabilisce i principi da soddisfare per garantirne l'indipendenza:

1. la loro istituzione deve essere prevista da una legge nazionale, o comunque da un atto avente forza di legge;
2. devono essere indipendenti, o funzionalmente autonomi, dalle autorità di bilancio, ovvero da altri organismi pubblici o privati;
3. devono avere la capacità di comunicare con l'opinione pubblica in modo tempestivo ed efficace;
4. devono essere previste procedure appropriate per la selezione dei membri degli organi direttivi, sulla base di criteri di competenza e di esperienza;
5. devono poter disporre di risorse economiche sufficienti e di accesso pieno alle informazioni rilevanti per lo svolgimento dei compiti assegnati.

La normativa europea

Two-Pack (III)

Il Regolamento in questione entra poi nel merito dei compiti da assegnare a questi organismi. Da una parte, ribadisce i compiti di monitoraggio circa il rispetto delle regole numeriche di bilancio nazionali, compreso il rispetto dell'MTO, e dell'attivazione del meccanismo correttivo rispetto alle deviazioni significative rispetto all'MTO, o al percorso di aggiustamento verso l'MTO. L'organismo deve fornire una valutazione pubblica, sia sul processo di correzione (valutare se esso è in linea con le regole nazionali e con i piani di rientro), sia sull'attivazione delle clausole di salvaguardia, in caso di eventi eccezionali, che consentono un temporaneo allontanamento dall'MTO o dal percorso di aggiustamento.

La normativa europea

Two-Pack (IV)

Dall'altra, il Regolamento in oggetto assegna agli organismi indipendenti un nuovo compito: elaborare, o validare, le previsioni macroeconomiche. Infatti, il Regolamento dispone che la programmazione economico-finanziaria e la legge di bilancio degli Stati Membri siano fondate su previsioni macroeconomiche indipendenti, che sono prodotte, ovvero sono certificate, da un organismo nazionale indipendente. Gli Stati Membri devono rivelare se le previsioni indipendenti sono state prodotte da organismi indipendenti, o solo validate da questi.

La normativa europea

Two-Pack (V)

Per quanto riguarda le previsioni del quadro di bilancio, gli Stati Membri hanno la facoltà di coinvolgere l'organismo indipendente nella produzione o validazione di tali previsioni, ma non vi è alcun obbligo. In ogni caso, vi è un dovere di disclosure, intendendosi la necessità di rendere pubblico se vi è stato il coinvolgimento o meno dell'organismo indipendente nel campo delle previsioni delle grandezze di bilancio.

Agli Stati Membri spetta poi adottare procedure trasparenti per la produzione/validazione delle previsioni macroeconomiche: l'organismo indipendente deve essere posto in condizione di poter esercitare il proprio mandato, quale che esso sia.

Indipendentemente dal fatto che le previsioni sia prodotte o certificate, gli Stati Membri devono, infine, prevedere idonee procedure per fronteggiare situazioni in cui vi siano valutazioni diverse tra il governo e l'organismo sulle principali variabili economiche.

Irish Fiscal Advisory Council

Costituito nel 2011-2012, board di 5 membri nominati dal Ministro delle finanze, segretariato di 5 membri

➤ Mandato:

- validare le previsioni macro del governo
- Valutazione indipendente delle previsioni di bilancio del governo
- Valutare se la fiscal stance è coerente con una gestione prudente della finanza pubblica
- Valutare il rispetto delle regole di bilancio (Legge di responsabilità di bilancio: surplus o avanzo di bilancio, o su un sentiero di avvicinamento verso il target a ritmo soddisfacente)
- Valutazione degli eventi eccezionali

➤ Due rapporti periodici (in occasione del Programma di stabilità e legge di bilancio) e occasional paper. Rapporti sottoposti al Ministro e pubblicati entro 10 giorni.

Portuguese Public Finance Council (CFP)

Costituito nel 2011, board di 5 (con 2 stranieri, preferibilmente Ue),

Mandato:

- ✓ valutazione delle previsioni macro e della coerenza delle previsioni di bilancio
- ✓ Valutazione del rispetto delle regole
- ✓ Analisi della dinamica del debito e della sua stabilità
- ✓ Valutazione della dinamica delle principali categorie di spesa, con particolare riferimento a pensioni, sanità, PPP, anche in termini di implicazioni per la sostenibilità delle finanze pubbliche
- ✓ Valutazione della posizione finanziaria delle regioni autonome e dei governi locali
- ✓ Analisi delle tax expediture
- ✓ Monitoraggio dei tendenziali

In sintesi, il CFP «contribuisce alla qualità del processo di decisione sulla politica economica e quindi alla qualità della democrazia, rinforzando la credibilità finanziaria delle Repubblica».

