



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

This is an author version of the contribution published on:

F.GABOARDI

Conti pubblici: dalle origini dello squilibrio finanziario al "patto di stabilità".
QUADERNI AMMINISTRATIVI (2014)

The definitive version is available at:

<http://www.csa-torino.it/>

CONTI PUBBLICI: DALLE ORIGINI DELLO SQUILIBRIO
FINANZIARIO AL "PATTO DI STABILITÀ"

1. - DISAVANZO E FABBISOGNO.

Prima di ogni altra considerazione è bene procedere ad una ricognizione terminologica delle "parole chiave" della finanza pubblica.

Soprattutto in riferimento ai termini disavanzo e fabbisogno si tende a fare un po' di confusione, mentre nella contabilità di Stato questi sono ben distinti tra loro e indicano valori e valutazioni assai diverse.

Si parla di disavanzo, di fabbisogno, di indebitamento netto anche in riferimento a diversi soggetti pubblici: Stato, settore statale, settore pubblico, settore pubblico allargato, amministrazioni pubbliche.

1.1. - *Il disavanzo* (1).

La nozione di disavanzo è fondamentale nella dottrina tradizionale della scienza delle finanze, della ragioneria e della contabilità pubblica. Si tratta di un concetto che è anche applicabile ad aziende di erogazione, ad aziende, cioè, che impiegano, per la realizzazione di fini prestabiliti, risorse prodotte da altri soggetti. Lo si trova, in contabilità pubblica, come uno dei quattro risultati differenziali nel quadro generale riassuntivo del bilancio; un documento approvato con un articolo della legge che approva il bilancio di previsione annuale e che rappresenta l'estratto degli aggregati di entrata e di spesa del bilancio stesso, sia in termini di competenza, sia in termini di cassa.

(1) Per ulteriori approfondimenti vedere: P. DE IOANNA, G. FOTIA, *Il bilancio dello Stato. Norme, istituzioni, prassi*, 1996.

Pensando al disavanzo, l'attenzione si sposta sul primo dei risultati differenziali del quadro generale riassuntivo, cioè sul risparmio pubblico. In effetti, questo saldo è negativo e sarebbe opportuno definirlo come “consumo pubblico di risorse private”. Come si dirà più avanti, esso è ottenuto dalla differenza tra le entrate tributarie ed extratributarie e le spese correnti. Siccome nelle spese correnti confluiscono gli interessi passivi sul debito pubblico, questa differenza è ancora negativa.

Se si depurano le spese correnti degli interessi passivi, si ottiene il disavanzo “primario”, che da alcuni anni è, nella realtà, un avanzo primario (essendo un saldo positivo in crescita ogni anno).

La dottrina, però, non è unanime nell'inquadrare in tal senso questo concetto contabile.

Per esprimere un'autorevole opinione, che fa riferimento all'interpretazione istituzionale del disavanzo, è bene ricordare che la Ragioneria generale dello Stato lo inquadra nell'indebitamento netto (2).

A differenza del risparmio pubblico, l'indebitamento netto è un concetto economico poiché esprime, in termini economici di beni e servizi, il saldo generale del conto economico della pubblica amministrazione, cioè l'eccedenza delle spese rispetto alle entrate.

Viene definito netto in quanto dal saldo generale sono esclusi gli ammortamenti.

Se considerato in relazione al conto consolidato dell'amministrazione pubblica, proprio perché è generato dai rapporti che si creano fra i settori istituzionali esterni (imprese, famiglie ecc...), esprime la posizione debitoria della sfera pubblica.

L'indebitamento netto pone quindi in evidenza il saldo, positivo o negativo, tra le generazioni di bilancio che hanno una natura “economica”; ecco perché si sostiene che questo saldo pareggia il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche italiane.

Vi sono, inoltre, teorie che con coraggio offrono del disavanzo un'interpretazione estensiva, collocandolo nelle dimensioni del “ricorso al mercato finanziario”. Sono però teorie nel cui ambito diventa essenziale quella componente di forte passività che è costituita dal rimborso degli interessi maturati sul debito e dal rimborso del debito stesso.

(2) Sul concetto di indebitamento netto è fondamentale il saggio di M. A. GRECO, *Contabilità finanziaria e conti economici*, 1989, ed anche F. FORTE, *I bilanci pubblici italiani alla luce della costituzione fiscale di Maastricht*, 1997.

1.2. Diverse nozioni di disavanzo.

Al disavanzo è possibile applicare differenti qualificazioni che derivano da approcci riguardanti discipline di studio diverse.

Distinguiamo, così, un disavanzo *previsto*, stabilito cioè preventivamente nei documenti di previsione, e un disavanzo *a consuntivo* che emerge dai conti consuntivi della gestione di periodo.

In realtà, molti ragioneristi ritengono che il disavanzo possa esclusivamente essere a consuntivo, in quanto nella previsione di bilancio deve essere, per sua definizione, in pareggio; quindi il disavanzo deriva sempre da uno scarto fra la previsione e i dati di consuntivo. Questa presa di posizione, in effetti, è valida solo sotto il profilo teorico; in concreto si verificano molti casi in cui si stabiliscono in via di previsione disavanzi finanziari, basti pensare al bilancio dello Stato o a quello dell'Inps.

I disavanzi possono poi essere di *competenza* o di *cassa* a seconda dei sistemi di rilevazione. I primi sono costituiti da uno squilibrio fra impegni di spesa e accertamenti di entrata; i secondi derivano da una differenza negativa fra flussi di cassa in entrata e flussi di cassa in uscita.

Mentre il disavanzo di competenza non si deve necessariamente coprire con risorse monetarie, in quanto lo squilibrio fra il totale degli impegni ed il totale degli accertamenti non comporta necessariamente un analogo squilibrio fra pagamenti ed incassi; il disavanzo di cassa, costituito da uno squilibrio tra pagamenti e incassi, richiede invece l'utilizzo di strumenti di copertura con risorse monetarie o finanziarie e per questo si avvicina al concetto di fabbisogno.

Distinguiamo ancora un disavanzo *finanziario* da uno *economico*. Questa separazione trae origine dalla contabilità pubblica antica; era in uso, infatti, classificare il bilancio in entrate e spese effettive e per movimenti di capitali.

Quelle effettive comportavano una variazione del patrimonio dell'ente, (ad es. l'esborso per il pagamento di stipendi ad impiegati o l'entrata per la riscossione di tributi), mentre quelle per movimento di capitali comportavano solo la trasformazione di risorse monetarie in beni reali o viceversa, (ad es. la spesa per l'acquisto di un bene immobile o l'entrata per la cessione di cespiti patrimoniale o per la riscossione di un credito).

La classificazione delle partite di bilancio, così come indica-

ta, è stata cancellata dalla moderna scienza aziendale pubblica, così la nozione di risultato economico risulta essere oggi superata.

2. - IL FABBISOGNO DEL TESORO E IL CONTO “DISPONIBILITÀ”.

2.1. Definizione di fabbisogno e sua evoluzione.

Nell'ultimo decennio, in relazione ai problemi emersi in sede di controllo dei conti pubblici, anche in vista dell'entrata in Europa del nostro Paese, la determinazione del fabbisogno ha assunto primaria importanza. In effetti, il fabbisogno (3) è un aggregato che non è compreso tra i saldi che devono essere indicati nella legge finanziaria e questo si spiega con il fatto che il disavanzo di bilancio è solo una componente del fabbisogno (che dipende anche dalla gestione di tesoreria). Ai sensi della legge n. 468/78, modificata dalla legge n. 362/88, l'obiettivo di fabbisogno del settore statale e del settore pubblico in rapporto al prodotto interno lordo deve essere indicato:

— nel documento di programmazione economico-finanziaria (art. 3), che definisce la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale dello Stato;

— nella relazione previsionale e programmatica (art. 15), ove esso è riportato con riferimento alle stime di cassa del bilancio e alle valutazioni dei flussi di tesoreria;

— nella relazioni (art. 30) che il Ministro del Tesoro deve presentare al Parlamento ogni trimestre, nelle quali devono essere analizzati i risultati della gestione di cassa del bilancio statale e della tesoreria e fornite informazioni sul finanziamento del fabbisogno, a raffronto con i risultati verificatisi nell'anno precedente.

Analisi consuntive sul fabbisogno e sull'andamento della gestione di Tesoreria vengono inoltre presentate nella Relazione Generale sulla situazione economica del paese che il Ministro del Tesoro presenta al Parlamento entro il 31 marzo di ciascun anno; la relazione tratta in dettaglio anche il Conto consolidato di cassa del settore statale che aggrega i flussi finanziari interni tra bilancio, tesoreria ed enti facenti parte del settore stesso.

(3) Per un moderno concetto di fabbisogno e per l'analisi dei problemi legati agli aggregati pubblici vedere: F. BOLASSONE, D. FRANCO, *Il fabbisogno finanziario pubblico*, 1996.

Dal punto di vista concettuale, il fabbisogno comprende sia il saldo delle operazioni finali del bilancio dello Stato (denominato "saldo netto da finanziare"), sia quello delle operazioni di entrata e di uscita registrate dalla gestione di tesoreria. Entrambi i saldi si sommano contabilmente per determinare il fabbisogno del Tesoro, che rappresenta la quantità di risorse monetarie e finanziarie necessarie, in un determinato esercizio, a fronteggiare lo squilibrio fra flussi di cassa in entrata e in uscita (sia di bilancio sia di tesoreria, con esclusione delle operazioni di accensione e rimborso prestiti) imputabili allo Stato. Si tratta quindi di un concetto di cassa che dà l'esatta misura dell'eccedenza dei pagamenti realmente effettuati rispetto alle somme effettivamente incassate. In altre parole, il fabbisogno rappresenta il saldo del conto di cassa che consolida le entrate e le spese del bilancio dello Stato con le somme messe a disposizione di amministrazioni, enti autonomi ed enti locali, che detengono le proprie disponibilità liquide sia presso la Tesoreria Centrale sia presso le Sezioni di tesoreria provinciale dello Stato (ad es. Cassa depositi e prestiti, Enti previdenziali, regioni, province, comuni, Anas, Poste, ecc.).

Nel fabbisogno sono compresi anche gli esborsi per mutui, anticipazioni e partecipazioni. Le cifre che concorrono, ogni anno, a determinare il fabbisogno sono molto alte: i flussi finanziari movimentati annualmente dal bilancio dello Stato e dalla gestione di tesoreria ammontano infatti (dati 1996) a oltre 2 milioni di miliardi.

Il fabbisogno è quindi un aggregato essenzialmente di natura monetaria, che si riflette direttamente sulla creazione di base monetaria; la sua dimensione e il suo andamento costituiscono uno dei più importanti fattori di incidenza della finanza pubblica sull'economia, poiché esso condiziona sia la liquidità del sistema sia la quantità di credito disponibile per il settore privato. Questo spiega il grande interesse della Banca d'Italia per la quantificazione del fabbisogno annuo e l'analisi dei dati sulla sua formazione e copertura.

Deve tuttavia considerarsi che, per i profili indicati dalla politica di bilancio di breve periodo, il fabbisogno del settore statale continua ad essere un importante e tempestivo indicatore dell'andamento dei conti pubblici. Ma l'obiettivo di avere una valutazione complessiva delle esigenze finanziarie del settore pubblico, impone di ampliare la nozione di fabbisogno, fino a ricomprendervi tutte le amministrazioni pubbliche (secondo la definizione adottata dalla con-

tabilità nazionale ed accolta dal Trattato di Maastricht). Ciò consentirebbe di disporre di un indicatore più rappresentativo della quantità di risorse finanziarie assorbite dal complesso degli enti del settore pubblico, ai fini dell'impostazione della politica di bilancio.

Nei conti pubblici il fabbisogno è anche esposto, nel suo valore rettificato, da alcune voci: parliamo delle regolazioni in titoli o in contanti di debiti pregressi e dei proventi delle privatizzazioni.

Si ha, quindi, il fabbisogno complessivo del settore statale o del settore pubblico al lordo delle regolazioni dei debiti pregressi e dei proventi delle privatizzazioni ed il fabbisogno al netto di tali valori.

Per quanto concerne il fabbisogno al netto delle regolazioni debitorie, questo valore si è reso necessario negli anni 1971-1982, quando il settore statale aveva assunto a proprio carico le esposizioni debitorie degli enti decentrati. Gli interventi sono stati finanziati mediante emissioni di titoli, ed in particolare hanno riguardato le esposizioni dei comuni e delle province.

A fini contabili e statistici si preferisce depurare il fabbisogno dell'ammontare delle operazioni per regolazioni debitorie, in quanto queste ultime derivano da squilibri verificatisi in periodi precedenti e quindi non devono figurare come fabbisogno dell'esercizio corrente. In altre parole si tratta di una giustificazione "di competenza".

Non bisogna dimenticare, però, che nelle statistiche di copertura del fabbisogno ci si riferisce ovviamente al valore lordo delle regolazioni debitorie, poiché le esigenze di finanziamento comprendono tutte le operazioni passive.

Un ragionamento analogo può essere fatto per il valore del fabbisogno al netto delle privatizzazioni.

In Italia, come in molti paesi, è in atto un processo di riduzione dell'area pubblica che si attua mediante la cessione di cespiti patrimoniali o di enti pubblici.

I proventi finanziari che derivano da tali dismissioni costituiscono vere entrate, in conto capitale, da parte del settore statale, pubblico o delle amministrazioni pubbliche. Queste entrate vanno a ridurre le necessità di finanziamento dell'operatore pubblico, in sostanza riducono il fabbisogno.

Così, in quasi tutti i sistemi finanziari i proventi delle privatizzazioni vengono isolati dal resto del bilancio statale e destinati al riequilibrio della finanza pubblica. In sostanza, lo Stato inserisce nei conti pubblici il fabbisogno al netto delle privatizzazioni.

I motivi di questa prassi contabile sono molti e tutti fondati. Innanzitutto si vuole evitare che un'entrata straordinaria, come il provento di una privatizzazione, vada a coprire uno squilibrio che invece è corrente.

In secondo luogo, il legislatore vuole dare una corretta imputazione contabile alle entrate da dismissione. Infatti, se il fabbisogno rimane immutato di anno in anno, ma nel frattempo è stata realizzata una forte entrata da privatizzazione, questo significa che la stabilità quantitativa del fabbisogno è realizzata a spese di una riduzione del patrimonio.

In terzo luogo, uno dei principali obiettivi della politica economica dei paesi industrializzati è costituito dalla riduzione del debito pubblico; le privatizzazioni, molto spesso, sono state disposte proprio a questo scopo. È necessario, quindi, che gli strumenti giuridico-contabili siano in grado di garantire che tali proventi vengano destinati alla riduzione del debito pubblico.

In Italia, le regole per contabilizzare le entrate da privatizzazione sono fissate dalla legge 27-10-1993 n. 432; la quale prevede che le entrate di cui sopra debbano confluire in uno speciale fondo, da utilizzare unicamente per l'ammortamento del debito pubblico.

2.2. Previsione del fabbisogno.

Negli ultimi vent'anni, in riferimento ai fenomeni sopra accennati, nell'ambito della gestione della politica monetaria hanno assunto una crescente importanza i flussi finanziari riconducibili alla tesoreria. La connessa necessità di copertura del fabbisogno ha avuto consistenti effetti sulla gestione della liquidità del sistema economico, sul livello dei tassi e, quindi, sul funzionamento dei mercati monetario e finanziario.

La creazione di base monetaria proveniente dal "canale Tesoro", infatti, incide direttamente sulla liquidità, con caratteristiche di notevole variabilità dipendente dall'andamento degli incassi e pagamenti di Tesoreria. La Banca d'Italia, pertanto, per le conseguenti decisioni di politica monetaria, ha da tempo iniziato a formulare previsioni quotidiane sul fabbisogno del settore statale. Tali previsioni, che tengono conto anche dei dati statistici relativi agli incassi e ai pagamenti da parte delle tesorerie, si basano sulle informazioni provenienti dal Ministero del tesoro, dal sistema bancario e dalle più importanti sezioni di tesoreria.

