

CANDIDATO: Stefano Olivari

RELATORE: Prof. Massimo Bordignon

CONTRORELATORE: Prof. Maria F. Ambrosanio

# Political Budget Cycles In Italian Municipal Elections: Do Fiscal Rules Matter?

## Extended Abstract

Un classico luogo comune afferma: “le elezioni si avvicinano, le strade vengono riparate”. Vi è una credenza comune che durante i periodi elettorali, i politici in carica cerchino di modificare alcune voci di bilancio (come ad esempio il rifacimento di una strada) al fine di influenzare l’opinione pubblica per farsi rieleggere.

Tale comportamento opportunistico (*free-riding*), noto anche col nome di “ciclo politico economico”, non è necessariamente negativo di per sé, ma potrebbe generare dei risultati indesiderati (ad esempio una inefficiente fornitura di bene pubblico o la fragilità delle finanze pubbliche).

L’argomento è abbastanza rilevante da un punto di vista politico specie nei paesi con un sistema di potere decentralizzato, perché molti squilibri possono insorgere come conseguenza di un comportamento scorretto a livello periferico, i quali vanno a minacciare l’integrità complessiva del sistema centrale. Per evitare che ciò possa accadere, il legislatore potrebbe imporre un qualche tipo di restrizioni, come ad esempio in una regola di bilancio, per limitare la possibilità di incorrere in deficit di bilancio.

La letteratura economica esistente ha ampiamente discusso le conseguenze dei cicli politico economici. Da un punto di vista teorico, ci sono una vastità di studi caratterizzati da ipotesi diverse circa le motivazioni, aspettative e ideologie. Si possono comunque distinguere due principali scuole di pensiero circa il significato dei cicli elettorali.

Da un lato, diversi autori, per lo più guidati dall’analisi di Rogoff e Sibert (1988), sostengono che i cicli di bilancio siano essenzialmente positivi. Questi devono essere favoriti in quanto il livello di spesa pubblica è il segnale di qualità del politico in carica. Dall’altra parte invece, altri ricercatori, per lo più ispirati alle opere di Alesina (1992) e Shi-Svensson (2002), sostengono che i cicli di

bilancio siano essenzialmente dannosi, in quanto i politici in carica agiscono solo per un ritorno personale e non per il bene della società nel suo complesso. Di conseguenza, i cicli dovrebbero essere ridotti il più possibile.

Spostandosi invece sul piano empirico, un gran numero di studi ha esaminato varie questioni che vanno dalla politica monetaria a quella fiscale, con confronti “cross-country” o solo con focus nazionale (Drazen Breder, 2005; Persson Tabellini, 2003; Alt Lassen, 2006; etc.).

Fino ad oggi, però, relativamente pochi studi sono stati condotti a livello sub-nazionale e ancor meno hanno esaminato il “political budget cycle” in presenza di regole fiscali (Grembi Nannicini Troiano, 2014). Come verrà meglio approfondito in seguito, se ci si focalizza a livello sub-nazionale si può sfruttare un particolare vantaggio per la strategia di identificazione in quanto permette di “disfarsi” di un certo numero di fattori nazionali o addirittura sovranazionali, come ad esempio l’influenza della politica monetaria, le istituzioni di un paese, ecc.

Alla luce di queste considerazioni, abbiamo deciso di colmare questo spazio nella letteratura. In questo lavoro utilizziamo i dati italiani a livello comunale per rispondere a tre domande principali. In primo luogo, esaminiamo se a livello sub-nazionale ci sia evidenza dei cicli di bilancio. In secondo luogo, proviamo l’efficacia delle norme fiscali sulle spese di bilancio. In quest’ottica, vale la pena ricordare che il caso italiano è particolarmente interessante da osservare, perché nel 1999 vennero istituite una serie di regole, note col nome di Patto di Stabilità Interno, pensate con l’obiettivo di evitare comportamenti opportunistici di free-riding da parte dei sindaci comunali. In terzo luogo, si indaga fino a che punto le caratteristiche politiche e geografiche influenzano la dimensione e il segno dei cicli di bilancio sottoposti a regole di bilancio.

Al fine di rispondere alla serie di domande di cui sopra, abbiamo costruito un panel statico di dati con una strategia empirica simile a quella utilizzata in uno studio sub-nazionale di Khemani (2004) relativo alle elezioni indiane. Studiamo come le spese pro-capite si comportano nell’anno elettorale rispetto agli altri anni del mandato. Tecnicamente si tratta di una cross-section ripetuta, con due “effetti fissi” per catturare quei parametri che restano costanti attraverso gli anni e tra i comuni. Così facendo, il confronto viene condotto nel modo più veritiero possibile.

Vengono prese in considerazione sia spese correnti, sia spese in conto capitale o di investimento, e abbiamo inserito diverse covariate per controllare le diverse esigenze dei singoli comuni. Le voci di spesa selezionate sono conformi ai cosiddetti “criteri di visibilità”: esse devono essere visibili, i benefici sono direttamente tangibili e l’implementazione è cronologicamente correlata. La letteratura di solito si riferisce a queste con l’espressione “pork barrel expenditures” o anche “voter-friendly spending”, come ampiamente studiato in Drazen Eslava (2010).