Portuguese Public Finance Council (CFP)

Norma sulla **incompatibilità** dei membri del board: Portogallo/Italia

La legge istitutiva (Legge 54/2011) prevede espressamente l'incompatibilità, entro i 24 mesi precedenti, per i parlamentari (anche europei), i membri del governo nazionale e dei governi regionali, i membri degli organi esecutivi degli enti locali, nonché per i membri degli organi esecutivi nazionali dei partiti politici e per i manager pubblici.

Haut Conseil des finances publiques (FR)

Costituito nel 2012 (legge organica), 11 board members (non remunerati), 5 staff, presso Corte dei Conti, mandato dei componenti di 5 anni, ogni 30 mesi metà del collegio si rinnova.

Due membri di diritto (Primo Presidente della CdC, che presiede, e il direttore generale dell'istituto statistico nazionale, 4 magistrati CdC scelti dal Primo Presidente, 5 esperti scelti dai Presidenti di Camera bassa, Senato, dai Presidenti Commissioni finanze Camere e dal Presidente del CESE (CNEL francese).

Mandato: valutazione delle previsioni macro del governo, valutazione della coerenza degli obiettivi annuali di finanza pubblica con quelli pluriennali, valutazione sul meccanismo di correzione.

Una soluzione istituzionale particolare, resa possibile dalla normativa europea, che **non** impone un modello unico di fc.

No analisi normativa: «Ce sont le Gouvernement et le Parlement qui conduisent la politique budgétaire de la France ».

L'Italia ha bisogno di un fiscal council?

- In Italia nessun full-fledged *fiscal council* (fino al 2014), sebbene alcune funzioni tipiche dei *fiscal council* (monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica) siano state esercitate dalla Banca d'Italia e dai Servizi Bilancio delle Camere. PS: Verifiche quantificazioni affidate ai Servizi Bilancio
- FMI lo ha proposto nel 2011, Staff Report for the Art. IV consultation, 2011: “Domestic budget procedure has been modified to incorporate the new EU fiscal framework. However, some of the previously identified shortcomings persist, including the lack of a formal scrutiny of macroeconomic forecasts and policies by an independent national institution.”

L'Italia ha bisogno di un fiscal council?

- L'OCSE lo ha proposto per l'Italia nella Survey Italia 2011:

“Since 2008, multi-year budgeting has wisely covered a three-year period. In 2009 the legal basis for the three-year plans was strengthened and budget documentation has become more transparent and provided better information about official projections. Budget offices in the two chambers of parliament also publish analysis of the official projections. These changes represent a significant improvement in budgetary processes and monitoring. **Some countries have also been experimenting by creating an independent fiscal council to monitor and assess official fiscal projections. The Italian authorities may like to consider further improving the system for monitoring fiscal policy by instituting such a council.**”

L'Italia ha bisogno di un fiscal council?

Alcune proposte per un *watchdog* nazionale nel corso degli ultimi anni:

- Banca d'Italia?
- ISAE? (chiuso nel 2010...)
- Corte dei Conti?
- Rafforzamento delle strutture parlamentari (Servizio bilancio unificato)?
- Ufficio per le quantificazioni di bilancio presso la Presidenza della Repubblica?
- Organismo *ex novo*? (Autorità per la finanza pubblica Baldassarri *et al.*, Morando *et al.* ad esempio)

Il *fiscal council* italiano

Esaminiamo le disposizioni della legge rinforzata in merito all'UPB (artt. 16-19)

- Come è strutturato l'UPB?
- Chi lo guida? Come è scelto/revocato l'organo di vertice?
- Come viene garantita l'indipendenza?
- Cosa deve fare (mandato)?
- Che tipo di personale avrà? Quanto personale?
- Viene garantito l'accesso alle informazioni detenute dalle altre istituzioni competenti in materia di finanza pubblica?
- Come viene disciplinata la comunicazione con il Parlamento e l'opinione pubblica?
- Come è finanziato?

Nota bene: L'**ECOFIN** nel giugno 2012 ha approvato i **Common Principles** proposti dalla Comm. Ue circa il meccanismo automatico di correzione e i requisiti del fiscal council, come previsto dal Fiscal Compact. Nell'*institution design*, ogni legislatore nazionale deve tenerne conto.