Queste ultime segnalano giornalmente al Servizio Rapporti con il Tesoro le previsioni dei principali movimenti in uscita di importo superiore ai cinque miliardi, riguardanti i due giorni successivi.

Le banche forniscono i dati relativi al versamento delle imposte, delle quali esse costituiscono il più importante canale d'acquisizione.

Inoltre, il Servizio Rapporti con il Tesoro, sulla base della segnalazione dei "movimenti rilevanti", elabora la situazione sommaria di cassa del Tesoro che è costituita da dati opportunamente aggregati. Questi sono utilizzati dalla Banca d'Italia per previsioni di liquidità creata tramite la tesoreria, allo scopo di programmare i necessari interventi di politica monetaria (es. operazioni d'acquisto e vendita "pronti contro termine").

Va rilevato che l'azione della Banca centrale per il controllo monetario non è sostanzialmente mutata a seguito dell'istituzione del nuovo conto disponibilità per il servizio di tesoreria, il quale non consente più sbilanci a debito del Tesoro. Infatti, anche le diminuzioni o gli aumenti del conto "disponibilità" determinano variazioni di segno opposto della base monetaria.

Rispetto al precedente regime, il conto non può mai presentare un saldo a debito del Tesoro, pena la sospensione dei pagamenti da parte della Banca d'Italia. Tuttavia, ciò non implica che ogni giorno, attraverso il conto "disponibilità", non si creino shock di liquidità (sia in creazione che in assorbimento) l'azione della Banca d'Italia, attraverso la previsione giornaliera dei flussi di tesoreria, si estrinseca in interventi di mercato aperto, volti alla compensazione di eventuali shock di liquidità.

2.3. Il conto "disponibilità del Tesoro per il Servizio di tesoreria".

La legge 26 novembre 1993 n. 483 ha modificato la regolamentazione dei rapporti tra Banca d'Italia e Tesoro per lo svolgimento dei servizi di tesoreria, particolarmente per quanto riguarda il finanziamento che la Banca stessa forniva al Tesoro.

La modifica del preesistente sistema si colloca nel processo di separazione tra gestione della politica monetaria e finanziamento della tesoreria statale, avviato nel 1981 con il c.d. "divorzio". Ciò si è reso necessario per adempiere alle prescrizioni del Trattato di Maastricht sull'Unione economica e monetaria, il quale vieta qualsiasi forma di finanziamento al Tesoro (compreso l'acquisto di titoli pub-

blici sul mercato primario) da parte delle Banche centrali dei paesi membri.

In questa prospettiva, la legge ha stabilito il principio che la Banca d'Italia non può concedere anticipazioni di alcun tipo al Tesoro e, nell'abrogare il decreto legislativo n. 544 del 1948, ha sancito la soppressione del conto corrente di tesoreria.

Allo scopo di assicurare comunque l'elasticità di cassa, necessaria per fronteggiare gli sfasamenti temporali di breve periodo tra incassi e pagamenti, la legge n. 483 ha disposto, in sostituzione del soppresso "conto corrente di tesoreria", l'istituzione presso la Banca d'Italia del conto "disponibilità del Tesoro per il Servizio di tesoreria". Sul conto è affluito il controvalore di un'emissione di titoli per 30.000 miliardi, disposta dal Tesoro ed acquisita a fermo dalla Banca d'Italia. Le disponibilità giacenti sul conto sono remunerate dalla Banca ad un tasso pari a quello medio dei B.O.T. emessi nel semestre precedente. Qualora gli interessi pagati risultino superiori a quelli percepiti dalla Banca d'Italia sui titoli di Stato ad essa assegnati per la costituzione del conto disponibilità, è previsto il pagamento al Tesoro della differenza; nel caso che, invece, gli interessi sul conto risultino inferiori a quelli sui titoli, la differenza viene retrocessa al Tesoro. Il saldo a debito del Tesoro al 31 dicembre 1993 sul vecchio conto corrente di tesoreria è stato trasferito in un conto di transito regolato al tasso dell'1%, e successivamente consolidato mediante l'emissione di titoli di Stato aventi lo stesso rendimento, assegnati alla Banca d'Italia.

Il conto "disponibilità" non può presentare saldi a debito del Tesoro: tale divieto, contrariamente al passato, opera tutti i giorni e non solo alla fine del mese.

Qualora alla chiusura della giornata contabile il conto dovesse risultare a debito, il relativo bilancio deve essere scritturato in un conto provvisorio regolato al tasso ufficiale di sconto e la Banca ne deve dare immediata comunicazione al Tesoro, sospendendo i pagamenti fino a quando il debito non sia stato ripianato. L'ipotesi di una sospensione dei pagamenti è peraltro da considerare del tutto teorica, in quanto è stato vietato al Tesoro di utilizzare in modo duraturo le disponibilità del conto per la copertura del fabbisogno. A tal fine è stato sancito l'obbligo, ove a fine mese la giacenza sul conto risulti inferiore all'importo di 30.000 miliardi, di reintegrare detto importo entro i tre mesi successivi, mediante l'emissione di

titoli pubblici, nel rispetto del limite previsto dalla legge di bilancio.

Ove l'insussistenza comporti il dimezzamento della citata disponibilità di 30.000 miliardi, la legge fa obbligo al Ministro di inviare al Parlamento una relazione sulle cause di tale situazione e di proporre gli eventuali provvedimenti per il risanamento. Infine, ove il saldo dovesse risultare per tre mesi consecutivi inferiore ai 30.000 miliardi, il Ministro deve esporre al Parlamento le cause del fenomeno, indicando i necessari provvedimenti correttivi.

3. - DALLO STATO AGLI AGGREGATI PIÙ AMPI.

Di norma, il fabbisogno non è mai riferito alla gestione del bilancio dello Stato, ma ad aggregati più ampi, come il settore statale o il settore pubblico.

Nei decenni passati, la finanza pubblica era essenzialmente imperniata sul bilancio dello Stato e le principali valutazioni erano fatte in base a tale documento. L'analisi dei dati degli enti periferici era del tutto separata, nonostante anch'essi erogassero fondi pubblici.

Negli anni '60, dunque, gli studiosi di contabilità pubblica si trovavano di fronte al solo bilancio dello Stato, come unica entità centrale della contabilità pubblica.

La gestione della tesoreria era oggetto di conti separati ed era tenuta poco in considerazione dal punto di vista politico.

Gli enti pubblici avevano proprie contabilità e propri bilanci, i quali non erano collegati in modo significativo alla contabilità statale.

Recentemente, ci si è resi conto che le analisi di contabilità e finanza pubblica, per essere complete e corrette, ma soprattutto maggiormente rappresentative, richiedevano un collegamento tra la finanza statale e quella degli altri enti pubblici.

Una spinta importante in questo senso venne data negli anni '70, in occasione del risanamento della finanza locale. Allora gli enti locali presentavano una situazione di grande indebitamento; ci si rese conto, così, della necessità della "logica del settore pubblico", cioè della necessità di considerare la finanza statale e quella degli altri apparati pubblici come un'unica cosa.

In quest'ottica, il d.l. 17-1-1976, n. 2 convertito con l. 17-3-1976, n. 62, ed il d.l. 29-12-1977, convertito con l. 27-2-1978, n. 43, disponevano l'assunzione da parte dello Stato dello stock di debito emesso dagli enti locali e stabilivano alcune limitazioni gestionali per gli

stessi, nonché l'obbligo del pareggio del bilancio negli anni successivi. Il pareggio sarebbe stato assicurato anche con trasferimenti finanziari da parte dello Stato.

Attraverso questi primi provvedimenti, lo Stato e gli enti locali cominciavano ad essere considerati come un'unica entità, quantomeno sotto il profilo del saldo complessivo e quindi del fabbisogno.

La legge n. 468 del 1978 ha definitivamente consacrato, sotto il profilo giuridico, la "logica del settore pubblico" poiché ha espressamente sancito l'obbligo di redigere i "conti del settore pubblico".

Ecco come si è pervenuti ai diversi aggregati pubblici e alla valutazione dei loro conti (4).

3. Il settore statale.

Il primo aggregato preso in considerazione è il settore statale, inserito nella contabilità pubblica alla fine degli anni '60. Esso nasce dalla somma della gestione della tesoreria statale a quella del bilancio e dall'aggiunta di alcuni enti che gravano direttamente sulla tesoreria dello Stato.

Nei documenti di contabilità del settore statale, si hanno due versioni: una precedente agli anni '90 e una più recente.

Tradizionalmente, infatti, il settore statale comprendeva la gestione del bilancio statale, la gestione della tesoreria e quella dei due enti la cui cassa gravava direttamente sul Tesoro: la Cassa per Mezzogiorno e la Cassa Depositi e Prestiti. A queste strutture si aggiungevano le aziende autonome dello Stato, numerose fino alla fine degli anni '80.

Dopo il 1990 la struttura del settore statale ha subito notevoli variazioni. La Cassa per il Mezzogiorno fu soppressa il 15 aprile 1993; le aziende autonome sono state trasformate, nell'ambito di un minore intervento pubblico nell'economia, in enti pubblici economici o in società per azioni con azionariato statale.

Dal 1993 si è, dunque, pervenuti ad una nuova definizione di settore statale che esclude l'azienda Ferroviaria, i Monopoli, entrambe divenuti società per azioni e l'Azienda dei telefoni di Stato, assorbita dall'IRI.

Concludendo, restano nel settore statale la gestione di bilancio,

(4) Sul tema degli aggregati pubblici si veda: G. SALVEMINI, *Disavanzi e debito dell'operatore pubblico*, 1997.

quella di tesoreria e della Cassa Depositi e Prestiti, l'Anas e l'amministrazione delle Foreste demaniali.

I dati del settore statale sono i primi ad essere contabilizzati, perché sono i più semplici e perché provengono dal Sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato. Questi dati hanno una notevole importanza, poiché il fabbisogno del settore statale, proprio per la sua relazione diretta alla tesoreria dello Stato, è quello che teoricamente può trovare finanziamento mediante creazione di base monetaria (Tabella 1).

3.2. *Il settore pubblico.*

Il secondo aggregato, quello del settore pubblico, è nato dall'esigenza di considerare un agglomerato più ampio, comprensivo di tutti gli enti di natura pubblica

Il settore pubblico comprende l'insieme degli enti pubblici del sistema economico: oltre allo Stato (sempre tesoreria e bilancio) e alla maggioranza delle strutture comprese nel settore statale, vi rientrano gli enti territoriali (regioni, province, comuni, consorzi formati da questi enti, comunità montane), gli enti di sicurezza sociale (Inps, Inail, Inpdap e le aziende sanitarie locali), gli enti centrali di ricerca (Cnr, Isco, Istituto superiore di Sanità) e le Università.

Il settore pubblico è previsto, sotto il profilo normativo, dagli artt. 25 e 28 della l. 5-8-1978 n. 468. Tali articoli prevedono la normalizzazione ed il coordinamento dei conti pubblici.

In pratica, gli enti del settore pubblico devono adeguare e coordinare i sistemi di contabilità ed i relativi bilanci a quello dello Stato. L'art. 28 della l. n. 468 dispone che gli enti devono trasmettere al Sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato i dati dei loro bilanci, affinché il sistema informativo possa elaborare un bilancio *consolidato*; in altre parole un conto nel quale i conti dei singoli enti siano integrati mediante l'eliminazione delle partite intercorrenti.

Il settore pubblico è, dunque, un aggregato comprensivo di una serie di organismi. Per questa ragione, il fabbisogno di questo aggregato è relativamente più significativo di quello del settore statale, anche se in realtà non si differenzia in modo rilevante da quest'ultimo.

In passato, infatti, i saldi negativi della maggior parte degli enti del settore pubblico venivano coperti in gran parte dal settore statale mediante trasferimenti, sicché i due saldi differivano di poco.

TABELLA 1.

Fabbisogno del settore statale complessivo e al netto delle regolazioni debitorie e dei proventi derivanti dalle privatizzazioni (1965-97).

<i>Anno</i>	<i>Fabbisogno complessivo</i>	<i>% pil</i>	<i>Fabbisogno netto</i>	<i>% pil</i>
1965	1.529	4,15		
1966	1.839	4,62		
1967	1.243	2,84		
1968	2.021	4,27		
1969	1.692	3,24		
1970	3.231	5,14		
1971	4.758	6,94	4.448	6,68
1972	5.734	7,66	5.579	7,51
1973	7.965	8,87	7.496	8,13
1974	8.962	8,09	8.658	7,82
1975	16.468	13,13	14.613	11,66
1976	14.866	9,49	14.459	9,23
1977	22.566	11,87	17.186	9,04
1978	34.305	15,44	29.094	13,09
1979	30.371	11,24	29.557	10,94
1980	37.017	10,93	35.883	10,59
1981	53.293	11,48	49.596	10,69
1982	72.799	13,35	70.790	12,99
1983	88.260	13,93	88.260	13,93
1984	95.645	13,16	95.695	13,16
1985	122.613	15,09	110.023	13,54
1986	111.265	12,39	110.659	12,32
1987	114.405	11,64	113.852	11,58
1988	125.879	11,55	125.083	11,48
1989	133.171	11,17	131.653	11,04
1990	144.184	11,00	139.353	10,63
1991	151.164	10,59	153.191	10,73
1992	164.081	10,92	164.050	10,92
1993	157.787	10,18	146.950	9,48
1994	153.099	9,34	152.577	9,31
1995	122.598	6,92	127.767	7,21
1996	136.209	7,27	128.933	6,88
1997	52.663	2,83	73.431	3,76

Fonte: Banca d'Italia, Relazione del Governatore all'assemblea ordinaria dei partecipanti.

Note: dal 1993 i valori del rabisogno sono indicati secondo la nuova definizione, cioè escluse le aziende ferroviarie, quelle dei telefoni e dei monopoli.

Negli ultimi anni si assiste ad un'inversione di marcia; infatti, il crescere del grado di autonomia finanziaria di molti enti pubblici, fa sì che questi ultimi decidano di stabilire i propri saldi finanziari e di provvedere autonomamente ad una loro copertura.

In questo caso, si denota una divergenza fra i dati di fabbisogno del settore statale e quelli del settore pubblico. Il primo, infatti, non è influenzato dall'emissione del debito da parte dell'ente territoriale, mentre l'emissione del debito da parte di quest'ultimo è contabilizzata come copertura del fabbisogno del settore pubblico.

Il saldo consolidato del settore pubblico viene così a differenziarsi sempre di più da quello del settore statale.

La tabella 2 espone i dati del fabbisogno del settore pubblico dal 1965 al 1997 ed il valore del fabbisogno in termini di pil.

3.3. Il settore pubblico allargato.

Si chiama settore pubblico allargato, poiché, in base alla prassi contabile e alla l. n. 468 del 1978, veniva aggiunta agli enti compresi nel settore pubblico, l'impresa pubblica maggiormente legata sotto il profilo finanziario, allo Stato: l'Enel.

L'Ente nazionale per l'energia elettrica si aggiungeva incrementando le necessità di finanziamento del settore pubblico, in modo da conseguire l'identificazione delle occorrenze di finanziamento dell'intera area pubblica.

Restavano comunque fuori da questo aggregato molti altri enti pubblici di notevole importanza, basti pensare all'Iri, l'Eni, ma anche l'Ina, l'Imi e altri.

Oggi questo sistema di classificazione è tramontato; infatti, l'Enel è stato privatizzato, anche se la maggioranza azionaria è dello Stato. Non ha dunque più molto senso parlare di settore pubblico allargato, anche se in sede di documenti di politica economica si continua a riportare il dato del fabbisogno del settore pubblico allargato, sommando al fabbisogno del settore pubblico quello dell'Enel spa. Questo comportamento considera, però, correttamente il fatto che lo Stato mantiene ancora (non si sa per quanto tempo) una percentuale azionaria rilevante di questi enti.

3.4. Le amministrazioni pubbliche.

Nel diritto amministrativo, il concetto di "pubblica amministrazione" è ben noto, e viene ancora fatta distinzione tra amministra-

TABELLA 2.

Fabbisogno del settore pubblico, 1965-1997 (in miliardi di lire).

