

Parte I

FINANZA PUBBLICA

PAGINA BIANCA

Capitolo I

Andamenti e tendenze generali

- 1. Considerazioni generali e sintesi.**
- 2. La politica di bilancio per il 1999.**
- 3. Il conto delle amministrazioni pubbliche.**
- 4. Il decentramento della finanza pubblica.**
- 5. Prospettive di medio periodo.**
- 6. Bilancio e ordinamento contabile.**

1. Considerazioni generali e sintesi.

1.1 Con riferimento ai parametri di Maastricht, i conti pubblici in Italia hanno chiuso il 1999 con risultati molto positivi.

L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è risultato pari all'1,9% del PIL, inferiore dello 0,1% allo stesso obiettivo programmatico originario; anche il debito pubblico in rapporto al PIL è diminuito di 1,4 punti percentuali rispetto al 1998 e di 0,8 punti rispetto all'obiettivo programmatico, collocandosi intorno al 115%.

Questi risultati sono stati realizzati in un contesto macroeconomico che, al contrario, ha segnato un'evoluzione molto meno favorevole di quanto previsto: la variazione del PIL nominale rispetto al 1998 è restata al di sotto del 3%, contro il 4,6% programmato. L'apparente contraddizione tra una finanza pubblica in miglioramento e un'attività produttiva in stagnazione si ricompone in presenza di

una dinamica relativamente più favorevole delle componenti della domanda finale che più immediatamente si riflettono sulle entrate.

Se si osserva la struttura dei conti pubblici, ne emerge un quadro non uniforme. Le spese complessive si sono ridotte, in quota di PIL, di 0,6 punti percentuali, ma la flessione è più che interamente attribuibile alle spese per interessi (la cui incidenza è scesa di 1,3 punti), mentre la quota della spesa primaria è tornata a crescere (0,7 punti percentuali). L'aumento è in prevalenza riferibile alla ulteriore crescita delle spese in conto capitale; la spesa corrente primaria, tuttavia, ha segnato un incremento (4,4% sul 1998) significativamente più rapido della variazione nominale del PIL. Ancora maggiore è risultato lo scarto rispetto all'incremento del PIL per le spese relative alle prestazioni sociali (salite al 17,4% del PIL), che comprendono gli interventi in materia previdenziale (pensioni, liquidazioni, indennità di disoccupazione, assegni familiari, ecc.) e in materia assistenziale (pensioni sociali, di guerra, di invalidità, ecc.).

La pressione fiscale, dopo la consistente flessione del 1998 – attribuibile, peraltro, alla concomitanza di fattori non ripetibili – ha segnato un aumento di 0,3 punti percentuali; la pressione tributaria, che non considera il gettito contributivo, è tornata a superare il 30,5% del PIL a fronte del 29,2 del 1997 e del 30,1 del 1998. Il già ricordato disallineamento tra la variazione delle basi imponibili delle principali imposte (redditi e consumi) e il PIL costituisce, in parte, la spiegazione di tale risultato. Il dividendo fiscale registrato nel 1999 è alla base della manovra di restituzione inserita nella legge finanziaria per il 2000.

Se si esaminano le previsioni relative all'Italia in termini di saldi di bilancio, il quadro a medio termine – condiviso sostanzialmente da tutte le analisi effettuate in sede internazionale – appare rassicurante. Alla solidità strutturale del risanamento finanziario concorrono diversi fattori, più avanti esaminati.

Il quadro confortante che emerge dall'esame delle tendenze del saldo di bilancio si presta, tuttavia, a conclusioni non esaustive. E' necessario estendere lo sguardo al livello e alla composizione delle entrate e delle spese che concorrono a determinare il saldo stesso.

Esaurita la fase critica del risanamento finanziario, si tratta ora di porsi l'obiettivo di medio termine di un graduale aggiustamento dei conti nella direzione, in precedenza necessariamente accantonata, di un alleggerimento del peso fiscale e di una migliore qualità della spesa pubblica.

E' in questo contesto che si propongono le questioni cruciali della spesa pensionistica e della pressione fiscale, entrambe acute dal confronto con le realtà degli altri paesi.