Il *fiscal council* italiano

Struttura

- Istituito presso le Camere (locali e risorse strumentali messe a disposizione con determinazione dei Presidenti Camere)
- Costituito da un Consiglio **di tre membri**, di cui uno con funzioni di **presidente**, nominati con decreto adottato d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nell'ambito di un **elenco** di dieci soggetti indicati dalle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica a **maggioranza** dei due terzi dei rispettivi componenti, secondo modalità stabilite dai Regolamenti parlamentari.

Una procedura che richiama, ma solo in parte, la procedura di nomina del Presidente ISTAT, come modificata dalla L.196/2009.

Il fiscal council italiano

- I membri del Consiglio sono scelti tra persone di **riconosciuta indipendenza e comprovata competenza ed esperienza** in materia di economia e di finanza pubblica a livello nazionale e internazionale.
- Il mandato, non rinnovabile, dura 6 anni.
- Per gravi violazioni dei doveri d'ufficio, i membri del Consiglio possono essere **revocati** dall'incarico con decreto adottato d'intesa dai Presidenti delle Camere, su proposta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica, adottata a **maggioranza dei due terzi** dei relativi componenti, secondo modalità stabilite dai Regolamenti parlamentari.

Il fiscal council italiano

Preminenza del Presidente

- Il Presidente rappresenta l'Ufficio, convoca il Consiglio e ne stabilisce l'ordine del giorno.
- Il Presidente, se richiesto, svolge audizioni presso le Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica.
- Le analisi e i rapporti prodotti nell'esercizio delle funzioni sono adottati dal Consiglio su proposta del Presidente.
- Il Presidente presenta il programma annuale di attività dell'UPB alle Commissioni competenti in materia di finanza pubblica.

Il *fiscal council* italiano

Mandato

- L'Ufficio opera sulla base di **un programma annuale delle attività**, che deve in ogni caso prevedere lo svolgimento delle funzioni attribuite all'Ufficio in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, presentato dal Presidente alle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica.

Il *fiscal council* italiano

Mandato

L'Ufficio, **anche attraverso l'elaborazione di proprie stime**, effettua analisi, verifiche e valutazioni in merito a:

- a) **le previsioni** macroeconomiche e di finanza pubblica;
- b) **l'impatto** macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo;
- c) gli **andamenti** di finanza pubblica, anche per sottosettore, e l'osservanza delle **regole di bilancio**;
- d) **la sostenibilità** della finanza pubblica nel lungo periodo;
- e) **l'attivazione** e l'utilizzo del **meccanismo correttivo** delle deviazioni rispetto all'MTO, e gli scostamenti dagli obiettivi derivanti dal verificarsi degli eventi eccezionali
- f) **ulteriori temi di economia e finanza pubblica** rilevanti ai fini delle analisi, delle verifiche e delle valutazioni precedenti.

*Mandato abbastanza ampio, **implicitamente** comprensivo **anche** della valutazione dell'impatto sul bilancio dei principali provvedimenti legislativi adottati in corso d'anno, in linea con il mandato di altri f.c.*

Il *fiscal council* italiano

Principio del comply or explain (Common Principles)

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

*Poiché i compiti del fiscal council sono di **analisi e valutazione economica**, e **non** di natura giurisdizionale, non spetta all'UPB chiedere correzioni, imporre soluzioni alternative o sanzionare il Governo. Spetta alla Camere imporre, eventualmente, al Governo un cambio di rotta. Il fiscal council deve esercitare la funzione di dissuasione, non quella di coercizione.*

Il fiscal council italiano

Accesso alle informazione e leale collaborazione con le altre istituzioni

Per l'esercizio delle proprie funzioni, l'Ufficio corrisponde con tutte le amministrazioni pubbliche, con gli enti di diritto pubblico e con gli enti partecipati da soggetti pubblici e **richiede ad essi**, oltre alla **comunicazione di dati e informazioni, ogni forma di collaborazione** ritenuta utile per l'adempimento delle sue funzioni istituzionali.

Al fine di consentire all'Ufficio lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, le amministrazioni e gli enti menzionati **assicurano** all'Ufficio medesimo **l'accesso a tutte le banche di dati** in materia di economia o di finanza pubblica da loro costituite o alimentate.