<i>Anno</i>	<i>Fabbisogno complessivo</i>	<i>% pil</i>
1965	1.599	4,34
1966	1.867	4,69
1967	1.685	3,85
1968	2.682	5,67
1969	2.073	3,97
1970	3.841	6,11
1971	5.850	8,54
1972	7.313	9,73
1973	9.266	10,32
1974	9.727	8,78
1975	17.860	14,24
1976	17.759	11,34
1977	10.737	10,20
1978	19.737	15,17
1979	33.726	11,87
1980	32.073	9,73
1981	37.707	11,61
1982	76.745	14,08
1983	90.794	14,33
1984	102.365	14,10
1985	119.193	14,70
1986	110.740	12,24
1987	110.714	11,27
1988	121.747	11,17
1989	130.126	10,92
1990	138.484	10,56
1991	159.553	11,18
1992	164.071	10,92
1993	168.855	10,89
1994	154.989	9,46
1995	128.561	7,26
1996	138.506	7,39
1997	59.818	3,07

Fonte: Banca d'Italia, Relazione del Governatore all'assemblea ordinaria dei partecipanti.

zione in senso oggettivo e amministrazione in senso soggettivo.

La prima indica l'attività posta in essere dai soggetti pubblici per la cura di interessi di carattere pubblico; la seconda, invece, indica il complesso dei soggetti pubblici preposti allo svolgimento di questa attività.

La contabilità nazionale e pubblica riprendono il significato soggettivo della pubblica amministrazione. Il concetto è specifico in modo puntuale dal Sistema dei conti pubblici europei, Sec, elaborato da Eurostat.

Secondo il sistema Sec, l'aggregato "amministrazioni pubbliche" comprende gli enti e le strutture pubbliche che operano al di fuori del mercato, indipendentemente dalla loro natura giuridica, poiché producono beni o servizi non destinati alla vendita.

Questo aggregato tende a coincidere con il settore pubblico; ma va considerato, però, che quest'ultimo comprende alcuni enti che giuridicamente sono qualificabili come pubblici, ma che in realtà, per il carattere della loro attività, non fanno parte delle amministrazioni pubbliche nel senso della contabilità nazionale.

La pubblica amministrazione, in quanto aggregato, ha assunto una grande rilevanza nella contabilità pubblica, poiché in sede di Unione europea è stato ritenuto l'aggregato che meglio rappresenta l'operatore pubblico nell'economia.

Infatti, i criteri di convergenza fissati dal trattato di Maastricht, per definire le compatibilità con l'ingresso nel sistema della moneta unica, sono valutati in riferimento all'aggregato amministrazioni pubbliche e si riferiscono, invece che al fabbisogno, all'indebitamento netto.

La scelta dell'Unione europea è basata su criteri di rigore contabile e di omogeneità. L'aggregato amministrazioni pubbliche, infatti, raccoglie le entità amministrative che non producono per il mercato, ma forniscono ai cittadini servizi pubblici gratuiti.

Per queste ragioni, le amministrazioni pubbliche non coprono i costi dei loro servizi con proventi pagati in controprestazione dagli utenti, ma devono ricorrere ad entrate coattive che gravano su tutta la collettività.

La tabella 3 riporta i dati dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche dal 1987 al 1997 ed i valori in termini di pil.

TABELLA 3.

*Indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, 1987-1997
(miliardi di lire)*

<i>Anno</i>	<i>Indebitamento netto</i>	<i>% pil</i>
1987	107.872	10,98
1988	116.773	10,71
1989	117.277	9,84
1990	145.802	11,12
1991	144.081	10,09
1992	143.654	9,56
1993	154.585	9,97
1994	157.940	9,64
1995	123.263	6,97
1996	126.325	6,74
1997	52.220	2,68

Fonte: Banca d'Italia, Relazione del Governatore all'Assemblea generale ordinaria dei partecipanti e, per l'esercizio 1997, Banca d'Italia, L'andamento delle principali poste del conto delle amministrazioni pubbliche (1998).

4. - FORMAZIONE DEL FABBISOGNO.

4.1. *Distinzione tra formazione e copertura.*

Nei documenti ufficiali e nelle indagini statistiche riguardanti il fabbisogno, si distingue sempre fra "formazione" e "copertura", sia per il settore statale, sia per quello pubblico.

Per formazione si intendono tutti quei fatti di gestione finanziaria che producono flussi attivi e passivi dai quali scaturisce il saldo di cassa, chiamato appunto fabbisogno (5).

La copertura, invece, consiste nella determinazione delle risorse finanziarie e monetarie da reperire sul mercato per far fronte appunto al fabbisogno.

(5) Sul tema della formazione del fabbisogno si veda: F. GALIMBERTI, *La gestione della tesoreria: dal bilancio dello Stato al bilancio del settore pubblico*, 1984, F. ZACCARIA, *Il fabbisogno pubblico: formazione e copertura*, 1986.

Nel gergo finanziario di origine inglese, si parla di operazioni sopra la linea, per indicare quelle relative alla formazione del fabbisogno e operazioni sotto la linea, per definire quelle relative alla sua copertura.

In economia si attesta che la formazione del fabbisogno è oggetto della politica di bilancio, mentre la sua copertura forma oggetto della politica monetaria.

Questa precisazione non è priva di importanza, in quanto esistono delle zone “grigie” di attività finanziarie che possono essere collocate sia al di sopra della linea, che al di sotto. Per alcune aree, infatti, l’inquadramento nella formazione del fabbisogno non è così scontata, ma dipende da scelte metodologiche o da convenzioni contabili. In queste aree cosiddette “grigie” si colloca la gestione di tesoreria, nella quale alcune operazioni concorrono a formare il fabbisogno, mentre altre servono a coprire le esigenze del suo finanziamento.

I dati del fabbisogno sono oggetto di documenti contabili che non hanno un valore giuridico formale, poiché non vengono approvati dal Parlamento, ma hanno grande importanza politico-economica in quanto la legge, per alcune decisioni, fa riferimento al valore del fabbisogno o a valori ad esso collegati.

Un esempio è quello dell’obbligo di indicare, nel bilancio annuale dello Stato, il limite di importo dei titoli pubblici da emettere in Italia e all’estero, il quale viene stabilito con riferimento al valore previsto dal fabbisogno del settore statale (art. 2, comma 9, l. 5-8-1978, n. 468 come modificata dalla l. 23-8-1988, n. 362).

4.2. Il consolidamento del conto del settore statale.

I conti degli aggregati pubblici sono costruiti ed elaborati sulla base di documenti di rilevanza giuridica, quali il Rendiconto generale dello Stato e i conti riassuntivi del Tesoro, ma anche sulla base delle risultanze delle scritture tenute dalla Ragioneria generale dello Stato.

A questi va aggiunto l’Istat, che procede alla costruzione dei conti delle amministrazioni pubbliche, sulla base dei dati forniti dalla Ragioneria generale.

Il fabbisogno del settore statale viene evidenziato nel conto del settore statale, compilato dal Ministero del tesoro ed in particolare dalla Ragioneria generale dello Stato. Nello stesso tempo, la Banca

d'Italia indica essa stessa il conto del settore statale, ma in una versione che presenta alcune differenze rispetto a quella elaborata dalla Ragioneria.

L'art. 28 della l. 5-8-1978, n. 468, infatti, attribuisce il compito di provvedere all'elaborazione necessaria, al Sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, anche se il Ministero del tesoro si è assunto l'impegno della redazione di questo conto e di quello del settore pubblico.

Per quanto concerne il contenuto dei conti del settore statale, poi, esiste una norma di legge che solo in via indicativa e generale lo determina. Questa norma è contenuta nell'art. 15, comma 2 della l. 5-8-1978, n. 468 modificato dalla l. 23-8-1988, n. 362, il quale precisa gli elementi della relazione previsionale e programmatica che, fra l'altro, deve contenere gli impegni finanziari previsti nei bilanci pluriennali dell'intero settore pubblico.

Questa norma precisa, anche che "l'indicazione del fabbisogno del settore statale è esposta con riferimento alle stime di cassa del bilancio e alle valutazioni dei flussi di tesoreria". È chiaro che questa regola è sancita in relazione ad un adempimento previsionale, ma comunque costituisce un principio di redazione dei conti del settore statale, che include quelli di altre entità specificamente collegate alla gestione statale. In particolare si parla della Cassa depositi e prestiti e di alcune aziende autonome che fanno ancora parte di questo aggregato.

Per queste strutture è necessaria l'elaborazione dei dati, poiché sono riportati nei conti senza separare la formazione dalla copertura del fabbisogno; ma soprattutto devono essere consolidati, cioè è necessario eliminare le partite intercorrenti fra enti che appartengono allo stesso settore.

Qui di seguito viene riportata la tabella 4 che espone la formazione del fabbisogno del settore statale dal 1987 al 1997. Le quattro colonne indicano l'azione dei fattori che hanno generato il fabbisogno, espressi in miliardi di lire e in percentuale. Il segno — indica ovviamente un saldo negativo.

Come possiamo notare da questa tabella, la gestione di bilancio ha un notevole peso sulla formazione del fabbisogno. La gestione di tesoreria in alcuni esercizi ha segno positivo, quindi si chiude con un saldo attivo, mentre in altri è caratterizzata da valori negativi. La gestione della Cassa Dp. Pp. chiude costantemente con un saldo negativo. Le aziende autonome danno solo un piccolo apporto di segno

variabile di anno in anno, anche se è bene ricordare che tali aziende, dal 1993, si sono ridotte notevolmente.

TABELLA 4.

Formazione del fabbisogno del settore statale, 1987/1997.

Anno	<i>g. bilancio</i>	<i>g. tesoreria</i>	<i>Cas. Dd. Pp.</i>	<i>Az.</i>
1987	- 119.696 (107,85)	16.209 (14,60)	- 7.818 (7,04)	327 (0,29)
1988	- 120.776 (99,21)	8.753 (7,19)	- 10.068 (8,27)	360 (0,30)
1989	- 110.728 (86,29)	- 7.179 (5,59)	- 10.979 (8,56)	561 (0,44)
1990	- 128.583 (92,76)	- 315 (0,23)	- 10.683 (7,70)	960 (0,69)
1991	- 130.652 (91,75)	- 10.273 (7,01)	- 4.498 (3,07)	- 1.088 (0,74)
1992	- 110.321 (67,77)	- 45.269 (27,81)	- 3.515 (2,16)	- 3.673 (2,26)
1993	- 144.552 (91,61)	- 2.662 (1,69)	- 11.094 (7,09)	521 (0,33)
1994	- 139.266 (90,96)	2.064 (1,35)	- 15.346 (10,02)	- 550 (0,35)
1995	- 116.360 (94,91)	9.200 (7,50)	12.923 (10,54)	- 2.515 (2,05)
1996	- 133.148 (93,75)	5.675 (4,16)	- 10.086 (7,40)	1.349 (0,99)
1997	12.260 (23,28)	43.191 (82,01)	- 6.079 (11,54)	5.933 (11,27)

Fonte: Banca d'Italia, Relazione del Governatore all'Assemblea generale ordinaria dei partecipanti a Banca d'Italia, Supplementi al bollettino statistico. Indicatori monetari e finanziari, anno VIII, n. 3, gen. 1978, tav. 1.

4.3. La gestione di bilancio.

La prima gestione ad essere considerata è quella del bilancio dello Stato. I dati del bilancio vengono riassunti, sia in sede di previsione che in sede di consuntivo, in due quadri generali riassuntivi: uno per la competenza e l'altro per la cassa. Nei quadri generali riassuntivi sono indicati i cinque risultati differenziali:

1) il *risparmio pubblico*, che è dato dalla differenza tra le entrate tributarie ed extratributarie e le spese correnti. Questo risultato dà il saldo di parte corrente, che è contabilmente corretto identificare come un consumo pubblico di risorse private.

2) l'*avanzo primario*, il quale è ricavato detraendo dal risparmio pubblico gli interessi passivi pagabili nell'arco dell'anno sul debito pubblico già acceso.

3) il *saldo netto da finanziare*, che è dato dalla differenza tra le spese finali (6) e le entrate (7). Esso indica l'ammontare del debito pubblico al netto delle spese per rimborso dei prestiti.

4) l'*indebitamento o accreditamento netto* che è costituito dal saldo netto da finanziare, detratte alcune partite finanziarie che influiscono sulla situazione creditoria o debitoria dello Stato, quali i rimborsi di crediti, le spese di finanziamento o le spese di concessione di crediti.

5) il *ricorso al mercato*, che risulta dalla differenza tra le spese correnti, in conto capitale e per rimborso di prestiti e delle entrate tributarie, extratributarie e per alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali, riscossione di crediti e accensione di prestiti. In sostanza questo risultato individua l'ammontare del debito pubblico.

Questi saldi furono stabiliti per la prima volta nel 1964 con la l. 1-3-1964, n. 62 (l. Curti) e sottoposti a parziale riforma nel 1978. Sarebbe stato necessario riesaminarli in sede della recente l. 3-4-1997, n. 94, la quale ha ridisegnato la struttura del bilancio annuale dello Stato,

(6) Le spese finali si ottengono sommando le spese correnti a quelle in conto capitale e per rimborso di prestiti.

(7) Le entrate si ricavano dalla somma delle entrate tributarie, extratributarie, per alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali, per riscossione di crediti e per accensione di prestiti.

ma ha lasciato inalterata la disciplina riguardante i quadri generali riassuntivi.

In effetti, oggi, questi risultati differenziali risultano, forse, un po' superati, infatti risentono di una concezione macroeconomica keynesiana e sono poco significativi alla luce delle nuove esigenze della gestione pubblica (8). A mio avviso restano, però, un punto di riferimento ancora chiaro se sono letti in una dimensione strettamente finanziaria.

4.4. La gestione di Tesoreria.

Per fare un successivo passo in direzione del fabbisogno, è necessario aggiungere al risultato della gestione di bilancio, quello della gestione di tesoreria (9).

Vi sono regole di contabilità pubblica che stabiliscono una divisione generale, all'interno dell'attività di cassa svolta dall'operatore pubblico, fra gestione di bilancio e gestione di tesoreria.

Questa suddivisione è ancora prevista dagli artt. 23 e 71 della legge di contabilità generale dello Stato del 1923.

Con gestione di tesoreria si indica una parte delle operazioni di cassa dello Stato, quindi una parte del complesso di incassi e pagamenti dello Stato. E cioè:

a) la *strumentalità*: le operazioni di tesoreria sono necessarie per rendere possibile l'effettuazione delle operazioni finali previste dal bilancio; si pensi ad un bilancio di previsione deliberato in pareggio, ma la cui gestione presenti provvisori fabbisogni di cassa determinati da asimmetrie fra gli andamenti dei flussi di entrata e di spesa. Questi provvisori fabbisogni vanno coperti con operazioni finanziarie a breve, che si annullano all'interno di un ciclo di bilancio;

b) il *breve termine*: le operazioni di tesoreria si limitano ad interventi di tipo monetario e non richiedono impegni stabili di risorse;

c) la *carenza di previsione di bilancio*: proprio perché scaturiscono da esigenze imprevedibili, le operazioni di tesoreria non pos-

(8) Cfr. F. ZACCARIA, *Conti pubblici: analisi di un risanamento difficile*, Milano, 1998, 68.

(9) Si veda: M. T. SALVEMINI, *Il ruolo della tesoreria in un sistema finanziario complesso*, 1997; G. MULONE, *Ordinamento e funzioni della tesoreria dello Stato gestita dalla Banca d'Italia*, Banca d'Italia, Roma, 1997 ed anche F. ZACCARIA, *Tesoro dello Stato e tesoreria degli enti pubblici*, 1987.

sono essere previste e di conseguenza autorizzate preventivamente da documenti previsionali.

La divisione tra gestione di bilancio e gestione di tesoreria assume particolare significato quando si parla di debito pubblico. Infatti, una parte di esso, in particolare quella costituita da debito a medio e lungo termine, è compresa nella gestione di bilancio ed è indicata nel bilancio di previsione. L'altra parte, quella a breve termine costituita dai buoni ordinari del Tesoro, è compresa nella gestione di tesoreria in quanto è diretta alla copertura di esigenze transitorie di cassa.