L'esigenza di modificare l'attuale squilibrata composizione dei conti pubblici, indirizzando le risorse finanziarie in direzioni di impieghi programmaticamente definiti in materia di spesa sociale e di sostegno dell'attività produttiva, è quindi, la motivazione più appropriata per avviare la correzione di tendenze di spesa devianti, che invece non troverebbero adeguate giustificazioni se isolate dal complessivo quadro di finanza pubblica.

1.2 Nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, il bilancio dello Stato, nella gestione di cassa, ha registrato un saldo negativo di circa 10.000 mld superiore a quello del 1998. Il consistente avanzo delle gestioni di tesoreria, pari a oltre 43.000 mld – il più elevato degli ultimi dieci anni – ha consentito di ridurre in misura consistente il fabbisogno del settore statale (dai 58.500 mld del 1998 ai circa 31.000 mld del 1999).

La complessa fase di intervallo tra il vecchio e il nuovo sistema di contabilità nazionale (Sistema Europeo dei Conti, SEC 95) ha comportato un grado maggiore di oscurità nel raccordo tra rendiconto dello Stato e conto delle Amministrazioni pubbliche. Si tratta di una grave lacuna informativa, che deve essere sollecitamente colmata, al fine di restituire significatività alla puntuale analisi del bilancio statale effettuata in sede di parifica, in un contesto nel quale i riferimenti programmatici sono rappresentati in termini di contabilità nazionale.

Tra il 1990 e il 1995 il ritmo di crescita delle spese complessive del comparto "regioni, province e comuni" è stato molto contenuto e, comunque, nettamente inferiore a quello segnato dalle spese delle Amministrazioni pubbliche

(in particolare delle amministrazioni centrali). A partire dal 1996, invece, la situazione si inverte e la dinamica delle spese locali assume ritmi notevolmente più sostenuti di quelli medi della Pubblica amministrazione e della stessa variazione nominale del PIL.

Gli scostamenti tra dinamica della spesa degli enti territoriali e spesa pubblica complessiva sollevano questioni complesse che attengono al contenuto delle informazioni, ai rapporti istituzionali tra Stato e autonomie e alla qualità delle soluzioni prospettate nel quadro della riforma della finanza regionale e locale.

Deve essere sottolineata, in particolare, l'esperienza del patto di stabilità interno: con riferimento al 1999, primo anno di applicazione del patto, non è stata resa disponibile alcuna informazione sistematica sugli esiti dell'esperimento, restando pertanto preclusa la verifica a consuntivo del parziale inadempimento ipotizzato dal Governo in sede di finanziaria per il 2000.

Il coinvolgimento delle amministrazioni regionali e locali nel mantenimento degli equilibri di finanza pubblica – la cui importanza resta fondamentale – dovrà verosimilmente trovare procedure e meccanismi di più agevole applicabilità e controllo, meno complessi nei parametri quantitativi e più rivolti a conseguire una forte corresponsabilizzazione nella programmazione finanziaria di breve e di medio periodo.

Le prospettive di successo del patto di stabilità interno sono fortemente condizionate dalla realizzazione del processo in atto volto a garantire l'autonomia finanziaria delle regioni, assicurando la congruità delle risorse necessarie all'espletamento delle funzioni trasferite.

1.3 Nell'arco degli anni Novanta tutti i paesi europei hanno realizzato un forte aggiustamento dei bilanci pubblici, correggendo tendenze espansive che avevano assunto caratteri di insostenibilità. I criteri di convergenza concordati nel trattato di Maastricht hanno imposto ai governi l'adozione di severe politiche di risanamento finanziario a partire dal 1992-93.

Tra il 1993 e il 1999, il disavanzo di bilancio (l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche) si è ridotto, nell'intera area dell'euro, di oltre 5 punti percentuali in rapporto al PIL. Alla fine del decennio tutti i paesi dell'area si collocano "nella norma", vale a dire con disavanzi ben al di sotto della quota del 3% del PIL. Per alcuni di essi il percorso di riequilibrio è stato di straordinaria intensità dato il breve arco di tempo disponibile: Grecia, Svezia e Italia muovevano, infatti, da deficit compresi tra il 10 e il 13% del PIL.