Il fiscal council italiano

Trasparenza e comunicazione con l'opinione pubblica

- Il **programma annuale** delle attività nonché le **analisi e i rapporti** prodotti sono pubblicati nel sito internet istituzionale dell'Ufficio.
- Il bilancio di previsione e il rendiconto della gestione finanziaria sono trasmessi ai Presidenti delle due Camere e **pubblicati** in allegato ai rispettivi bilanci.

Trasparenza e accountability sono requisiti essenziali di queste istituzioni.

Il fiscal council italiano

Personale

- L'Ufficio seleziona il proprio personale in piena autonomia, unicamente sulla base di criteri di merito e di competenza, con esclusivo riferimento alle esigenze funzionali.
- Il personale dell'Ufficio è composto da:
 - a) personale assunto dall'Ufficio attraverso pubblico concorso con contratto di lavoro a tempo indeterminato;
 - b) personale delle amministrazioni delle Camere, nonché di amministrazioni pubbliche o di diritto pubblico, collocato fuori ruolo;
 - c) personale selezionato attraverso procedure comparative pubbliche, per lo svolgimento di incarichi a tempo determinato, di durata non superiore a tre anni, rinnovabili per una sola volta.

Direttore generale: nominato dal Presidente nell'ambito del personale dell'UPB, con specifica competenza in economia e finanza pubblica, sovrintende al funzionamento dell'Ufficio.

Dotazione dell'organico: max 30 nei primi 3 anni, fino a 40 successivamente.

Il fiscal council italiano

Personale

- Il collocamento fuori ruolo del personale delle amministrazioni pubbliche o di diritto pubblico richiesto dall'Ufficio e' obbligatorio (anche in deroga ai limiti temporali, numerici e di ogni altra natura eventualmente previsti dagli ordinamenti delle amministrazioni di appartenenza).
- L'Ufficio può restituire alle amministrazioni di appartenenza il personale proveniente dalle amministrazioni delle Camere e dalle amministrazioni pubbliche o di diritto pubblico.
- La cessazione del collocamento fuori ruolo del personale delle amministrazioni delle Camere è subordinata all'assenso dell'Ufficio.

Il *fiscal council* italiano

Finanziamento

- A decorrere dall'anno 2014, è autorizzata la spesa di 3 milioni di euro in favore di ciascuna Camera da destinare alle spese necessarie al funzionamento dell'Ufficio. La dotazione finanziaria di cui al presente comma può essere **rideterminata esclusivamente con la legge di bilancio, sentito il Consiglio**, e deve risultare in ogni caso **sufficiente** ad assicurare l'efficace esercizio delle funzioni dell'UPB definite dalla legge.
- Il finanziamento e' iscritto negli stati di previsione del MEF

Il *fiscal council* italiano

Autonomia organizzativa e gestionale

- Il Consiglio, previo assenso dei Presidenti delle Camere dei deputati, adotta uno o più **regolamenti** recanti le norme di organizzazione e funzionamento, quelle concernenti il trattamento giuridico ed economico del personale operante presso l'Ufficio, nonché quelle dirette a disciplinare la gestione delle spese.
- L'Ufficio provvede all'**autonoma gestione** delle spese per il proprio funzionamento, ivi comprese quelle relative al personale, nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio.
- La gestione finanziaria dell'Ufficio si svolge in base al bilancio di previsione approvato dal Consiglio dell'Ufficio medesimo entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui il bilancio si riferisce. Il rendiconto della gestione finanziaria è approvato entro il 30 aprile dell'anno successivo.

Il fiscal council italiano

Comitato scientifico

- Il Consiglio può istituire un Comitato scientifico composto da persone di comprovata esperienza e competenza in materia di economia e finanza pubblica a livello nazionale, europeo o internazionale, con il compito di fornire indicazioni metodologiche in merito all'attività dell'Ufficio

Il *fiscal council* italiano

Alcuni elementi di criticità

La costituzione del *fiscal council* **non** comporterà il depotenziamento dei dipartimenti ministeriali (RGS e DT), né la dispersione dell'*expertise* esistente oggi presso tali strutture. Il governo è responsabile di fronte alle Camere per gli indirizzi della politica economica e di bilancio; pertanto non è concepibile che si privi delle strutture ministeriali che esercitano le funzioni di monitoraggio della finanza pubblica, di quantificazione delle misure economiche, e di previsione delle variabili (macroeconomiche e di bilancio). Per l'esercizio dei suoi compiti, il governo ha la necessità di utilizzare strutture tecniche che ad esso rispondono gerarchicamente.