In realtà i bot rappresentano una parte considerevole e permanente del debito pubblico italiano.

In ogni caso, il debito fluttuante non è l'unico oggetto della gestione di tesoreria. A volte, infatti, vi è l'esigenza di trasferire provvisoriamente fondi dallo Stato ad altri enti pubblici, anticipando solo movimenti che successivamente vengono contabilizzati nella gestione di bilancio. È questo il caso dei trasferimenti finanziari che lo Stato eroga all'Inps.

C'è poi la gestione in ordine alle somme depositate sui conti correnti presso il Tesoro dagli enti pubblici. I movimenti di questi conti hanno i tipici requisiti della gestione di tesoreria; sono tipiche operazioni a breve e con andamento non prevedibile.

Vi sono, poi, come parte delle gestione di tesoreria, le partite monetarie che intercorrono tra il Tesoro e la Banca d'Italia. Infatti, fino a quando vi è stata la possibilità di ottenere lo scoperto di conto, l'ammontare dello scoperto figurava fra i "debiti" della tesoreria. Ora, con il conto disponibilità del Tesoro, le giacenze su tale conto figurano come "crediti" di tesoreria.

La gestione di tesoreria ha subito, negli ultimi decenni, una profonda trasformazione. È nata come strumento inteso ad operare nel corso di un esercizio finanziario, per tenere insieme il flusso delle entrate e delle spese di bilancio. Nel corso degli anni si è trasformata, invece, in un qualcosa di molto più ampio, soprattutto in termini quantitativi; infatti la tesoreria dispone delle liquidità dell'intero settore statale e di molti enti pubblici che stanno al di fuori del settore statale.

4.5. La Tesoreria unica.

La legge con la quale è stato introdotto il sistema di tesoreria

unica rappresenta uno dei provvedimenti che hanno avuto come obiettivo il riafflusso nella tesoreria statale delle disponibilità liquide degli enti del settore pubblico.

Ciò emerge con l'avvio della riforma tributaria varata nei primi anni settanta, che, sopprimendo tra l'altro la capacità impositiva degli enti locali, trasferì l'onere di fornire i fondi necessari per il loro funzionamento al bilancio statale, che aveva così assunto il carattere di bilancio di "trasferimenti".

Il fenomeno in esame venne sempre più evidenziandosi dopo l'emancipazione, negli anni 1977-78, dei provvedimenti straordinari per il ripianamento dei debiti degli enti locali e con la modifica del sistema di finanziamento, che prevedeva di determinare le assegnazioni sulla base del bilancio di competenza degli enti pubblici (10).

In base a questo sistema di finanziamento le somme erogate dallo Stato uscivano dalla tesoreria statale prima che venissero spese dagli enti destinatari, i quali ultimi, pertanto, potevano lucrare interessi bancari degli istituti di credito tesorieri che avevano la disponibilità effettiva dei fondi; per conto, il Tesoro era costretto a indebitarsi anzitempo sopportando i connessi gravosi oneri.

Con l'attuazione del sistema di tesoreria unica si è realizzato lo scopo di far sì che le somme erogate agli enti del settore pubblico uscissero dalla tesoreria statale solo nel momento dell'effettiva erogazione da parte degli enti medesimi.

Sul piano operativo, un primo cambiamento è consentito nell'istituzione a nome degli enti del settore pubblico (segnatamente enti locali territoriali) di contabilità speciali alle quali affluivano le somme erogate dallo Stato; somme che venivano prelevate, una volta soddisfatte alcune particolari condizioni, per essere utilizzate nei modi consueti sulla base di ordini di pagamento emessi dagli enti stessi.

La legge n. 720/84 e i decreti di attuazione.

La legge n. 720 del 29 ottobre 1984 classifica gli enti destinatari delle disposizioni in materia in due tabelle allegate alla legge stessa. Gli enti elencati nella tabella A (quasi tutti gli enti territoriali) devono detenere tutte le disponibilità presso le sezioni di tesoreria; quelli della tabella B, invece, che hanno un bilancio di entrata su-

(10) Cfr. Banca d'Italia, *Bollettino economico* n. 5, ottobre 1985, pag. 13.

periore a 1 miliardo di lire, restano ancora soggetti alla disciplina di cui alla legge 119/81.

Sulla base della normativa predetta, a ciascun degli enti della tabella A viene acceso un conto, articolato in due sottoconti: uno fruttifero e l'altro infruttifero.

Nel primo (11), sono versate a cura del tesoriere le entrate proprie degli enti, mentre in quello infruttifero debbono affluire le entrate provenienti dal bilancio dello Stato e delle amministrazioni statali autonome, nonché i fondi provenienti da altri enti di settore pubblico.

Il nuovo sistema prevede che il tesoriere dell'ente esegua i pagamenti utilizzando in primo luogo le entrate riscosse nella giornata e, qualora queste non siano sufficienti, anticipando (fino all'importo globale giacente nelle due contabilità speciali e con l'utilizzo prioritario di quelle fruttifere) le somme necessarie (12).

Le regolazioni con la sezione di tesoreria delle operazioni eseguite dai tesorieri degli enti avviene il terzo giorno lavorativo successivo a quello di effettuazione, versando l'eventuale saldo positivo della giornata ovvero prelevando quello negativo (quando i pagamenti superano gli introiti); sui prelevamenti effettuati dal tesoriere a fronte di somme anticipate per conto dell'ente è riconosciuto, per il periodo di tempo suddetto, un interesse pari al tasso ufficiale di sconto diminuito di due punti.

Il nuovo quadro normativo configura un sistema tripolare nell'ordinamento, poiché il tesoriere dell'ente si sostituisce al legale rappresentante dello stesso quale responsabile della gestione contabile delle somme giacenti in tesoreria provinciale; l'ente continua ad avere le responsabilità generale per i pagamenti disposti e le entrate proprie da acquisire; mentre la Banca d'Italia, quale gestore del servizio di tesoreria provinciale, si limita a detenere i fondi in attesa dell'utilizzo da parte degli enti che rientrano nella tesoreria unica.

La procedura.

Per poter applicare, con i necessari requisiti di efficienza e ga-

(11) Il tasso di interesse viene fissato con decreto del Ministro del Tesoro.

(12) Qualora il tesoriere anticipi somme superiori a detto saldo, tale ultimo importo può essere prelevato presso la Sezione di tesoreria, che lo contabilizza al conto "sospeso" in attesa che nuove entrate consentano il ripianamento della partita. In tali casi il tesoriere deve corrispondere al Tesoro un interesse pari al tasso ufficiale di sconto aumentato di tre punti.

ranza, la regolamentazione della tesoreria unica, è stato previsto che il funzionamento del nuovo conto si avvalga di una procedura informatica in tempo reale. Ciò consente di ottenere il saldo globale delle due contabilità speciali nonché, ai fini del calcolo degli interessi, evidenze separate per i movimenti, da riferire con una apposita condificazione alle contabilità fruttifere e infruttifere.

La banca tesoriere dell'ente del settore pubblico, fino a 3 giorni lavorativi dopo la data in cui ha eseguito le operazioni di incasso e pagamento per conto degli enti stessi, presenta all'unità di riscontro della Sezione un prospetto in quadruplica copia nel quale, distintamente per ciascuno degli enti di cui gestiscono la tesoreria, sono riportati i saldi creditori o debitori (13), affinché possa eseguire rispettivamente il prelevamento o il versamento. L'unità di riscontro, sulla base del prospetto, provvede a contabilizzare le operazioni sulle contabilità fruttifere e/o infruttifere, secondo le indicazioni fornite dalla banca tesoriere; mentre l'unità di cassa esegue le operazioni medesime inserendole tra le partite da regolare con la "stanza di compensazione».

Le evidenze dei conti sono acquisite da memorie informatiche centralizzate. I sistemi di contabilizzazione sono tipicamente bancari, poiché non è più prevista la prenotazione dei pagamenti; il saldo è ottenuto con il metodo scalare; l'inserito "soggetto a rigoroso rendiconto" è sostituito da una "videata" ed i prelevamenti sono eseguiti senza titoli di spesa.

La tesoreria unica è regolata da norme profondamente innovative che hanno costituito uno dei primi passi verso la modernizzazione di tutto il settore.

4.6. Il superamento della Tesoreria unica.

Recentemente si è assistito ad un'inversione di tendenza nella normativa sulla tesoreria unica; si è, infatti, andata delineando una necessità di superamento della stessa, a partire dal 1997.

Il sistema di tesoreria unica aveva la funzione di potenziare le disponibilità di tesoreria dello Stato, riducendo il ricorso al mercato finanziario.

(13) Saldi creditori qualora le banche abbiano eseguito pagamenti a valere sui fondi giacenti sulle contabilità speciali; saldi debitori, ove debbano versare le somme riscosse per conto degli enti.

Come già menzionato nelle pagine precedenti, il servizio di cassa si articolava in passato su due livelli: la tesoreria centrale, dipendente dal direttore generale del Ministero del tesoro, e le sezioni di tesoreria provinciale istituite presso le filiali decentrate della Banca d'Italia. Presso la tesoreria centrale erano aperti i conti correnti, mentre le contabilità speciali (come i conti aperti presso le tesorerie provinciali) erano immediatamente utilizzabili attraverso emissione di titoli di spesa da parte dell'ente titolare.

L'art. 7 del decreto legislativo 279/1997 (14), ha rimodulato il sistema di tesoreria unica per le regioni e gli enti locali, prevedendo che solo i fondi provenienti dal bilancio dello Stato debbano affluire nei conti di tesoreria; le entrate proprie, invece, saranno depositate presso il sistema bancario (art. 7, commi 1 e 2).

Per quanto concerne le regioni, il comma 2 ha stabilito che "le entrate costituite dalle assegnazioni, contributi e quanto altro provenga, direttamente o indirettamente, dal bilancio dello Stato, devono essere versate (...) nei conti correnti infruttiferi ad esse intestati presso la tesoreria centrale dello Stato".

Per gli enti locali, invece, tali entrate devono essere versate nelle contabilità speciali infruttifere presso le sezioni di tesoreria provinciale.

Il comma 3 prevede che le entrate escluse dall'assoggettamento alla tesoreria unica ai sensi del comma 2, devono essere utilizzate, in via prioritaria, per i pagamenti disposti dalle regioni e dagli enti locali.

Per quanto attiene, poi, all'utilizzo delle disponibilità a destinazione vincolata, questo è disciplinato dalle leggi regionali, per gli aspetti di tesoreria, e subordinato alla normativa statale da cui hanno origine i fondi, per quanto riguarda l'eventuale vincolo di destinazione.

Per l'importanza del mutamento della disciplina, il legislatore ha previsto un'applicazione graduale del nuovo sistema di tesoreria unica. Si è avvertita l'opportunità, infatti, di valutare attentamente gli effetti che l'attuazione del nuovo sistema comporterà, al fine di evitare inconvenienti al momento della sua applicazione.

(14) Decreto delegato della Legge Ciampi, per la riforma del bilancio; dove all'art. 5, comma 1, lettera *f*, indicava come principi e criteri direttivi per l'esercizio di tale delega, anche quello di "riorganizzare i conti di tesoreria in modo che essi siano raccordabili con la gestione dei capitoli di bilancio e delle unità previsionali di base.

L'art. 8, comma 1, lettera *a*, infatti, ha previsto che per le regioni, a decorrere dal 1° gennaio 1999, le entrate derivanti dall'accisa sulla benzina vengano versate mensilmente dalla tesoreria centrale dello Stato sui conti correnti aperti da ciascuna regione presso il tesoriere regionale e non concorrono alla determinazione delle disponibilità detenibili presso il sistema bancario, stabilito dalla normativa concernente la tesoreria unica (15). Per tali somme, inoltre, vale il principio (art. 7, comma 3) per cui esse devono essere utilizzate per fare fronte alle proprie necessità finanziarie, con priorità rispetto alle disponibilità detenibili presso il sistema bancario.

Per quanto concerne gli enti locali, l'adeguamento al nuovo sistema sarà effettuato con riferimento alle diverse tipologie di enti.

Le nuove modalità di attuazione del sistema di tesoreria unica si stanno perfezionando secondo i tempi stabiliti dall'art. 8 e anche in relazione a quanto previsto dall'art. 47, commi 7 e 8, della l. 27 dicembre 1997, n. 449. In questo senso, è stata emanata la circolare del Ministro del tesoro 18 giugno 1998, n. 50, per applicare il nuovo sistema di tesoreria unica a partire dal 1° luglio 1998, per i comuni con popolazione da 1.000 a 5.000 abitanti a decorrere dal 1° gennaio 1999.

In ogni caso, il legislatore ha previsto una sperimentazione per il biennio 1998-2000, necessaria per ottenere elementi sufficienti in ordine alla possibilità di eliminare del tutto i conti di tesoreria unica.

È stato emanato, infatti, il D.M. del 4 settembre 1998, n. 31840, con il quale si è avviata la sperimentazione del nuovo sistema di tesoreria unica nelle regioni Piemonte e Basilicata, e il decreto ministeriale n. 31855 del 4 settembre 1998, con cui è stata prevista la sperimentazione del nuovo sistema per le Università di Catania, Pisa e del Politecnico di Torino.

Così, entro il 31 dicembre 2001 si procederà all'estensione graduale della sperimentazione; tenuto conto poi dell'esito della stessa, vi saranno nuove modalità di trasferimento delle assegnazioni statali alle regioni e agli enti locali, atte a concretizzare il superamento del sistema di tesoreria unica (art. 9, comma 2).

4.7. La gestione della Cassa Dd.Pp.

La Cassa Dd.Pp. è un ente con una particolare ed articolata ge-

(15) Cfr. art. 3 della l. 720/1984.

stione. Essa, infatti, si finanzia in parte all'interno del settore pubblico, ricevendo dalle amministrazioni pubbliche depositi di liquidità; ma per la maggior parte essa si finanzia all'esterno, poiché utilizza i flussi monetari provenienti dal risparmio postale. In molti casi la Cassa si finanzia anche emettendo titoli propri.

La Cassa Dd.Pp. è molto legata al Tesoro, in quanto mantiene le sue rimanenze di liquidità presso il Tesoro e, per lo svolgimento delle sue operazioni finanziarie, si avvale esclusivamente della tesoreria statale.

La gestione della Cassa ha carattere bancario. Le entrate si dividono in incassi correnti, di capitale e per partite finanziarie (soprattutto depositi di risparmiatori); così anche le spese, dove per partite finanziarie s'intende la concessione di mutui.

4.8. La gestione delle aziende autonome.

Come già ricordato, in Italia, come del resto in molti altri paesi, da qualche tempo è in atto un processo di riduzione dell'area pubblica; ciò implica una cessione a privati di enti pubblici, in diverse forme e procedure.

Questo ha portato ad una notevole riduzione delle aziende autonome.

Oggi, infatti, rileviamo come tali solo l'Anas, per altro trasformata in ente economico, e le Foreste demaniali.

Queste sono due strutture che non cedono beni o servizi contro prestazione pecuniaria, ma realizzano servizi indivisibili come la cura del patrimonio forestale e l'amministrazione delle strade statali e autostrade.

Esse presentano, dunque, flussi di cassa per trasferimenti attivi dallo Stato e per alcuni proventi, che non hanno carattere di corrispettivo ed erogano flussi di spese per la gestione corrente e per gli investimenti diretti ed indiretti.

A questo punto è possibile individuare il fabbisogno statale sommando algebricamente i saldi delle quattro voci analizzate nei paragrafi precedenti e cioè: il saldo della gestione di bilancio, quello della gestione di tesoreria, quello della Cassa Dd.Pp. e quello delle aziende autonome.

4.9. Differenze tra i dati del fabbisogno forniti dal Ministero del tesoro e quelli forniti dalla Banca d'Italia.

Anche per la gestione di tesoreria si osserva una differenza tra

i dati del Ministero del tesoro e i dati della Banca d'Italia.

Se si prende come esempio il 1996, la stima del conto consolidato di cassa del Ministero del tesoro è di un fabbisogno complessivo del settore statale di 131.952 miliardi, mentre quella della Banca d'Italia è di 136.209 miliardi.

