



Munich Personal RePEc Archive

**The criteria of the Maastricht Treaty,
Europe and the euro: public debt in
Italy and growth.**

Schilirò, Daniele

DESMaS "V.Pareto" Università degli Studi di Messina

January 2002

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/36333/>

MPRA Paper No. 36333, posted 01 Feb 2012 14:39 UTC



Università degli Studi di Messina

Daniele Schilirò

**I criteri del Trattato di Maastricht, l'Europa e l'euro:
debito pubblico in Italia e crescita**

Gennaio 2002

Abstract *The criteria of the Maastricht Treaty, Europe and the euro: Public debt in Italy and growth.*

The paper aims to critically examine the problems of public debt in Italy under the criteria of the Maastricht Treaty and subsequent decisions by Europe in tax matters. On this issue, the paper shows Italy's efforts in the direction of the Maastricht criteria, but also highlights the problems to be solved to fully comply with the parameters of the Treaty, to stabilize the public debt and put the Italian economy in a renewed growth path for stay in Europe with a leading role.

In addition, this paper intends to shed light not only on the convergence criteria of Maastricht, but also and more generally, on the main features of economic governance in Europe's single currency.

Parole chiave: Unione Europea, euro, criteri di Maastricht, debito pubblico in Italia e crescita.

Jel classification: F02, F15, F43, H62, H63, O43.

Introduzione

Questo saggio riprende in parte le argomentazioni contenute in un mio precedente articolo dal titolo “Debito pubblico ed Europa: problemi di stabilizzazione del debito pubblico in Italia ed i criteri di convergenza del Trattato di Maastricht” apparso sulla rivista *In Jure Praesentia*, n.1/2, 1997 e le aggiorna alla luce dei fatti importanti che si sono verificati in questi anni, in particolare la realizzazione dell’Unione economica e monetaria (UEM) avvenuta il 1 gennaio 1999 e, successivamente, l’introduzione della moneta unica: l’euro.

Il saggio si propone di esaminare criticamente i problemi del debito pubblico in Italia alla luce dei criteri del Trattato di Maastricht e delle successive decisioni da parte dell’Europa in materia fiscale. In proposito si evidenziano gli sforzi compiuti dall’Italia nella direzione dei criteri di Maastricht, ma si sottolineano anche i nodi da sciogliere per rispettare pienamente i parametri del Trattato, stabilizzare il debito pubblico e porre l’economia italiana in un ritrovato sentiero di crescita per rimanere in Europa con un ruolo da protagonisti.

Inoltre il presente contributo intende far luce non solo sui criteri di convergenza di Maastricht, ma anche, e più in generale, sulle caratteristiche principali del governo dell’economia nell’Europa della moneta unica.

1. I criteri del Trattato di Maastricht e il governo della moneta unica.

Il Trattato sull’Unione Europea firmato a Maastricht, una cittadina olandese, nel febbraio del 1992, ratificato nell’ottobre del 1993¹ ed entrato in vigore nel novembre del 1993, ha costituito una tappa fondamentale che, alcuni anni dopo, ha condotto alla moneta unica: l’euro. L’idea sottostante al Trattato e alla realizzazione della moneta unica è quella di ricondurre la sovranità degli Stati nazionali europei all’interno di un ordinamento comune legalmente costituito. La via che ha portato alla firma del Trattato e poi all’euro è stata tracciata nella convinzione che il Mercato unico, in parte già attuato, dovesse essere accompagnato da un’unione monetaria.

Il *Trattato di Maastricht*, un documento articolato e complesso, subordina la partecipazione di un Paese nell’Unione monetaria europea ad un sufficiente grado di convergenza, rispetto agli altri Paesi, dei seguenti parametri:

¹ La ratifica del Trattato è avvenuta dopo un difficile percorso determinato dal “no” del referendum danese al Trattato nel giugno del 1992 e alla lunga tempesta monetaria che ha scosso il Sistema monetario europeo (SME) e che con la ratifica del Trattato viene di fatto disattivato dopo quattordici anni dalla sua creazione.

- i) Tassi di interesse nominali;
- ii) Tasso di inflazione;
- iii) Stabilità del cambio;
- iv) Dimensioni del debito pubblico rispetto al PIL;
- v) Dimensioni del deficit di bilancio rispetto al PIL.