Il raggiungimento dell'obiettivo risalta maggiormente se rapportato allo sfavorevole contesto economico che ha caratterizzato l'Europa durante l'intero decennio. Sotto questo aspetto, è stato osservato che l'indirizzo fortemente restrittivo delle politiche di bilancio in una fase ciclica declinante si è inevitabilmente tradotto in un costo elevato in termini di perdita di prodotto e di competitività e di occupazione. Nel confronto europeo, tuttavia l'Italia – considerando il differenziale di crescita e la dimensione relativa dell'aggiustamento – non sembra aver subito un costo eccessivo in termini di sviluppo. Di diversa natura sono, infatti, le cause del rallentamento della crescita che si è accentuato proprio nella fase di alleggerimento dell'azione restrittiva di finanza pubblica.

Mentre il processo di convergenza verso i disavanzi prescritti dal calendario di Maastricht può considerarsi sostanzialmente concluso, il quadro di finanza pubblica dell'area europea presenta tuttora squilibri rilevanti, soprattutto nel confronto con i grandi paesi extraeuropei.

Molto elevato (il doppio rispetto agli anni Ottanta) è ancora il livello del debito pubblico: oltre il 70% del PIL per l'area dell'euro, con tre paesi (Grecia, Belgio e Italia) ben al di sopra del 100%. Inoltre, la pressione fiscale, alla fine del decennio, ha superato il 43% del PIL, una media di valori che vanno dal 35% circa di Spagna e Irlanda al 55% della Svezia. Si tratta di un livello medio cresciuto di circa due punti percentuali nel decennio e superiore di circa il 14% rispetto agli Stati Uniti e di circa il 16% rispetto al Giappone.

Sul fronte della spesa, l'incidenza sul PIL – che aveva raggiunto il livello più elevato nel 1993 (quasi il 52% per l'area dell'euro, con punte del 70% per la Svezia, del 60% per Danimarca e Finlandia e del 57% per l'Italia) – si è ridotta di più di 4 punti percentuali a fine 1999, con un valore medio poco superiore al 47% ed una minore dispersione tra i diversi paesi (con l'Italia al livello del 48,8%). La spesa primaria risulta diminuita in misura inferiore – circa 3 punti percentuali tra il 1993 e il 1999 sia per l'intera area che per l'Italia – a conferma del rilevante contributo offerto al riequilibrio dalla riduzione dell'onere per interessi, la cui incidenza sul PIL è scesa dal 5,3 al 4,1% tra il 1993 e il 1999 (per l'Italia dal 12 al 6,9%).

1.4 Dall'analisi dei conti pubblici relativi agli anni Novanta si traggono alcune indicazioni sulle modalità e sui contenuti dell'aggiustamento dei bilanci operato dai governi europei.

Numerose analisi concordano nel ritenere che – ai fini del giudizio sulla consistenza e sulla sostenibilità nel tempo del riequilibrio ottenuto – è fondamentale valutare non soltanto la dimensione quantitativa dell'azione correttiva, ma anche la composizione degli interventi. Quest'ultima è, infatti, particolarmente correlata agli effetti sulla crescita economica e sulla dinamica degli investimenti produttivi, risultando, sotto questo aspetto, più efficace e duratura una strategia di aggiustamento centrata prevalentemente sul contenimento delle spese pubbliche, anziché su inasprimenti fiscali.

Osservando la concreta esperienza europea del trascorso decennio, pur in presenza di difformità di scelte tra i diversi paesi, emerge abbastanza chiaramente una modifica di impostazione intervenuta tra la fase di avvio e quella di completamento del riequilibrio.

All'inizio del periodo – che è opportuno collocare per tutti i paesi tra il 1992 e il 1993 – l'azione di riequilibrio si è servita in larga prevalenza di aumenti delle entrate, di più immediata efficacia in uno stadio caratterizzato dal rapido aumento della spesa primaria e degli oneri per interessi. Successivamente la composizione

dell'azione correttiva è stata più equilibrata, poiché sono state progressivamente introdotte misure di contenimento della spesa primaria, mentre iniziava l'inversione di tendenza delle spese per interessi.