Lo scarto tra i due valori è notevole e questo è rilevabile in tutti gli esercizi.

Le origini di queste differenze di valutazione sono complesse e non derivano da diverse definizioni del settore statale, ma da un'insieme di impostazioni metodologiche e da un diverso momento di raccolta dei dati.

Mentre la Ragioneria effettua le sue rilevazioni a febbraio-marzo, quando le operazioni di chiusura dell'esercizio sono concluse da poco, la Banca d'Italia le effettua nel mese di maggio, quando cioè i dati sono consolidati.

La ragione fondamentale, infatti, è che la Banca d'Italia, svolgendo i compiti istituzionali ad essa assegnati e legati alla moneta ed al controllo della liquidità, considera il fabbisogno da un punto di vista della copertura, anche sul piano metodologico.

La Ragioneria generale, invece imposta la sua elaborazione sul piano della formazione del fabbisogno.

Per quanto riguarda la Cassa Dd.Pp., poi, la Ragioneria raccoglie nei suoi dati tutte le operazioni che fanno capo alla Cassa; la Banca d'Italia, invece, include nelle sue rilevazioni solo la parte bancaria della gestione, cioè soltanto le variazioni dei conti fruttiferi tenuti dalla Cassa con il Tesoro.

Infine, per quanto concerne le aziende autonome, la Banca d'Italia dà loro uno specifico spazio, mentre nel conto elaborato dalla Ragioneria le partite riguardanti tali aziende sono inserite in una voce generica, come "altre operazioni di tesoreria", quindi non compaiono autonomamente.

Concludendo, le diverse impostazioni, sia di fondo che riferite a partite specifiche, rendono molto disomogenei i risultati esposti nella relazione generale sulla situazione economica del paese, redatta dal Ministero del tesoro, e quelli presentati dalla Banca d'Italia nella relazione del Governatore a fine maggio.

4.10. Dal settore statale a quello pubblico.

Per eseguire quest'ulteriore passaggio, è necessario effettuare

operazioni complesse. Infatti, i dati del settore statale devono essere fortemente integrati per ottenere il conto del settore pubblico. Esso è costituito da molti enti pubblici che hanno diversa natura e diversa struttura.

Per raggiungere il valore del fabbisogno del settore pubblico, è necessario aggiungere, ai dati del settore statale, le operazioni finanziarie di tutti gli enti pubblici. Alla formazione del conto del settore pubblico provvede il Ministro del tesoro, il quale si avvale del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato. Alla Ragioneria devono giungere i dati di consuntivo degli 8.000 comuni, delle 100 province, delle regioni e degli enti della sicurezza sociale, nonché di tutti gli enti di ricerca e delle università.

A questo punto devono venire consolidati i conti degli enti e si devono aggregare tutti i risultati.

Per poter effettuare questo lavoro, è necessario che gli enti in oggetto uniformino la struttura dei loro bilanci a quella del bilancio statale e trasmettano rapidamente i loro dati al sistema informativo della Ragioneria generale.

Purtroppo questa tempestività non è sempre garantita, così si ha qualche ritardo nell'elaborazione dei conti del settore pubblico e l'eventualità di errori ed imprecisioni.

5. LA COPERTURA DEL FABBISOGNO.

5.1. *Il significato di copertura* (16).

Al termine copertura è possibile attribuire due significati, entrambi importanti nell'ambito dei conti pubblici.

Una prima accezione si può ricavare direttamente dalla Costituzione italiana, infatti, l'art. 81, comma 4, stabilisce l'obbligo di indicare, nelle leggi che comportano nuove o maggiori spese, i mezzi di copertura. Per "mezzi di copertura" s'intendono le risorse capaci di compensare con un adeguato flusso di entrate, le nuove o maggiori spese.

Il secondo concetto di copertura è quello che nasce dalla rilevazione di un vuoto fra due valori di flusso, derivante dall'asimmetria fra valori positivi e valori negativi, e che pone la necessità di reperire risorse finanziarie per colmare questo vuoto. Ciò accade nella contabilità pubblica.

(16) Sul concetto di copertura di veda F. BOSSALONE e D. FRANCO, *Il fabbisogno finanziario pubblico*, 1996.

I fattori di formazione del fabbisogno sono le spese di cassa di bilancio, le spese di tesoreria e le gestioni degli altri enti pubblici che rientrano nei diversi aggregati.

Sono, invece, mezzi di copertura le operazioni d'indebitamento sul mercato finanziario o di ricorso al mercato monetario mediante emissione di titoli a breve termine o, più semplicemente, l'utilizzo di disponibilità o risorse finanziarie accantonate in riserve.

5.2. Strumenti di copertura fino al Trattato di Maastricht.

“La copertura del fabbisogno dello Stato e degli altri aggregati pubblici è assicurata con mezzi che, direttamente o indirettamente, comportano un indebitamento, comprendendosi nel concetto d'indebitamento anche la diminuzione delle riserve finanziarie eventualmente accantonate” (17).

Fino a qualche tempo fa, si soleva distinguere tra copertura *monetaria* e copertura *non monetaria* del fabbisogno.

La prima si attuava con la destinazione a finanziamento del fabbisogno di nuove risorse monetarie. Queste venivano create con strumenti quali le anticipazioni al Tesoro da parte della Banca d'Italia o l'acquisto da parte della stessa di titoli del debito pubblico.

La seconda, invece, non comporta creazione di base monetaria poiché l'operatore pubblico utilizza, per la copertura, mezzi economici derivanti dalle disponibilità di operatori privati. Essa si realizza attraverso l'emissione di debito pubblico a breve, medio e lungo termine.

La copertura mediante creazione di base monetaria (18), in pratica la “monetizzazione” del fabbisogno, e quindi la possibilità da parte del Tesoro (e del Governo) di obbligare la Banca centrale a fornire base monetaria, è possibile quando le leggi lo specificano o almeno lo consentono.

La copertura del fabbisogno è stata oggetto di molte norme di diritto pubblico, dirette a regolamentare e limitare il potere di scelta

(17) Cfr. F. ZACCARIA, *Conti pubblici: analisi di un risanamento difficile*, Milano, 1998, 102.

(18) Per un approfondimento sui problemi inerenti la copertura mediante base monetaria si veda: M. ARCELLI, *Economia e politica monetaria*, Roma, 1996 e G. SALVEMINI, M. T. SALVEMINI, *Il credito del Tesoro presso la Banca centrale*, 1989.

delle autorità sulle decisioni di copertura (19).

Alcune vecchie norme regolamentavano il ricorso del Tesoro al finanziamento della Banca d'Italia attraverso un conto corrente presso di essa. In Italia questa pratica era diventata una tradizione della finanza pubblica.

Dopo un certo periodo in questa direzione, dovuto anche al momento storico cruciale (siamo nel periodo della seconda guerra mondiale) la politica di risanamento dell'immediato dopoguerra portò all'adozione di provvedimenti legislativi che vietavano qualsiasi anticipazione della Banca d'Italia al Tesoro, se non autorizzata, e fissavano in 50 miliardi di lire la cifra massima di scoperto del Tesoro sul conto corrente.

Un ulteriore passo venne fatto con l'adozione del D.P.R. 7-5-1948, n. 544 che poneva il limite massimo di scoperto di conto corrente del Tesoro al 15% del totale della spesa stanziata annualmente nel bilancio statale.

Questa norma venne integrata nel 1964, con la l. 13-12-1964, n. 1333 che ha ridotto tale limite al 14%, precisando che questa percentuale andava calcolata sulla somma di tutte le spese correnti ed in conto capitale.

L'obiettivo di queste norme era di concedere al Tesoro di attingere al finanziamento della Banca d'Italia, per la copertura del fabbisogno, ma anche di stabilire un limite preciso alle erogazioni previste dal bilancio dello Stato.

L'art. 11 della l. 5-8-1978, n. 468, poi, concretizzava una prima grande riforma, molto generale, del bilancio e della gestione. Essa, infatti, poneva l'obbligo della copertura degli oneri di bilancio come entrate di bilancio, vale a dire con debito a medio-lungo termine.

Questa disposizione, in sostanza, decretava che il totale delle spese previste in bilancio avrebbe dovuto trovare copertura nelle entrate di bilancio e se questo non fosse stato sufficiente nel saldo netto da finanziare, che non è altro che la previsione di ricavi derivanti dall'emissione di titoli a medio-lungo termine.

In realtà, questa norma non è mai stata applicata, in quanto il Tesoro ha mantenuto, di fatto, un'ampia discrezionalità nella scelta degli strumenti di copertura del fabbisogno. Anzi, l'utilizzo del finanziamento monetario si era reso ancora più possibile per opera della

(19) Per i profili giuridici si veda: P. FERRO, G. MULONE, *La Banca d'Italia e il servizio di tesoreria statale*, 1993.

delibera del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio del 21 marzo 1975, la quale obbligava la Banca d'Italia a sottoscrivere tutti i titoli del Tesoro a breve termine che non trovavano collocazione sul mercato. Con questa delibera era stato introdotto un meccanismo non solo dannoso per i conti pubblici, ma anche lesivo dell'indipendenza della Banca d'Italia; infatti si era spostato il potere decisionale sul finanziamento monetario del fabbisogno dalla Banca centrale al Tesoro.

Dal 1981, però, le norme che si sono prodotte hanno operato in due direzioni ben definite: il mantenimento di un margine di discrezionalità del Tesoro, per quanto riguarda la copertura del fabbisogno, e una maggiore indipendenza della Banca d'Italia.

Nel 1981, infatti, con decreto del Ministro del Tesoro venne abolito il vincolo della Banca d'Italia di sottoscrizione dei titoli che non venivano assorbiti dal mercato. Questo fu il "divorzio" Banca d'Italia - Tesoro. In realtà, come sostiene Zaccaria "la scelta del 1981 non significava un rallentamento del rapporto di piena cooperazione fra le due istituzioni" (20). Fu piuttosto un rientrare ognuno nel proprio ruolo: la Banca d'Italia, con il compito di formulare e realizzare una politica monetaria ed un adeguato controllo dell'offerta monetaria; il Tesoro, con il compito di provvedere alla copertura del fabbisogno attraverso l'emissione del debito pubblico (21).

La l. 27-8-1988, n. 362, modificativa della l. 468/1978 ha introdotto una disposizione che sembra statuire l'attribuzione di poteri discrezionali al Tesoro per la copertura del fabbisogno.

L'art. 9 della l. 362/1988, infatti, dispone che venga stabilito annualmente, con un articolo della legge di bilancio, l'ammontare massimo di ricorso al mercato sulla base delle previsioni di bilancio. Con questa norma viene introdotto il principio di piena parificazione fra emissione di titoli del debito di bilancio, cioè quelli a medio-lungo termine, ed emissione di titoli di debito a breve termine. Si dá, dunque piena libertà al Tesoro di decidere fra le diverse forme di indebitamento, fermo restando l'obbligo di rispettare il limite quantitativo massimo fissato dalla legge di bilancio.

(20) Cfr. F. ZACCARIA, *Conti pubblici: analisi di un risanamento difficile*, Milano, 1998, 105.

(21) Sul problema dei limiti al potere del Tesoro di scegliere tra le diverse forme di copertura si veda: A. TRAMONTANA (a cura di), *Vincoli e discrezionalità nel finanziamento del fabbisogno*, Giuffrè, Milano, 1988.

Nel corso degli anni questa norma è stata accuratamente rispettata. Se, come è accaduto, è necessario emettere titoli che eccedono l'ammontare massimo fissato dal bilancio, con la legge di approvazione dell'assestamento viene deliberata una correzione del limite di emissione del debito pubblico.

5.3. La copertura dopo il Trattato.

Tra le ultime leggi emanate in riferimento alla copertura del fabbisogno vi è la l. 23-11-1993, n. 483, adottata per rispettare i dettami del Trattato di Maastricht e per uniformare la situazione italiana a quelli degli altri paesi europei.

Come si è già detto, ma è importante ribadire, questa legge ha disposto la soppressione della facoltà del Tesoro di ricorrere, per la copertura del fabbisogno, allo scoperto di conto corrente di tesoreria. Essa dispone, inoltre, che il precedente debito monetario del Tesoro verso la Banca d'Italia, pari al saldo del conto corrente in essere, venga sistemato trasformandolo in titoli di Stato, da assegnare alla banca d'Italia con interesse annuo del 1% e con una durata e piano di ammortamento decisi dal Ministro del Tesoro.

Lo scopo di una legge così rigida è quello di evitare che il conto di tesoreria possa costituire una fonte di creazione permanente di base monetaria per finanziare il fabbisogno pubblico. La norma, infatti, vincola il Tesoro alla copertura non monetaria, vale a dire quella realizzata mediante emissione di debito pubblico.

Attualmente, dunque, il potere discrezionale del Tesoro si realizza nella scelta delle caratteristiche e delle modalità di emissione del debito pubblico e nella scelta di un possibile utilizzo di strumenti di tesoreria, come l'impiego di fondi di cassa di altri enti presso la tesoreria statale o altre prassi che non comportino la creazione di base monetaria.

Nell'esercizio di un potere discrezionale di questo tipo, il Tesoro deve valutare la necessità di minimizzare i costi dell'indebitamento, con l'interesse politico-economico per il controllo della liquidità.

Il Tesoro deve anche ponderare le sopra citate valutazioni con gli interessi dei sottoscrittori di debito pubblico.

La legislazione recente, infatti, ha sottoposto le scelte del Tesoro in materia di copertura del fabbisogno al gradimento del mercato. Ciò significa che ogni valutazione fatta sul tipo di debito da emettere, sulle caratteristiche finanziarie e sui tempi di emissione, deve

essere calcolata sulle concrete possibilità di collocamento dei titoli sul mercato.

Sotto questo aspetto, il potere discrezionale del Tesoro, dopo l'intervento delle diverse normative sulla copertura del fabbisogno, è sicuramente diminuito quantitativamente, ma è cresciuto qualitativamente.

5.4. Dati sulla copertura dal 1965 al 1997.

La situazione della copertura dal 1960 al 1997, evidenzia una fase evolutiva che attraversa tre distinte fasi del sistema economico e della finanza pubblica (Tabella 5).

La prima è quella dell'equilibrio della finanza, caratterizzata da metodi di finanziamento di tipo tradizionale, quali l'emissione di debito a medio-lungo termine e il risparmio postale; la seconda dell'instabilità, che vede prevalere strumenti di copertura a breve termine e di tipo monetario; infine, quella del risanamento, contraddistinta dal ritorno a strumenti di finanziamento di medio-lungo termine.

La prima fase è quindi caratterizzata dalla copertura del fabbisogno con l'emissione di debito a medio-lungo termine, il quale costituisce in media il 50-60% delle risorse impiegate, fino ad arrivare ad un massimo del 73% nel 1966. Un notevole peso assume la forma tradizionale del risparmio dei piccoli e medi risparmiatori: il risparmio postale, che affluisce nella Cassa Dd. Pp. e costituisce risorsa per il finanziamento degli impieghi del settore statale.

I Bot, in questo periodo, possono essere sottoscritti solo dal sistema bancario che impiega, in questo strumento, solo una parte delle sue liquidità.

Nel 1969 in seguito ad una crisi finanziaria, la Banca d'Italia e il Tesoro abbandonarono la difesa della stabilità dei tassi dei titoli pubblici; questo aprì un periodo caratterizzato da una forte instabilità dei tassi e delle quotazioni di tutti i titoli a reddito fisso. La conseguenza fu che la domanda di titoli pubblici a medio-lungo termine si assottigliò. Anche il risparmio postale subì un forte decremento.

In una situazione del genere, il Tesoro tentò di rendere più appetibili i titoli da offrire ai risparmiatori; fu questo il periodo in cui nacquero i certificati di credito del Tesoro. Questi titoli, infatti, avevano il vantaggio di consentire un rendimento continuamente adeguato ai tassi d'interesse di mercato.

TABELLA 5.