Con questo tipo di strategia, tuttavia, potrebbero sorgere alcuni problemi di specificazione. Come in Alesina Paradisi (2014), questi problemi di endogeneità sono ridotti al minimo grazie al fatto che la proprietà dell’ortogonalità tra il timing elettorale e il settaggio delle spese è rispettata. La programmazione delle elezioni è esogena, fissata dalla legge, e in tal modo è una variabile

predeterminata. Inoltre, assumiamo che non ci siano interazioni strategiche tra i comuni: la spesa di un comune non genera esternalità sulla spesa sostenuta da un comune limitrofo. Qualora accadesse, i comuni raggiungono un equilibrio di spesa minima, secondo un modello di competizione *à la Bertrand*.

Per quanto riguarda la seconda e la terza domanda di ricerca, implementiamo un approccio "difference in differences" per comprendere gli effetti sulla spesa dell'imposizione di una regola fiscale. Qui noi confrontiamo le diverse risposte tra il gruppo dei comuni vincolati fiscalmente e quello dei comuni esentati. Precisamente, quando venne istituito il Patto, fu stabilito che tutti i comuni fossero soggetti ad esso, ma negli anni i comuni con meno di 5000 abitanti furono dispensati dalla sua osservanza. Infatti, essendo piccoli, dotati di risorse limitate e trovandosi ad affrontare delle restrizioni fiscali, questi comuni non sarebbero stati in grado di sfruttare le economie di scala per garantire lo stesso livello di servizi pubblici al pari di comuni più grandi. Così, studiandone il loro comportamento rispetto a comuni simili ma assoggettati, si possono evidenziare quali sono gli effetti di una restrizione fiscale sulla spesa. È bene ricordare che nel corso del tempo, la soglia dei comuni esentati è cambiata frequentemente, sia a causa della crisi economica, sia perché il 70% dei comuni italiani possiede meno di 5000 abitanti.

I nostri risultati possono essere riassunti come segue. In primis, si conferma l'esistenza di cicli di bilancio, in linea con altri studi a livello sub-nazionale, anche se non basati sul contesto italiano. Abbiamo rilevato una consistente evidenza empirica di manipolazione strategica della spesa per investimenti piuttosto che di quella corrente. Quasi tutte le voci di spesa selezionate risultano essere influenzate da scelte opportunistiche. Questo è in linea con il fondamento teorico in quanto le voci di spesa sono state selezionate in questa prospettiva. Inoltre, si nota che i cicli tendono a rafforzarsi circa uno - due anni prima dell'elezione.

In secondo luogo, la presenza di un vincolo di spesa attenua l'ampiezza dei cicli negli anni preelettorali per entrambe le tipologie di spesa. Però, il vincolo perde efficacia nel corso degli anni elettorali relativamente alle voci di spesa corrente: infatti, i sindaci vincolati al patto spendono sistematicamente di più rispetto al gruppo di controllo nel medesimo periodo. Al contrario, solo poche voci di spesa per investimenti risultano essere significative. Possibili spiegazioni possono essere trovate nella natura del vincolo fiscale, principalmente focalizzato sulla spesa corrente anziché su quella per investimenti. Tuttavia, non possiamo sinceramente verificare questa previsione coi dati attuali.

Infine, per capire quali fattori influenzano di più la discrepanza tra il gruppo trattato e quello di controllo, abbiamo semplicemente interagito la precedente specificazione con una serie di variabili dummy. Possiamo affermare che i cicli sono guidati principalmente da fattori politici piuttosto che da quelli puramente geografici. I nostri risultati sono in gran parte in linea con i modelli teorici partigiani, ma ci sono intuizioni che dimostrano che l'approccio opportunistico non può essere trascurato. I sindaci che si trovano al limite del loro mandato e che non possono essere

più rieletti, tendono a spendere in maniera massiccia durante gli anni finali per sostenere i loro partiti di appartenenza o per lasciare un finale migliore al loro mandato.

Per concludere, se i cicli di bilancio siano da favorire o da scoraggiare resta ancora in discussione. Lo stesso è valido per gli effetti di una regola fiscale. Dipende dal modello teorico di riferimento e dalle conseguenze sui livelli di welfare. Possono essere positivi o negativi. Qualcuno potrebbe pensare che le risorse usate per la promozione personale non siano allocate dove invece esistono necessità reali; contrariamente, qualcun altro potrebbe ritenere che il politico in carica stia agendo esclusivamente per il bene della società, nonostante l'approssimarsi delle elezioni.

Noi abbiamo cercato di dare un contributo alla letteratura esistente andando proprio a verificare quali potrebbero essere (e quali sono stati nel caso italiano) gli effetti generati dall'introduzione di un vincolo pensato anche in ottica di limitare i comportamenti opportunistici, ma senza spingerci oltre sul ruolo di questi cicli. Lì c'è ancora molto spazio di ricerca.