I primi tre criteri possono essere definiti di carattere monetario, gli ultimi due di carattere fiscale. I tre criteri di carattere monetaria vanno interpretati nella prospettiva da parte dei paesi europei che intendono coordinare la propria politica economica in funzione della transizione verso la moneta unica. Il criterio di stabilità del cambio, in particolare, prevede che il tasso di cambio per almeno due anni non abbia subito oscillazioni superiori a quelle previste dall'accordo di cambio dello SME. Tale criterio quindi contempla la possibilità di riallineamenti congiunti per assorbire eventuali shocks macroeconomici. Il criterio penalizza invece svalutazioni come iniziative individuali a sostituzione di politiche di rigore². Per quanto riguarda il tasso di inflazione, il Trattato è vago quando indica come termine di riferimento la *performance* dei tre Paesi più virtuosi, ovvero a inflazione più bassa. Infatti si afferma semplicemente che "il tasso d'inflazione non deve superare di più dell'1,5 % quello dei tre Stati membri che avranno conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi". Tuttavia esso non specifica che tipo di media riguardo ai valori dell'inflazione dei tre Paesi debba essere considerata. Per quanto riguarda il tasso di interesse nominale bisogna considerare la media del tasso di interesse dei tre Paesi a inflazione più bassa, il valore medio così ottenuto va aumentato di 200 punti base di tolleranza previsti dal Trattato.

I criteri di convergenza in materia fiscale fissano un limite al disavanzo complessivo del bilancio pubblico e al debito pubblico rispettivamente nella misura del 3% del PIL e del 60% del PIL. Il disavanzo, stabilisce il Trattato, può eccedere il valore di riferimento solo eccezionalmente e temporaneamente, ovvero in considerazione del livello di spesa per formazione di capitale pubblico. Il criterio del disavanzo è un indicatore di una gestione sana delle finanze pubbliche. Il criterio del debito misura della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. La ragione perché si è stabilito come valore soglia il 60% sul PIL è di natura essenzialmente pragmatica: era infatti il valore medio del debito pubblico dei paesi europei ai tempi della stesura del Trattato e anche molto vicino a quello tedesco. La convergenza delle economie degli Stati membri costituisce un punto fondamentale per la credibilità e la sostenibilità delle loro politiche.

Per avere un'idea più precisa riguardo ai criteri di convergenza e alla situazione dei 15 Paesi dell'Unione Europea subito dopo l'adesione al Trattato di Maastrich si veda la Tabella 1 in cui vengono riportati i valori del tasso di inflazione, del tasso di interesse nominale, del rapporto deficit/PIL e del rapporto debito/PLI nel 1994. I primi dodici Paesi sono quelli che hanno dichiarato di partecipare all'UEM e in prospettiva all'euro, mentre gli altri tre Paesi (Danimarca, Regno Unito Svezia) non hanno espresso questa volontà.

La Tabella 1 è utile per avere contezza del livello di partenza dei parametri. Se si guarda alla colonna relativa ai tassi di inflazione rivela che i paesi più virtuosi in termini di tasso di inflazione erano nel 1994: Francia, Finlandia e Olanda. Il valore soglia di convergenza dell'inflazione è pari a 3.5. Il criterio è soddisfatto oltre che dai tre Paesi virtuosi anche da Belgio, Danimarca, Germania, Irlanda, Lussemburgo e Regno Unito. Non soddisfano il criterio Austria, Grecia, Portogallo, Spagna, Svezia. Anche l'Italia non soddisfa il criterio in quanto il suo parametro (3.9) supera il valore soglia dello 0.4%. Per quanto riguarda il tasso di interesse rilevabile dalla seconda colonna della Tabella 1 si evince che tutti i paesi soddisfano il criterio tranne il Portogallo. Tuttavia per la Grecia il dato non è disponibile e quindi non possiamo stabilire la sua condizione. L'Italia in realtà si trova ad un livello molto vicino al valore soglia del criterio.

² Le svalutazioni competitive che hanno caratterizzato l'economia italiana dagli anni settanta in avanti, creando spesso un circolo vizioso inflazione-svalutazione, con le clausole del Trattato e l'ingresso nell'Uem non saranno più possibili.