*Copertura del fabbisogno del settore pubblico, 1965-1997
(percentuale del fabbisogno).*

<i>Anno</i>	<i>Fabbisogno complessivo</i>	<i>Titoli med/lungo</i>	<i>Bot su Mercato</i>	<i>Racc. Postale</i>	<i>Bankit. Uic</i>	<i>Debito estero</i>
1965	1.529	39,96	13,67	26,55	19,82	---
1966	1.839	73,46	4,95	23,70	- 20,39	---
1967	1.243	67,90	- 0,97	36,60	18,42	---
1968	2.021	54,08	3,66	17,22	24,74	---
1969	1.692	21,16	-8,62	22,16	67,61	---
1970	3.231	0,83	---	7,46	84,86	1,45
1971	4.758	31,99	20,55	23,83	21,86	- 0,03
1972	5.754	25,63	17,18	29,80	26,96	- 0,03
1973	7.965	7,08	8,79	19,18	62,98	1,33
1974	8.962	- 2,03	20,99	9,34	72,50	0,01
1975	16.468	21,88	30,58	14,04	53,61	0,02
1976	14.866	5,22	10,29	17,73	66,85	1,30
1977	22.566	35,43	67,82	14,23	- 17,91	0,34
1978	34.305	41,88	27,64	14,20	14,65	0,79
1979	30.371	40,34	33,43	22,22	1,12	1,91
1980	37.017	- 6,11	71,63	5,93	26,83	2,13
1981	53.293	11,32	53,15	4,86	25,69	4,72
1982	72.799	32,69	39,38	4,93	17,33	3,54
1983	88.260	76,15	11,84	5,37	1,42	1,43
1984	95.645	58,82	16,01	6,65	14,34	2,37
1985	122.613	68,86	0,13	7,39	22,41	2,40
1986	111.265	71,15	7,46	9,87	10,13	0,77
1987	114.405	47,88	27,97	4,86	11,29	5,30
1988	125.879	45,09	37,54	2,10	8,74	3,34
1989	133.171	48,02	31,11	4,59	11,54	6,30
1990	144.184	56,50	24,66	0,69	8,82	10,34
1991	151.164	78,84	14,34	- 6,63	7,77	3,64
1992	164.081	60,75	30,63	- 1,37	6,96	0,11
1993	157.787	79,41	3,82	- 2,38	8,76	- 1,31
1994	153.099	90,71	18,51	- 25,35	13,85	6,25
1995	122.598	75,09	- 1,22	- 4,99	11,97	20,88
1996	136.209	94,02	- 20,16	9,73	7,88	11,29
1997	52.663	232,66	- 156,30	2,38	21,73	6,73

Fonte: Banca d'Italia, *Relazione del Governatore all'assemblea generale ordinaria dei partecipanti.*

Note: il segno - indica che lo strumento di copertura ha agito in senso opposto alla copertura.

Sempre in questo periodo è il provvedimento del Cicer che lasciava libero il Tesoro di collocare presso la Banca d'Italia un numero illimitato di titoli.

Nel 1975 venne estesa a tutti i risparmiatori la possibilità di sottoscrizione dei bot, e questa decisione comportò un effetto “moltiplicatore” del debito pubblico. Infatti, per poter essere in condizione di rimborsare gli interessi maturati sul debito, lo Stato doveva continuamente emettere nuovo debito, creando una spirale involutiva senza fine. Ma il patto più grave non era il meccanismo finanziario in sé, che ormai era vincolato, ma che il debito finanziasse gran parte delle spese correnti e che ciò fosse tacitamente consentito dalle forze politiche.

La Direzione Generale del debito pubblico aveva previsto che si potesse ricorrere a prestiti dei risparmiatori solo per affrontare spese d'investimento, cioè spese produttive di reddito che innescano il volano positivo dell'economia di un Paese. Invece ci si trovò di fronte alla necessità che lo Stato ebbe di pagare spese obbligatorie e d'ordine (stipendi e tredicesime, TFR, pensioni, trasferimenti agli enti locali...); queste spese non solo non erano produttive di reddito, ma non creavano nemmeno nuova occupazione. È come se un soggetto privato facesse mutui per pagare beni di consumo corrente invece di beni d'investimento; ciò lo porterebbe presto al fallimento.

In una fase di così grande instabilità, la maggior parte degli operatori privati ed istituzionali hanno spostato molti dei loro investimenti da titoli a medio-lungo termine, ai bot. Così il Tesoro ha potuto contare su di un consistente afflusso di risorse monetarie tramite il collocamento di questi titoli, pur con le conseguenze negative che ciò ha comportato.

Per fare un esempio della differenza di copertura del fabbisogno che si è avuta in questo periodo, prendiamo l'anno 1970. In questo anno, infatti, solo lo 0,83% del fabbisogno del settore statale veniva coperto con titoli a medio-lungo termine; la copertura monetaria raggiungeva l'84,86% della copertura totale. Ancora nel 1981, l'11,32% delle necessità di copertura era costituito da titoli a medio-lungo termine; l'emissione di bot era pari al 55,15% del fabbisogno e l'indebitamento con la Banca d'Italia era del 25,69%.

La terza fase, quella del risanamento parte in sordina, ma con buone basi. La prima sostanziale modifica, infatti, è quella del 1981, quando venne revocato il provvedimento del 1975 che obbligava la

Banca d'Italia a sottoscrivere tutti i titoli di Stato non collocati sul mercato.

Man mano che il risanamento avanzava, altri fenomeni accadevano, come il ridimensionamento del ricorso al finanziamento monetario, ma anche una politica da parte del Tesoro di sempre maggior allungamento del debito pubblico.

In questo periodo, infatti, si dà inizio all'emissione di diverse tipologie di titoli a medio e lungo termine, a tasso variabile e a tasso fisso. A partire dal 1993 si arriva addirittura ad emettere serie di *btp* a scadenza trentennale. Questi sono titoli che assumono una rilevanza fondamentale nel mercato finanziario; essi svolgono, infatti, un ruolo di benchmark, cioè di valori di riferimento del mercato e d'indicatori del rischio di lungo termine associato al Paese.

In questa fase, dunque, notiamo una forte crescita del peso dei titoli a medio-lungo termine e una sempre maggior diminuzione del ricorso da parte del Tesoro alla copertura tramite i titoli a breve termine. La copertura monetaria del fabbisogno viene ridotta considerevolmente a partire dal 1991, nell'ottica di una politica di controllo alla creazione di base monetaria, soprattutto dopo l'adesione al trattato di Maastricht.

Quindi, non solo il ricorso ai *bot* come strumento per la copertura del fabbisogno si è ridotto in modo considerevole a partire dal 1992, ma addirittura ha avuto segno negativo dal 1995. Questo significa che dal 1995 il Tesoro ha ridotto il quantitativo di questi titoli in circolazione.

6. - LA STRADA VERSO IL RISANAMENTO (22).

6.1. *Origini dello squilibrio dei conti pubblici.*

Alla situazione di crisi che si presentava agli inizi degli anni '90, si è pervenuti attraverso un lungo cammino che parte negli anni '60.

L'ultimo evento bellico aveva ridotto il valore in termini reali del debito pubblico, a causa di un'elevata inflazione.

Non solo, la severa politica di bilancio del dopoguerra aveva riequilibrato i conti pubblici. Se prendiamo i dati dei conti pubblici del 1964 e del 1965, paradossalmente troviamo che le dimensioni del

(22) Cfr. F. ZACCARIA, *Conti pubblici: analisi di un risanamento difficile*, Milano, 1998.

pil e del fabbisogno rientrano perfettamente nei limiti imposti trent'anni dopo dal trattato di Maastricht. Infatti, il debito pubblico (probabilmente del settore statale) nel 1964 era pari al 31,50% del pil, mentre nel 1965 era al 33,40%. Anche il fabbisogno aveva ottimi livelli; nel 1965, infatti, era pari al 4,15% del pil e nel 1967 era al 2,84%.

Dal 1970-71 si avvia, però, il fenomeno dell'espansione del fabbisogno annuale: dal 5,14% del pil nel 1970 si passa al 6,94% fino ad arrivare ad una punta del 13,13% nel 1975.

Anche se con qualche oscillazione, nella parte centrale degli anni '80 si assiste all'aumento dello squilibrio nei conti dello Stato. Nel 1985 il fabbisogno del settore statale tocca il 15,09% del pil. La diretta conseguenza è un cospicuo aumento dello stock del debito pubblico. Infatti, il rapporto debito/pil raggiunge il 50% nel 1975, ma continua a crescere con ritmi stabili, arrivando a toccare il 70% nel 1982 e, nientemeno, supera il 100% nel 1986.

In realtà, il superamento del pil da parte del debito pubblico, avvenuto nel 1986, non ha un significato così rigoroso dal punto di vista economico; non è infatti provato (23) che un valore del debito pari al pil costituisca un fatto allarmante, piuttosto crea una qualche preoccupazione sulla psicologia politica. Ma questa è un'opinione che non ci sentiamo di condividere.

Il rapporto debito/pil continua a crescere ancora per diversi anni. Nel 1994, quello relativo al settore pubblico è pari al 121,08% del pil.

La tabella 6 evidenzia lo squilibrio tendenziale dei conti pubblici: dal 1960 al 1996, indicando ad intervalli, i saldi del conto consolidato del settore pubblico (espressi in medie del periodo).

Si nota l'espressione dello squilibrio, soprattutto nel decennio 1980-89. In questo arco di tempo, infatti, si possono rilevare i maggiori aumenti di tutti i saldi del conto consolidato del settore pubblico.

Dal 1990 incomincia il miglioramento dei risultati, anche se pur sempre relativo; infatti, la crescita degli interessi continua ad aumentare in questo decennio. Il valore positivo del fabbisogno primario manifesta i progressi che si sono realizzati in questo settore dal 1992 ad oggi.

I motivi (24) del deterioramento della finanza pubblica italiana,

(23) Cfr. ZACCARIA, *Conti pubblici: analisi di un risanamento difficile*, Milano, 1998, 26.

TABELLA 6.

Saldi di bilancio del settore pubblico 1960-1996 (in % pil).

Saldi del conto consolidato	1960-69	1970-79	1980-89	1990-96
Disavanzo corrente	- 1,71	4,18	6,32	6,28
Indebitamento netto	2,68	8,64	11,30	9,68
Fabbisogno	3,56	10,98	12,42	9,67
Interessi	1,60	3,90	8,18	10,94
Fabbisogno primario	1,96	7,08	4,24	- 1,27

Fonte: per i dati fino al 1980, R. S. MASERA, *Per un risanamento della finanza pubblica in Italia* (1986); dal 1980 al 1996, elaborazioni sui dati Banca d'Italia, *Relazione del Governatore all'Assemblea generale ordinaria dei partecipanti*.

e quindi della progressiva espansione del fabbisogno e dell'indebitamento, vanno sicuramente ricercati negli anni '70, ed in particolare, nella realizzazione di una prima serie di riforme strutturali che richiesero più risorse di quante ne furono previste (come ad esempio l'ordinamento regionale). Oltre a questo, la struttura dei poteri pubblici, sempre in questi anni, venne orientata alla costruzione di un sistema di "stato sociale" in grado di garantire ai più bisognosi i servizi essenziali, ma in realtà molto costoso. In modo particolare, per la previdenza venne attuata una politica pensionistica che svincolava l'ammontare delle prestazioni ai pensionati dall'entità dei contributi versati dai lavoratori. Non solo, in questo periodo si estese moltissimo l'intervento pubblico nell'economia e, alle già presenti imprese

(24) Per ulteriori approfondimenti si veda: Ministero del Tesoro, Direzione generale del debito pubblico, *Relazione del Direttore generale alla Commissione parlamentare di vigilanza, Il debito pubblico in Italia 1861-1987*, Roma, 1988.

pubbliche ereditate dal governo fascista, se n'aggiunsero altre come l'Enel, l'Efim e l'Egam. Il numero dei dipendenti pubblici crebbe considerevolmente. Si passò da circa 1.500.000 nel 1960 a 3.776.560 dipendenti nel 1980.

A questi fattori di indubbio squilibrio si aggiunsero anche gli effetti di due crisi per la crescita dei prezzi petroliferi del 1973-74 e del 1979. Queste due crisi crearono inflazione e fecero sorgere la necessità di ulteriori interventi pubblici di sostegno dell'economia del Paese. La conseguenza diretta di queste vicende è stato un incremento della spesa pubblica esponenziale e mai registrato in Italia.

Parallelamente all'incremento delle spese, entrava in vigore una complessa riforma tributaria; ma il ritmo di crescita delle entrate tributarie risultò inferiore alle aspettative. Fra il 1969 e il 1978 il totale della spesa pubblica saliva dal 35% al 44,5% del pil. Nello stesso periodo le entrate erariali andavano dal 31,5% al 38,8% del pil. Chiaramente, il vuoto di cassa che ne scaturì fu coperto con emissione di debito pubblico! A causa degli alti tassi di interesse si inescò una spirale di autoalimentazione del debito; infatti, i forti oneri per interessi passivi facevano dilatare i fabbisogni annuali che a loro volta richiedevano creazione di nuovi stock di debito pubblico da immettere sul mercato.

La crescita degli squilibri era determinata, anche, da ulteriori riforme nel settore previdenziale e sanitario. In particolare venne progettata e messa in cantiere nel 1978 la riforma sanitaria, senza una precisa valutazione dei costi ad essa legati; dunque vi fu anche una violazione dell'art. 81, comma 4, della Costituzione che prevede l'obbligo di copertura per le nuove e maggiori spese.

Oltre alle ragioni di carattere economico-finanziario, alla base dello squilibrio dei conti statali ci sono, ovviamente, anche ragioni politiche.

Le ricostruzioni storiche del periodo mettono in evidenza una profonda crisi sociale dell'Italia alla fine degli anni '60. La profonda trasformazione dell'economia causò un passaggio troppo rapido da un'economia agricola ad una industriale causando fenomeni di migrazione dalle campagne alle città.

La classe politica rispose a questa situazione utilizzando la finanza pubblica come ammortizzatore dei conflitti sociali; basti pensare all'estensione della sfera pubblica e dei servizi sociali gratuiti, agli incentivi e all'incremento dell'occupazione. Questa scelta, che per il periodo può essere stata l'unica in grado di attenuare i conflitti so-

ciali, è stata pagata in termini di espansione del debito pubblico.

La conseguenza di un elevato debito pubblico è il peggioramento del saldo di bilancio corrente annuale, causato dall'onere degli in-

TABELLA 7.

*Andamento della spesa per interessi del settore statale, 1973-1997
(in miliardi di lire).*

<i>Anni</i>	<i>Spesa per interessi</i>	<i>% spesa complessiva</i>	<i>% pil</i>
1973	1.931	5,24	1,37
1974	1.114	4,71	1,10
1975	3.315	8,32	2,64
1976	4.983	10,15	3,18
1977	8.000	12,52	4,21
1978	11.681	12,60	5,25
1979	14.282	13,99	5,29
1980	19.304	14,15	5,70
1981	27.328	16,34	6,81
1982	38.675	17,06	8,21
1983	47.328	17,11	8,77
1984	57.593	18,51	9,36
1985	63.558	18,11	7,84
1986	72.824	18,87	8,11
1987	76.051	18,42	7,74
1988	87.796	19,03	8,04
1989	105.610	20,34	8,86
1990	125.917	22	9,61
1991	144.919	22,81	10,15
1992	171.306	24,52	11,40
1993	182.805	26,56	11,79
1994	172.980	25,76	10,56
1995	192.362	27,74	10,86
1996	191.517	26,33	10,22
1997	179.024	25,68	9,02

Fonte: Banca d'Italia, Relazione del Governatore all'Assemblea generale ordinaria dei partecipanti.

teressi passivi. In Italia, il peso degli interessi sul debito pubblico è stato caratterizzato da un trend di grande crescita dal 1970 a 1996; solo nel 1997 si è potuta registrare un'inversione di tendenza, grazie ad una riduzione del debito, anche se leggera, e alla consistente discesa dei tassi.

La tabella 7 indica il peso degli interessi passivi in valori assoluti e in percentuale della spesa complessiva e del pil, per il settore statale (25).