Il *fiscal council* italiano

Alcuni elementi di criticità

Pertanto quello che si dovrà realizzare è un modello in cui i dipartimenti ministeriali continueranno a svolgere le proprie funzioni al servizio del governo e del suo indirizzo politico-amministrativo, mentre il *fiscal council* effettuerà analisi e verifiche *timely, nonpartisan* e oggettive sulle valutazioni del governo, al fine di fornire alla Camere (e all'opinione pubblica) informazioni *unbiased* sulla conduzione della politica di bilancio, **rompendo il monopolio informativo del governo sulla finanza pubblica.**

Questo modello **non** implica affatto la duplicazione delle strutture e dei compiti svolti (e un aumento dei costi), come alcuni critici hanno sostenuto. Si tratta di strutture differenti (peraltro con staff di dimensione notevolmente differenti), con compiti diversi e che rispondono a scopi diversi: da una parte, quello di fornire il necessario supporto tecnico al governo perché questi possa implementare il programma (in particolare la politica di bilancio) che ha ricevuto la fiducia della maggioranza parlamentare; dall'altra, quello di fornire elementi oggettivi di informazione al Parlamento e all'opinione pubblica.

Il *fiscal council* italiano

Alcuni elementi di criticità

L'accesso completo e tempestivo alle informazioni possedute dalle altre istituzioni e' fondamentale per il successo dell'attività' del *fiscal council*. Occorrerà valutare se si verificheranno criticità a mano a mano che l'UPB inizierà l'operatività.

Analisi empiriche sull'efficacia dei fc

Questioni metodologiche

- Occorrono almeno due legislature per valutare efficacia (Kopits)
- Efficacia non direttamente misurabile
- Possibilità di reverse causation
- Le caratteristiche chiave (indipendenza, media impact, preparazione/valutazione forecast ecc) di un fc sono altamente correlate tra loro
- Regole di bilancio e fiscal council coesistono in molti casi; occorre distinguere gli effetti delle prime rispetto agli effetti dei secondi
- Buon approccio combinare analisi econometrica con case studies

Analisi empiriche

Analisi empiriche concentrate essenzialmente su efficacia regole e in specifiche regioni (Europa, America Latina) o sui governi sub-centrali dentro federazioni (Usa, Svizzera).

Analisi empiriche sull'efficacia

Analisi empiriche su efficacia fc molto limitata:

- ✓ Case studies (Belgio, Cile, Ungheria, GB)
- ✓ EU Commission (2006) questionari e statistiche descrittive
- ✓ Debrun e Kumar (2007) analisi cross-country su EU-15 meno Lux su efficacia di fiscal rules (fr) e fc su fiscal performance (fp). Trovano che fr sono associate con fp migliore, e che fc impattano su fp attraverso le regole
- ✓ Debrun e Kinda (2014) Panel di 58 paesi su 1990-2011, circa metà del campione ha istituito un fc nell'arco temporale considerato (**ma più della metà dopo il 2005...!**)

Analisi empiriche sull'efficacia

Debrun e Kinda (2014) usano due indicatori di disciplina fiscale: avanzo primario e qualità delle previsioni **ufficiali** (avanzo primario, avanzo primario netto ciclo, PIL reale). Utilizzano un indice sulle fr e una dummy per fc, sostituita poi da specifiche caratteristiche dei fc (indipendenza, monitoraggio sulle fr, produzione/valutazione di forecast, media impact)

Risultati:

- ✓ Paesi con fr ben disegnate hanno fp (avanzo primario) migliore
- ✓ La mera esistenza di un fc non comporta di per sè miglior fp, ma considerando le caratteristiche dei fc emerge una relazione significativa con fp migliore. Esiste inoltre relazione positiva tra fr e fp.
- ✓ Paesi con fc ben disegnati hanno previsioni ufficiali su avanzo primario e avanzo primario al netto del ciclo unbiased o leggermente conservative, mentre altri paesi hanno in media previsioni overoptimistic. Le previsioni macro ufficiali rimangono invece overoptimistic (con il bias però minore nei paesi con fc indipendenti): secondo Debrun e Kinda, manipolare le previsioni macro è più difficile, data la presenza di molti altri soggetti che producono previsioni, mentre per quelle di bilancio la manipolazione governativa è più facile e dunque i fc sono utili soprattutto in termini di miglioramento della qualità delle previsioni di bilancio.