Tabella 1**Indicatori di convergenza ai criteri di Maastricht dei 15 Paesi UE. Valori percentuali**

	Inflazione	Tassi di interesse	Deficit/PIL	Debito/PIL
Austria	3,6	6,4	-2.3	58.5
Belgio	2.6	7.1	-5.8	146.3
Finlandia	2.2	7.8	-5.5	58.0
Francia	1.8	6.9	-5.9	57.2
Germania	3.0	6.4	-2.9	57.2
Grecia	10.2	nd	-13.8	109.5
Irlanda	2.8	7.5	-2.4	87.7
Italia	3.9	8.7	-9.7	118.3
Lussemburgo	2.9	6.9	-0.4	10.0
Olanda	2.3	6.4	-3.9	80.9
Portogallo	5.6	12.4	-7.5	70.6
Spagna	4.8	8.3	-7.1	64.2
<i>Paesi UE che non aderiscono</i>				
Danimarca	2.0	7.0	-4.3	68.5
Regno Unito	3.5	7.8	-6.4	50.5
Svezia	4.6	7.5	-9.1	92.9

<i>Valori soglia</i>	3.5	8.77	3.0	60.0

Fonte: Commissione Europea.

Se si considerano invece i rapporti deficit/PIL e debito/PIL, il quadro è ben diverso. Ad eccezione del Lussemburgo nessun Paese dell'Unione Europea era in grado di soddisfare entrambi i criteri del debito pubblico e disavanzo. In particolare per quanto riguarda il criterio del rapporto deficit/PIL, il club della convergenza fiscale nel 1994 era composto da solo tre membri: Lussemburgo, Irlanda, Germania. Se invece guardiamo al parametro del debito/PIL i paesi virtuosi sono più numerosi: Austria, Finlandia, Francia, Germania, Lussemburgo, Regno Unito. Tra quelli non virtuosi il primato spetta all'Italia con un debito pubblico che supera il PIL, seguita a breve

distanza dalla Grecia. Il Trattato di Maastricht contiene, fra l'altro delle disposizioni per la creazione della futura Banca Centrale Europea, le procedure di mutua sorveglianza e sui deficit eccessivi e, una importante clausola di non salvataggio (*no bail-out clause*). Questa clausola è stata fortemente voluta dalla Germania per mettere al bando ogni misura di salvataggio di uno Stato membro in crisi. Il divieto contenuto nella clausola riguarda non solo la diretta assunzione di debiti sovrani da parte dell'Unione o di altri Stati membri e delle sue istituzioni fra cui la Banca Centrale Europea, ma anche qualsiasi sostegno finanziario sotto forma di prestiti, garanzie, linee di credito, acquisto di titoli pubblici o accettazione degli stessi in garanzia. In caso diverso verrebbe meno uno dei capisaldi dell'Unione monetaria, così come disegnata a Maastricht; l'obbligo, cioè, di mantenere i conti pubblici in ordine e l'esclusiva responsabilità dello Stato inadempiente nel caso in cui questo non adempie ai suoi doveri di rigore di bilancio.

Nel giugno 1997 il Consiglio europeo di Amsterdam ha stabilito un nuovo accordo chiamato appunto *Trattato di Amsterdam* in cui ha concordato l'elaborazione del Patto di Stabilità e di Crescita, dove i Paesi dell'Unione europea hanno ribadito l'esigenza di rigore delle rispettive politiche di bilancio al fine di mantenere fermi i requisiti di adesione all'UEM e, quindi, all'Eurozona. Questo Patto si attua attraverso il rafforzamento delle politiche di vigilanza sui deficit ed i debiti pubblici, nonché di un particolare tipo di procedura di infrazione, la Procedura per Deficit Eccessivo (PDE), che ne costituisce il principale strumento³. In base al Patto, gli Stati membri che, soddisfacendo tutti i criteri di Maastricht hanno deciso di adottare l'euro, devono continuare a rispettare nel tempo quelli relativi al bilancio dello Stato, ossia:

- a) un deficit pubblico non superiore al 3% del PIL;
- b) un debito pubblico al di sotto del 60% del PIL (o, comunque, un debito pubblico tendente al rientro).

A tale scopo, la PDE – stabilita nel Patto all'articolo 104 del Trattato – consiste di tre fasi: avvertimento, raccomandazione e sanzione. Se il deficit di un Paese membro si avvicina al tetto del 3% del PIL, la Commissione europea propone, ed il Consiglio dei ministri europei in sede di Ecofin approva, un avvertimento preventivo (*early warning*), al quale segue una raccomandazione vera e propria in caso di superamento del tetto. Se a seguito della raccomandazione lo Stato interessato non adotta sufficienti misure correttive della propria politica di bilancio, esso viene sottoposto ad una sanzione che assume la forma di un deposito infruttifero, da convertire in ammenda dopo due anni di persistenza del deficit eccessivo. L'ammontare della sanzione presenta una componente fissa pari allo 0,2% del PIL ed una variabile pari ad 1/10 dello scostamento del disavanzo pubblico dalla soglia del 3%. È comunque previsto un tetto massimo all'entità complessiva della sanzione, pari allo 0,5% del PIL. Se, invece, lo Stato adotta tempestivamente misure correttive, la procedura viene sospesa fino a quando il deficit non viene portato sotto il limite del 3%.