Il confronto dei dati suggerisce che, gli interessi sul debito pubblico del settore statale sono, nei primi anni '70, circa il 5% della spesa totale dello stesso settore. A causa dell'espansione dei tassi e sotto la spinta della crescita del debito offerto, la spesa per gli interessi cresce a ritmi mai registrati in periodi di pace; raggiunge, infatti, il 10-12% della spesa complessiva dalla seconda metà degli anni '70.

Negli anni '80 continua a crescere e diventa per il settore statale la maggior voce di esborso, dopo quella per il trattamento economico del personale. Un vero e proprio picco lo si raggiunge nel 1993, a seguito della crisi del 1992; in questo anno, infatti, la spesa per interessi tocca il 26,56% della spesa complessiva ed è pari al 12,26% del pil. I dati degli ultimi anni evidenziano l'impegno di risanamento, anche se questo è solo un primo passo, poiché si tratta di valori in discesa, ma ancora molto elevati dal punto di vista di un serio confronto con gli impegni europei.

6.2. I primi piani di rientro degli anni '80.

Quando, fin dai primi anni '80, ci si accorse della grave situazione della finanza pubblica italiana, vennero immediatamente elaborati dei piani di intervento atti ad arrestare il processo negativo dei conti pubblici.

Negli anni 1985-86, le condizioni esterne al Paese erano decisamente favorevoli al risanamento. Infatti, i prezzi delle materie prime e delle fonti energetiche si ridussero in questo periodo; ma anche l'allentamento delle tensioni inflazionistiche e la stabile crescita dell'economia internazionale diedero il loro contributo.

Accadde, invece, che la rigidità normativa, la forza delle richieste dei diversi gruppi e corporazioni, il disordine del sistema finanziario, ma soprattutto la crescita inerziale degli interessi passivi de-

(25) Per i valori riferiti agli altri aggregati pubblici, consultare: F. ZACCARIA, *Conti pubblici: analisi di un risanamento difficile*, Milano, 1998.

terminarono il fallimento dei piani di rientro. Gli anni '80 costituiscono, dunque, un'occasione mancata per il necessario riassetto dei conti dello Stato. Per una seria inversione di tendenza dovrebbero trascorrere all'incirca dieci anni; soltanto quindici anni dopo il primo piano di rientro si realizza il consistente abbassamento del fabbisogno annuale sotto la soglia dei livelli europei.

Le motivazioni di un fallimento dei primi piani di rientro va ricercato in una mancanza di forze all'interno del sistema della pubblica amministrazione e dell'economia italiana, necessarie per realizzare quei cambiamenti che si ebbero più avanti. Occorreva l'intervento di un fattore esterno all'economia italiana che trainasse dalla parte giusta.

Il fattore esterno di cui si parla è stato determinato dalle decisioni dell'Unione europea. Proprio negli anni '80, infatti, si capì che il processo di unificazione europea era ormai irreversibile ed era assai improbabile che l'Italia decidesse di non partecipare alle vicende più significative del processo d'integrazione (26).

Sotto questo profilo, la partecipazione italiana al sistema della moneta unica europea significò, di fatto, il faticoso risanamento dei conti pubblici. Per anni, nel nostro Paese, le decisioni più difficili sulla finanza pubblica sono state rimandate; ma proprio le esigenze di adeguamento alle regole europee hanno obbligato il Paese ad attuarle.

6.3. *La crisi italiana all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht.*

Il 1992, anno in cui avviene la formale sottoscrizione del trattato di Maastricht, è per l'Italia uno degli anni più delicati della storia recente della finanza pubblica.

In occasione della Relazione all'Assemblea generale ordinaria dei partecipanti, il Governatore della Banca d'Italia sosteneva che "il processo di aggiustamento dei conti pubblici negli ultimi anni, ha subito una battuta di arresto".

In realtà, se si mettono a confronto i dati del fabbisogno del

(26) Per un ulteriore ed autorevole approfondimento sulle questioni monetarie e valutarie di questo periodo si veda: M. G. TENAGLIA AMBROSINI, *La moneta e l'Europa da Bretton Woods a Maastricht, e oltre*, Torino, 1999, 101; ed anche P. GARBERO, *L'Italia di fronte al debito pubblico e all'integrazione monetaria europea*, Torino 1994, 43.

settore statale del 1992 con quelli dell'anno prima, non vi si trova nulla di incoraggiante.

Il fabbisogno del settore statale del 1992 è salito al 10,83% del pil, secondo la nuova definizione della Banca d'Italia; quello del 1991 era pari al 10,26% del pil.

I pesanti squilibri della gestione finanziaria si riflettono anche sullo stock del debito: quello del settore statale, nello stesso 1992, è pari al 109,06% del pil, quello dell'aggregato “amministrazioni pubbliche” è il 108,50% del pil.

Sui conti pubblici italiani pesa, innanzitutto, il progressivo rallentamento dell'economia; infatti, i dati evidenziano un forte calo del ritmo di crescita del pil, rispetto agli anni precedenti. A sua volta, questo fenomeno è causato da una diminuzione della domanda interna: la crescita dei consumi passa dal 1,8% del 1991 al 1,1% del 1992; una stessa riduzione si riscontra per gli investimenti in genere.

Ma un secondo aspetto che caratterizza l'economia del 1992 e che pesa fortemente sulla finanza pubblica italiana, sono le turbolenze che si registrano in quell'anno sui mercati finanziari e valutari, interni ed internazionali.

Dal 1990, la lira è rientrata nella banda stretta di fluttuazione del sistema monetario europeo, segno di una maturazione dell'economia interna e di sempre maggior serietà nella gestione della finanza pubblica. Purtroppo, però, questa situazione è di breve periodo; infatti, nel 1992 avvennero, sui mercati valutari europei, forti tensioni con repentine variazioni dei tassi di cambio e consistenti movimenti valutari speculativi. La lira risultò una delle valute più in difficoltà, e dopo un periodo di difesa della parità del cambio, la Banca centrale decise di passare provvisoriamente ad un regime di fluttuazione della valuta italiana nei confronti di quelle europee (27).

La difficile situazione valutaria che si venne a creare determinò pesanti conseguenze sui conti pubblici italiani. Gli interessi sul debito pubblico passarono, fra il 1991 e il 1992, da 144.919 miliardi di lire pari al 22,81% della spesa totale del settore, a 171.306 pari al 24,52% della stessa spesa totale.

(27) Per una più chiara esposizione della situazione della lira nel 1992, si veda: M. G. TENAGLIA AMBROSINI, *La moneta e l'Europa da Bretton Woods a Maastricht, e oltre*, Torino, 1999, 138; un'autolevole monografia sul tema, che illustra puntualmente tutti i problemi gestionali del debito pubblico è M. L. BASSI, *La gestione del debito pubblico*, Franco Angeli, Milano, 1992.

La conseguenza diretta della consistente crescita degli oneri correnti costrinse gli operatori pubblici a ridurre gli investimenti pubblici. Si registra, infatti, per il settore una riduzione del 4,52% dal 1991 al 1992.

Un altro riflesso importante di questa situazione economico-finanziaria emerge dalle modalità di copertura del fabbisogno. Le condizioni di totale instabilità comportarono una copertura del fabbisogno attraverso l'emissione di debito pubblico a breve termine in misura massiccia. Mentre nel 1991 la copertura mediante bot era il 14,34% del fabbisogno totale, nel 1992 passò addirittura al 30,63% dello stesso. In realtà il Paese si stava preparando ad una crisi finanziaria.

Nell'insieme, la situazione della finanza pubblica italiana, all'atto della sottoscrizione ed adesione al trattato di Maastricht, rilevava ancora una certa lontananza dai criteri di convergenza stabiliti proprio in quel trattato. Il fabbisogno annuale e l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche erano pari a tre volte il limite fissato nel trattato; era elevato anche il debito pubblico che ammontava a quasi il doppio del livello consentito nei criteri di convergenza. Come se non bastasse, si ricorreva ancora, anche se in misura modesta, alla copertura monetaria del fabbisogno, attraverso l'accesso privilegiato al credito della Banca d'Italia, cosa che il trattato di Maastricht vietava espressamente.

6.4. - *Il Patto di stabilità e sviluppo.*

Le scelte dell'Unione europea sugli sviluppi delle politiche di bilancio sono state fortemente influenzate da un Paese, la Germania, la quale fece pressione già nel 1995 per un inasprimento dei vincoli di Maastricht.

"Il Patto di stabilità e di crescita è nato dalla preoccupazione, fatta propria soprattutto dalla Germania, che una politica di finanza pubblica indisciplinata di uno o più paesi dell'Unione europea potesse produrre effetti inflazionistici generalizzati, spingendo la Banca centrale europea ad adottare politiche monetarie restrittive che si ripercuotono negativamente, in termini di reddito e di occupazione, su tutti gli stati membri" (28). Così, il 7 novembre del 1995 il Ministro delle finanze tedesco, in un discorso al Bundestag, propose un

(28) Cfr. M. G. TENAGLIA AMBROSINI in *La moneta e l'Europa da Bretton a Woods a Maastricht, e oltre*, Torino, 1999, 11, Appendice.

nuovo Patto di stabilità per l'Europa. Tale patto doveva contenere il principio secondo il quale, anche negli anni di congiuntura sfavorevole, il disavanzo non avrebbe dovuto superare il 3% del pil, mentre in condizioni normali, il limite non doveva essere superiore all'1% del pil.

Dopo l'intervento della Commissione europea su questo argomento, si giunse al Patto di stabilità e sviluppo che assume valore giuridico con le decisioni del Consiglio europeo di Dublino del 13-14 dicembre 1996.

Il Patto di stabilità e sviluppo, nella sua formulazione definitiva, si compone di una risoluzione approvata dal Consiglio europeo di Amsterdam, che impegna gli stati membri ad evitare disavanzi eccessivi, e di due regolamenti approvati dal Consiglio stesso.

Il primo regolamento prevede che ogni stato membro sottoponga al Consiglio e alla Commissione un programma di stabilità e sviluppo nel quadro di un "meccanismo di sorveglianza", sancito nell'art. 103 del trattato.

Questo programma deve contenere:

1) l'obiettivo di medio termine di un saldo quasi in equilibrio o in surplus, il percorso di aggiustamento verso questo obiettivo del rapporto disavanzo/pil, e l'andamento previsto dal rapporto debito/pil;

2) le previsioni sull'andamento di variabili economiche quali: il tasso reale di sviluppo, l'occupazione e l'inflazione;

3) una descrizione delle misure da adottare per conseguire l'obiettivo e una valutazione accurata del loro impatto quantitativo sul bilancio;

4) una valutazione dell'influenza che eventuali scostamenti nell'andamento delle variabili economiche rispetto alle previsioni possano avere sul saldo del bilancio.

Il Consiglio ha il potere di valutare che l'obiettivo di bilancio sia compatibile con il margine di sicurezza necessario per evitare la formazione di disavanzi eccessivi; che le ipotesi sulle variabili economiche siano realistiche, e che misure adottate per il conseguimento dell'obiettivo siano adeguate.

Il secondo regolamento, approvato dal Consiglio, segnala la procedura per evitare la formazione di disavanzi eccessivi, anche dopo

l'entrata in funzione del sistema di moneta unica. Esso prevede che l'eccedenza del disavanzo rispetto al valore di riferimento può essere considerata eccezionale e temporanea, se dipende da un evento imprevedibile (vale a dire al di fuori del controllo dello Stato, e se il disavanzo eccessivo risulta essere la diretta conseguenza di una severa crisi recessiva che ha colpito l'economia).

Il Patto di stabilità rappresenta, quindi, un fattore molto importante per la contabilità pubblica dei paesi dell'Unione europea, ma soprattutto impegnativo.

Ricerche economiche approfondite, infatti, hanno dimostrato che, per consentire il rispetto del limite del 3% del pil, anche in situazioni di crisi recessiva uno Stato membro deve comunque partire da situazioni permanenti di bilancio pubblico in pareggio, o almeno con disavanzi non superiori all'1/1,5% del pil. In sostanza, il Patto di stabilità introduce un vincolo "quantitativo" alle decisioni di bilancio annuali di ogni paese membro, molto più restrittive di quello posto originariamente dal trattato di Maastricht.

Non è di seconda importanza il fatto che, rispetto alla linea originaria, questo Patto prevede un rafforzamento sul piano sanzionatorio.

Mentre prima del 1998 l'unica sanzione per comportamenti finanziari poco virtuosi prevedeva esclusivamente il divieto di accesso al sistema monetario, dopo tale anno, le deviazioni dai criteri di rigore finanziario sono sanzionate con drenaggi finanziari anche consistenti (29).

7. - IL PUNTO DELLA SITUAZIONE.

7.1. *La politica di bilancio del biennio 1997-99.*

Il processo di riequilibrio dei conti pubblici viene accelerato una seconda volta nel 1997, con il preciso obiettivo di partecipare all'Unione monetaria fin dal suo avvio. Cambia il saldo di riferimento per la politica di bilancio: si passa dal fabbisogno del settore statale all'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, in relazione al quale è definita nel Trattato di Maastricht la soglia del 3%. Viene varata, in due fasi, una manovra i cui effetti sono valutati circa 3 pun-

(29) Si veda: M. G. TENAGLIA AMBROSINI, *La moneta e l'Europa da Bretton Woods a Maastricht, e oltre*, Torino, 1999, 12.

ti percentuali del pil, prevalentemente riconducibili a interventi sulle entrate. È rilevante il ricorso a provvedimenti di natura temporanea (oltre 1,5 punti), che riguardano soprattutto le entrate tributarie (il contributo straordinario per l'Europa, anticipi e modifiche nelle modalità di versamento delle imposte).

La pressione fiscale sale nel 1997 di 2,1 punti. Alcune revisioni contabili, apportate in conformità delle decisioni dell'Eurostat, determinano un'ulteriore diminuzione dell'indebitamento netto, valutata in 0,8 punti del pil.

L'avanzo primario aumenta dal 2,3 al 6,7 per cento del pil; la flessione dell'indebitamento netto è più ampia (4,4 punti) grazie al forte calo della spesa per interessi. Al contenimento delle erogazioni contribuiscono i vincoli alle autorizzazioni di cassa nel bilancio dello Stato, agli accrediti di fondi dal bilancio, ai conti di tesoreria degli enti decentrati e ai prelevamenti da tali conti. All'efficacia di questi interventi contribuisce la collaborazione delle amministrazioni locali.

Il calo della spesa per interessi prosegue nel biennio 1998-99; esso consente di ridurre ulteriormente l'indebitamento netto, sebbene l'avanzo primario scenda al 5,3 per cento del pil nel 1998 e al 4,9 del 1999. In questa fase la politica di bilancio mira a raggiungere gradualmente un saldo prossimo al pareggio, in conformità delle indicazioni del Patto di stabilità e sviluppo. L'entità delle manovre correttive si riduce a 1,2 punti del pil nel 1998 e a 0,4 nel 1999, anche per l'attenuarsi della crescita tendenziale dei disavanzi. In un quadro congiunturale peraltro non favorevole, la politica di bilancio s'indirizza verso il rafforzamento delle politiche sociali e di sostegno allo sviluppo.

Tra il 1996 e il 1999 le spese primarie salgono dal 41,4 al 42,0 per cento del prodotto; tra queste, aumentano anche le spese per investimenti (dal 2,2 al 2,6 per cento). L'incidenza delle entrate complessive sul pil cresce dal 45,8 al 46,9 per cento. La pressione fiscale sale dal 42,5 al 43,3; il forte incremento registrato nel 1997 viene riassorbito solo in parte nel biennio successivo. Rispetto alla flessione registrata tra il 1993 e il 1994, quella tra il 1997 e il 1998 risulta meno ampia: 1,6 contro 2,7 punti percentuali del pil.

Con questi sforzi volti a realizzare le condizioni necessarie per l'accesso alla moneta unica, si è chiuso il lungo periodo in cui la politica di bilancio italiana ha avuto, come obiettivo prioritario, la

riduzione degli squilibri finanziari. Il processo di risanamento dei conti pubblici, condizionato dall'entità del debito accumulato in precedenza, è stato caratterizzato dal susseguirsi delle azioni correttive e dai ripetuti interventi strutturali sui principali settori di spesa; in alcuni casi, il processo di riforma non si è ancora concluso. Ciò può aver influito sulle aspettative degli operatori economici, con riflessi sfavorevoli sulla domanda e sui tassi d'interesse; questi ultimi sono scesi su livelli prossimi a quelli europei solo alla fine del 1997.