Nell'ambito della spesa primaria, si può osservare come, nel decennio, pressoché tutti i paesi abbiano fatto ricorso al contenimento delle spese in conto capitale e, in particolare, degli investimenti pubblici – una categoria di spesa gravemente penalizzata dai programmi di risanamento finanziario, nonostante gli evidenti effetti negativi sulla crescita e sull'accumulazione – essenzialmente in ragione della maggiore manovrabilità politica e sociale.

Se si esamina il processo di aggiustamento a livello dei singoli paesi, si può notare che un gruppo (Francia, Italia, Irlanda, Portogallo e Grecia) ha complessivamente operato, lungo l'intero arco decennale, più sul lato del prelievo che non su quello della riduzione delle spese. Al contrario, Regno Unito, Svezia, Danimarca e Finlandia sono stati più chiaramente orientati a ridurre l'incidenza della spesa primaria, in particolare di natura corrente. Infine, Germania, Olanda e Spagna hanno adottato un'impostazione che corrisponde al comportamento medio dell'intera area dell'euro, consistente nella strategia a due fasi (prima centrata sull'aumento delle imposte e poi sui tagli della spesa).

Se si osserva, da ultimo, l'andamento del 1999, si deve porre in evidenza che l'ulteriore generalizzata riduzione del disavanzo è maggiormente attribuibile ad una crescita del peso fiscale che non al contenimento della spesa. Tuttavia, per tutta l'area europea il moderato aumento dell'incidenza delle entrate sul PIL del 1999 non è da imputare a deliberati interventi fiscali quanto, piuttosto, alla circostanza che la decelerazione del PIL (il denominatore del rapporto) nella prima metà dell'anno è stata determinata principalmente dalla caduta delle esportazioni nette, componente della domanda ininfluyente sul gettito tributario. A tale peculiare fattore è riconducibile parte della spiegazione dei risultati 1999 che, in termini di rapporto tra deficit e PIL, sono stati migliori delle previsioni (per l'area dell'euro il rapporto si è assestato all'1,2%).

Dal lato della spesa, il limitato decremento in quota di PIL realizzato nell'area è dovuto pressoché per intero all'ulteriore flessione delle spese per interessi.

2. La politica di bilancio per il 1999.

2.1 Con il documento di programmazione economico-finanziaria 1999-2001 (aprile 1998), il Governo si proponeva di completare il percorso di risanamento, secondo gli impegni assunti con il "Patto di stabilità e crescita", e di utilizzare i più ampi spazi offerti dal miglioramento strutturale dei conti pubblici al fine di riavviare un'azione di rilancio di interventi di sostegno dello sviluppo e, in particolare, degli investimenti pubblici.

Quanto agli obiettivi quantitativi, il D.p.e.f. assumeva ipotesi che prevedevano una accelerazione della crescita economica (2,7% nel 1999 e 2,9% nel 2000 e nel 2001) e una costanza dell'inflazione (1,5%) e dei tassi d'interesse (4,5%) in ciascuno degli anni del triennio.

La dimensione quantitativa degli interventi di correzione degli andamenti tendenziali di finanza pubblica era misurata con riferimento alla programmata stabilizzazione nel triennio dell'avanzo primario in quota di PIL al 5,5%. A quel momento l'obiettivo 1999 per l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche era fissato al 2% del PIL.

Tali obiettivi erano sostanzialmente confermati dalla Relazione previsionale e programmatica del settembre 1998.

La manovra di bilancio, approvata dal Parlamento alla fine dello stesso anno, si componeva – per la prima volta dopo anni di "finanziarie" di segno restrittivo – di due diversi gruppi di interventi: quelli diretti a completare la correzione del disavanzo tendenziale e quelli diretti al finanziamento di programmi aggiuntivi di sostegno dello sviluppo e dell'occupazione e di riduzione della pressione tributaria.