Analisi empiriche sull'efficacia

Risultati (continua):

- ✓ analisi ripetuta per 26 paesi europei, avanzati ed emergenti, su 1998-2010 mostra che paesi con fc hanno previsioni di bilancio meno biased e più accurate. In particolare, paesi con fc indipendenti, con forte impatto sui media, che forniscono o valutano previsioni macro, monitorano fr, presentano bias minore nelle previsioni di bilancio ufficiali.

Conclusioni

- Necessità di funzionare per almeno due legislature prima di poter giudicarne l'efficacia (Kopits)

Problemi emersi esaminando vari casi:

- Ideazione e costituzione momenti fondamentali e delicati
- Il design deve essere *country-specific* (natura del problema fiscale, procedure di bilancio, ruolo del parlamento nel processo di bilancio, assetto costituzionale)

Conclusioni

- L'istituzione di un *Fiscal Council* richiede sostegno *bipartisan* (evitare che una nuova maggioranza lo cancelli dopo aver vinto le elezioni).
- Guadagnarsi la reputazione sul campo
- Difficolta' con l'accesso ai data di altre amministrazioni (tipicamente il Ministero del Tesoro/Finanze)
- Minacce alla certezza dei finanziamenti
- Minacce al buon funzionamento da parte di governi con maggioranza parlamentare schiacciante (caso ungherese)

Conclusioni

- Necessità di sviluppare efficaci metodi di comunicazione con il pubblico, per aumentare i costi di reputazione per il governo in caso di politiche *unsound*.
- Fondamentale è la qualità dello staff tecnico, necessità di coinvolgere *expertise* diversi
- Le analisi empiriche (limitate) sembrerebbero indicare che possano contribuire al miglioramento della disciplina fiscale, TUTTAVIA l'efficacia dipende dal grado di *commitment* del governo e dalla natura del problema fiscale che si vuole correggere (non sono una panacea!)

Conclusioni

- Si tratta di istituzioni *home-grown e home-owned*

La credibilità non può essere importata dall'esterno, e' necessario un **cambiamento della mentalita'** della classe dirigente, politica e amministrativa.

Principali riferimenti bibliografici

Balassone, F., D. Franco, Chiara Goretti (2013): “Italy: What Role for an Independent Fiscal Institution?” In: Restoring Public Debt Sustainability. The Role of Independent Fiscal Institutions, Edited By George Kopits, Oxford University Press.

Bogaert, H., L. Dobbelaere, B. Hertveldt, I. Lebrun (2006), “Fiscal councils, independent forecasts and the budgetary process: lessons from the Belgian case”, Federal Planning Bureau, (FPB).

Calmfors, L., and S. Wren-Lewis (2011a), “What should fiscal councils do?” University of Oxford Department of Economics Discussion Paper 537.

Calmfors, L., and S. Wren-Lewis (2011b), “What are fiscal councils, and what do they do?” VOXEU post at <http://voxeu.org/index.php?q=node/6369>.

Principali riferimenti bibliografici

Debrun, S, D. Hauner and MS. Kumar (2009), “Independent Fiscal Agencies”, Journal of Economic Surveys, 23.

Debrun, X. (2011), “Democratic Accountability, Deficit Bias, and Independent Fiscal Agencies”, IMF Working Paper no. 11/173.

Debrun, X and T. Kinda (2014), “Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise—A New Dataset, IMF WP no. 14/58

EU Commission services (2006), “Public Finances in EMU”.

EU Commission services (2012), “Fiscal frameworks across Member States: Commission services country fiches from the 2011 EPC peer review”, Occasional paper 91.

Kopits, G. (2011), “The Role of independent Watchdogs in Good Fiscal Governance”, seminario alla Camera dei Deputati, Roma, 8 giugno 2011.

Principali riferimenti bibliografici

Kopits, G. (2011), “Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices”, paper prepared for the 3rd Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials.

Kumar, M.S., T. Ter-Minassian, Editors, (2007), “Promoting Fiscal Discipline”, IMF.

Landi, L. (2013), “L’ufficio parlamentare di bilancio. Un’analisi, economico-giuridica e alcune valutazioni sulla legge istitutiva”, Osservatorio Monetario, ASSBB e Università Cattolica, numero 2/2013.

Landi, L. (2014), «Failure is not an option: la costituzione dell’Ufficio parlamentare di bilancio», Relazione al Convegno annuale della Fondazione Bruno Visentini, l’Italia e la governance economica europea: vincoli, opportunità e proposte. (Orvieto, 4 aprile 2014)