Il ruolo predominante assegnato alle entrate e la significativa riduzione degli investimenti pubblici possono aver influito negativamente sulla struttura produttiva e sullo sviluppo economico. In prospettiva, il conseguimento di saldi coerenti con le indicazioni del Patto di stabilità e sviluppo e la progressiva riduzione del debito accresceranno i margini per condurre politiche di stabilizzazione; maggiore potrà, inoltre, essere l'attenzione agli effetti che il settore pubblico, nelle sue funzioni allocative e redistributive, esercita sulla crescita economica e sull'occupazione.

FRANCO GABOARDI

*Ricercatore confermato di Diritto amministrativo
Insegna Contabilità Pubblica presso la Facoltà di
Scienze Politiche dell'Università di Torino e
presso la sede di Ivrea; è docente di
diritto amministrativo e dei servizi sociali presso la sede di Biella.*

BIBLIOGRAFIA

- ALESSANDRINI S., *In cammino verso l'UEM; le regole di convergenza e la posizione dell'Italia*, in S. Beretta (a cura di) *L'Europa dopo Maastricht: problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 51-61.
- ALLEGRETTI, *Il governo della finanza pubblica*, Cedam, Padova, 1971.
- ALVARO G., *La finanza pubblica nel sistema economico italiano*, in *La finanza pubblica in Italia: stato e prospettive*, Franco Angeli, Milano, 1985.
- ALVARO G., *Finanza pubblica, credito e tesoreria*, Atti del X Convegno di contabilità pubblica, *Economia e credito*, 1985, 2, 33.
- ANELLI C., IZZI F., TALICE C., *Contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, 1996.

- ARCELLI M., *Deficit pubblico e svolta monetaria*, *Economia italiana*, 1984, suppl. 2, p. 29.
- ARCELLI M., (a cura di), *Politica monetaria e debito pubblico negli anni ottanta in Italia*, Utet, Torino, 1990.
- ARCELLI M., VALIANI R., *Il finanziamento del fabbisogno del settore pubblico in Italia*, *Riv. di politica economica*, 1981, 12, 1269-1291.
- ARCHI G., ZANARDI A., *La riforma di welfare: modello italiano ed esperienze europee*, in Bernardi L. (a cura di), *La finanza pubblica italiana, rapporto 1997*, cit. app. 111-136.
- ARTONI R., *Il finanziamento del settore pubblico*, in G. Vaciago (a cura di), *La programmazione dei flussi finanziari*, Bologna, 1983, 39-79.
- Atti dell'VIII Convegno nazionale di contabilità pubblica, *I conti pubblici e la realtà del Paese*, Torino, 18-19 novembre 1983.
- BANCA D'ITALIA, *Il finanziamento al Tesoro da parte della Banca centrale in Italia e in altri paesi industriali*, *Bollettino economico*, n. 1, ott. 1983, pp. 56-60.
- BANCA D'ITALIA, *I provvedimenti attuativi della manovra di bilancio per il 1997*, *Bollettino economico*, n. 28, feb. 1997, pp. 78-79.
- BANCA D'ITALIA, *Il controllo dei flussi di cassa della tesoreria dello Stato*, *Bollettino economico*, n. 29, ott. 1997, pp. 50-51.
- BANCA D'ITALIA, *Il finanziamento monetario del Tesoro*, *Bollettino economico*, n. 18, feb. 1992, pp. 48-49.
- BANCA D'ITALIA, *Finanziamento del Tesoro da parte della Banca Centrale — un confronto intertemporale*, — *Bollettino economico*, n. 13, ott. 1989, pp. 40-41.
- BANCA D'ITALIA, *La riforma del conto corrente di tesoreria e della riserva obbligatoria*, *Bollettino economico*, n. 22, feb. 1994, p. 55.
- BANCA D'ITALIA, *La manovra di bilancio per il 1997*, *Bollettino economico*, 1996, n. 27, ott. 1996, pp. 74-75.
- BANCA D'ITALIA, *La spesa pubblica per interessi*, *Bollettino economico*, n. 22, feb. 1994, pp. 46-47.
- BANCA D'ITALIA, *La stabilizzazione del debito pubblico e il controllo del fabbisogno primario*, *Bollettino economico*, n. 21, ott. 1993, p. 52-53.
- BANCA D'ITALIA, *L'andamento delle principali poste del conto delle amministrazioni pubbliche*, *Bollettino economico*, n. 30, feb. 1998, pp. 44-45.
- BANCA D'ITALIA, *Le regolazioni debitorie*, *Bollettino economico*, n. 5, ott. 1985, pp. 32-33.
- BARETTONI ARLERI (a cura di), *Dizionario di contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano; 1989.

- BARETTONI ARLERI A., *Aspetti involutivi della riforma del bilancio dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, n. 1.
- BARETTONI ARLERI A., *Linee evolutive della contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, Giuffrè, Milano, 1980.
- BARUCCI P., *L'isola italiana del Tesoro - Ricordi di un naufragio evitato 1992-94*, Rizzoli, Milano, 1995.
- BASSI M. L., *La gestione del debito pubblico*, F. Angeli, Milano, 1992.
- BASSI M. L., *La struttura del bilancio dello Stato*, ed. Interlinea, Teramo, 1992.
- BASSI M. L., *Recenti evoluzioni normative del sistema di tesoreria statale*, Relazione al XV convegno nazionale di Contabilità pubblica, svoltosi a Teramo 18-19 ottobre 1996, in *Politica e Mezzogiorno*, lug. dic. 1997.
- BEGG D., *The Design of EMU*, in *Imf Working paper*, WP 1997-99, ago.
- BERNARDI L., *I problemi dei conti pubblici e l'esperienza del 1996*, in G. Ragazzi (a cura di) *Trasparenza nei conti pubblici e controllo della spesa*, Franco Angeli, Milano, 1997, pp. 19-37.
- BERNAREGGI G. M., *Conseguenze macroeconomiche del disavanzo e del debito pubblico*, in *Lecture di scienza delle finanze*, Giappichelli, Torino, 1994, pp. 104-208.
- BINI SMAGHI L., PADOA SCHIOPPA T., PAPADIA F., *The Policy Hystory of the Maastricht Treaty: the Transition to the final stage of Emu*, Banca d'Italia, Roma, 1993.
- BRANCASI A., *Le proposte di riforma della politica di bilancio: spunti critici*, in *Amministrare*, 1987, n. 3.
- BRANCASI A., *Governo della spesa pubblica e divieto di disavanzi eccessivi*, in *Per una nuova costituzione economica*, a cura di G. della Cananea e G. Napolitano, Il Mulino, Bologna 1998, p. 61.
- BROSIO G., MARCHESE C., *Il potere di spendere - Economia e storia della spesa pubblica dall'Unificazione ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 1986.
- BROSIO G., *Economia e finanzia pubblica*, NIS, 1987 Roma.
- BRUNI F., *Controllo monetario, fabbisogno del settore pubblico e moneta del Tesoro*, *Bancaria*, 1984, 2..
- BUSCEMA S., *Trattato di contabilità pubblica*, vol. I: *Principi generali*, Giuffrè, Milano, 1979.
- CAFFÈ F., *Lezioni di politica economica*, Utet, Torino, 1984.
- CALDARERA M., *Il giudizio di conto*, Giuffrè, Milano, 1988.
- CARABBA M., *La razionalizzazione della finanza pubblica*, relazione al XV Convegno di contabilità pubblica svoltosi a Teramo il 18-19 ottobre.

- CASSETTA E., *Profili della evoluzione dei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, I, 3-19.
- CASSESE S., *Controllo della spesa pubblica e direzione dell'amministrazione*, in CASSESE S., *La formazione dello Stato amministrativo*, Giuffrè, Milano 1974 p. 235.
- CASSESE S., *Finanza e amministrazione pubblica*, in CASSESE S., *L'amministrazione dello Stato*, Giuffrè, Milano 1976, p. 85.
- CASSESE S., *L'incompletezza del “Welfare State” in Italia*, in “Politica del diritto”, n. 2, 1986, p. 253.
- CASSESE S., *La finanza come strumento di azioni dei poteri pubblici*, in “Rivista italiana di diritto finanziario e scienza delle finanze”, n. 2, 1990, p. 229.
- CERULLI IRELLI V., *Corso di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 1997.
- COLOMBINI G., *Il bilancio dello Stato secondo le nuove disposizioni contenute nella legge 5 agosto 1978, n. 468*, in *Amministrazione e contabilità*, 1980, n. 1-2.
- CONTE C., *La gestione del bilancio e la gestione di tesoreria*, relazione al XV Convegno di Contabilità pubblica svoltosi a Teramo il 18-19 ottobre 1996, *Politica e Mezzogiorno*, lug. dic. 1997.
- COSCIANI C., *Scienza delle finanze*, Utet, Torino. 1991.
- CROSETTI A., *Prime valutazioni sul nuovo servizio di Tesoreria Unica*, in *Notiziario giuridico regionale*, n. 3, 1995.
- DA EMPOLI D., DE IOANNA P., *Vegas, Il bilancio dello Stato - La finanza pubblica fra governo e parlamento*, Il Sole 24 ore, Milano, 1995.
- DE IOANNA P. e MONORCHIO A., *Le nuove procedure di contabilità e il bilancio dello Stato*, in *Democrazia e Diritto*, 1978, n. 3.
- DE IOANNA P., FOTIA G., *Il bilancio dello Stato: norme, istituzioni, prassi*, NIS, Roma, 1996.
- DE IOANNA P., *Tesoro e Tesoreria*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIV, Giuffrè, Milano, 1992, pp. 401-458.
- DELLA CANANEA G., *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- DI NAPOLI G., *Innovazioni nelle norme di bilancio dello Stato e sul coordinamento della finanza pubblica*, in *Nuova rassegna*, 1978, n. 18.
- D'OFFIZI B., SALVEMINI G., *Gestione della tesoreria statale e riflessi sulla liquidità bancaria*, *Credito popolare*, 1997, I, 5-27.
- Ente per gli studi monetari, bancari e finanziari “Luigi Einaudi”, *Il disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro*, 2 voll., Il Mulino, Bologna 1992.

- FAZIO G., *Il bilancio dello Stato*, Giuffrè, 1992.
- FERRERA M., *Le trappole del Welfare. Uno Stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- FERRARI F., *È efficace il finanziamento del deficit pubblico con titoli? Un riesame dei modelli di Blinder e Solow*, in *Riv. di dir. fin. e sc. fin.*, 1984, n. 1, pp. 34 e seguenti.
- FORTE F., *I bilanci pubblici italiani alla luce della costituzione fiscale di Maastricht*, *Economia pubblica*, vol. XXVII, n. 4, 1997, pp. 3-56.
- FOTIA G., *Note sulla politica di bilancio e sul fabbisogno di cassa del settore pubblico*, *Economia pubblica*, 1995, I, pp. 149-167.
- FRANCO D., *L'espansione della sfera pubblica in Italia*, Il Mulino, Bologna 1993.
- GABOARDI A. F., *Manuale di contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Maggioli, Rimini, 1998.
- GARBERO P., *L'Italia di fronte al debito pubblico e all'integrazione monetaria europea*, Giappichelli, Torino, 1994.
- GERELLI E., MAIOCCHI A. (a cura di), *Unità economica e monetaria europea: politica fiscale e vincolo di bilancio*, Franco Angeli, Milano, 1993.
- GIANNINI M. S., *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1995.
- GIOVANNINI A., *La politica del debito pubblico in Italia*, in A. Monorchio (a cura di), *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992*, cit. pp. 427-440.
- GRILLI V., *La gestione di tesoreria*, relazione al XV Convegno di Contabilità pubblica svoltosi a Teramo il 18-19 ottobre 1996, *Politica e Mezzogiorno*, lug. dic. 1997.
- LUPÒ AVAGLIANO M. V., *Le leggi di spese ed impegni pluriennali*, in *Riv. dir. fin.*, 1983, n. 4.
- MESCHINO M., *Il Parlamento di spesa*, in "Quaderni costituzionali", n. 2, 1991, p. 363.
- MONORCHIO A. (a cura di), *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992. I nodi strutturali ed istituzionali della politica di bilancio nel nostro paese: approfondimento e proposte*, Il Mulino, Bologna, 1995.
- MORCALDO G., *Disavanzo finanziario*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, UTET, Torino, 1990, pp. 275-279.
- MORCALDO G., *La finanza pubblica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- MUSU I., *Il debito pubblico*, Il Mulino, Bologna 1998.
- PALMIERO V., *Il controllo della Corte dei Conti sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (legge 21 marzo 1958, n. 259)*, in *Amministrazione e contabilità*, 1993, nn. 1-2.

- PARENZAN T. - CRISMANI A., *Codice di contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, 1998.
- PEREZ R., *Legge finanziaria: profili formali e vicende dell'attuazione*, in *Riv. dir. fin.*, 1983, n. 1.
- PEREZ R., (a cura di), *Il completamento della riforma della contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano 1988.
- PEREZ R., *Finanza, bilancio e contabilità pubblica*, in Cassese S. - C. Franchini, *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Il Mulino, Bologna 1994.
- PEREZ R., *La riforma della finanza pubblica e la legge n. 94/1997*, in "Giornale di diritto amministrativo", n. 10, 1997.
- PEREZ R., *La riforma del processo di bilancio*, in "Giornale di diritto amministrativo", n. 10, 1999.
- PREDIERI A., *Il nuovo assetto dei mercati finanziari e creditizi nel quadro della concorrenza comunitaria*, Giuffrè, Milano, 1992.
- RAGAZZI G. (a cura di), *Trasparenza nei conti pubblici e controllo della spesa*, Franco Angeli, Milano, 1997.
- RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Saggi in onore del cinquantenario del riordinamento della R.G.S. e della istituzione dei Servizi ispettivi di finanza*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1991.
- REVIGLIO F., *Meno Stato più mercato - come ridurre lo Stato per risanare il Paese*, Mondadori, Milano 1994.
- SALVEMINI M. T., *Riforma dell'amministrazione e riduzione del disavanzo nella politica di bilancio del Governo Ciampi*, *Politica economica*, 1995, 1, pp. 3-12.
- SCHIAVELLO L., *Fra problemi vecchi e nuovi, attualità del controllo della Corte dei Conti*, in *Amministrazione e contabilità*, 1993, n. 6.
- SPAGNOLO L. V., *La convergenza di Maastricht: una misura della divergenza*, Giappichelli, Torino, 1997.
- SPAVENTA L., *Piani di rientro, politica fiscale e politica monetaria*, *Economia italiana*, 1995, 1, pp. 9-33.
- TANZI V., *Il sistema tributario italiano: una prospettiva internazionale*, in A. Monorchio (a cura di), *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992*, cit., pp. 19-68.
- TENAGLIA AMBROSINI M. G., *La moneta e l'Europa da Bretton Woods a Maastricht, e oltre*, Giappichelli, Torino, 1996.
- TRAMONTANA A., *Il fondo di ammortamento dei titoli di Stato*, intervento al XV Convegno di Contabilità pubblica sul tema *Le tesorerie pubbliche: riforme e prospettive*, svoltosi a Teramo il 18-19 ottobre 1996, *Politica e Mezzogiorno*, luglio-dicembre 1997.

- SCOCA F. G., *Per un'amministrazione responsabile*, in *Giur. Cost.*, XLIV, 4045-62.
- VISAGGIO M., *Politiche di bilancio e debito pubblico*, NIS, Roma, 1997.
- ZACCARIA F., *Il fabbisogno pubblico: formazione e copertura*, Ecig, Genova, 1986.
- ZACCARIA F., *Tesoro dello Stato e tesorerie degli enti pubblici*, in *Appendice del Novissimo Digesto italiano*, vol. VII, Utet, Torino, 1987, pp. 761-768.
- ZACCARIA F., *Conti pubblici: analisi di un risanamento difficile*, F. Angeli, Milano, 1998.