Le ragioni sottostanti il Patto di Stabilità e di Crescita sono nella sostanza: assicurarsi uno strumento addizionale di protezione della BCE da pressioni a soccorrere paesi in difficoltà con conseguenti pressioni inflazionistiche; garantire ulteriori ragioni di prudenza verso le tendenze alla dilatazione dei disavanzi pubblici; neutralizzare gli effetti di *spillover* sui tassi di interesse derivanti da politiche economiche nazionali poco caute.

Nel 1998 al Consiglio Europeo di Bruxelles vengono ammessi undici Paesi nella zona euro: Belgio, la Germania, la Spagna, la Francia, l'Irlanda, l'Italia, il Lussemburgo, i Paesi Bassi, l'Austria, il Portogallo e la Finlandia⁴. Questi Paesi soddisfano le condizioni necessarie per l'adozione della moneta unica il 1 Gennaio 1999, data che rappresenta l'inizio dell'integrazione

³ Per una discussione e una critica alla PDE e ai vincoli fiscali imposti agli Stati membri si veda von Hagen, Eichengreen (1996).

⁴ Decisione del Consiglio del 3 maggio 1998 a norma dell'articolo 109 J, paragrafo 4 del Trattato. Cfr. *Gazzetta ufficiale delle Comunità europea L 139 dell'11 maggio 1998*.

monetaria europea⁵. Sempre a partire dal 1999 è stata creata la Banca Centrale Europea (BCE) con il compito di definire la politica economica dell'Unione europea e di controllare l'attività del Sistema Europeo di Banche Centrali (SEBC). Il SEBC è formato dalle banche nazionali incaricate di mettere in atto le decisioni della BCE, ma anche di stampare i biglietti e coniare le monete e, infine, aiutare i paesi della zona euro a rispettare i criteri di convergenza⁶.

Un aspetto molto importante alla luce dei vincoli imposti dal Trattato di Maastricht e dal Patto di Stabilità e Crescita è il modo in cui vanno interpretati i criteri di convergenza fiscale. Come hanno fatto rilevare Corsetti e Roubini (1996) è fondamentale distinguere tra la componente ciclica del deficit da quella strutturale, perché è quest'ultima che incide sul livello del debito nel lungo periodo. Tuttavia la componente ciclica può giocare un ruolo importante nel valutare la capacità di un Paese di soddisfare i criteri di convergenza di Maastricht. Ad esempio, nel periodo 1991-1994 per quanto riguarda i Paesi UE nel loro insieme si è avuto un aumento del 100% nel valore medio del deficit di bilancio, per questo è necessario interpretare i dati tenendo conto del ciclo economico, di conseguenza anche l'applicazione dei criteri di convergenza va rivista in questa prospettiva. Per quanto riguarda il criterio del debito Corsetti e Roubini (1996) sostengono che esso dovrebbe avere un ruolo marginale. Per loro ciò che è importante è la sostenibilità delle politiche fiscali, misurate, per esempio, attraverso l'analisi dei "gap primari", sulla base di ragionevoli correzioni per il ciclo economico e su previsioni realistiche delle variabili macroeconomiche rilevanti: tasso di interesse e tasso di crescita. Il criterio del debito pubblico potrebbe essere interpretato in modo flessibile. Corsetti e Roubini propongono, ad esempio, che con un rapporto debito/PIL tra il 60 per cento e il 90 per cento uno schema di stabilizzazione dovrebbe costituire una condizione sufficiente di partecipazione all'UEM, anche se il rapporto debito/PIL non è tendenzialmente decrescente. Se invece il rapporto supera il 100 per cento del PIL, il criterio di ammissione dovrebbe essere più selettivo e richiedere un'indicazione di caduta tendenziale del rapporto debito/PIL. Ovvero dovrebbe essere data la garanzia di stabilità del processo di rientro contro shocks temporanei alla crescita o ai tassi di interesse. Condividiamo l'idea di Corsetti e Roubini che una stabilizzazione permanente del rapporto debito/PIL con un'indicazione di un trend decrescente del rapporto potrebbe costituire un ragionevole criterio di valutazione per la convergenza. Crediamo altresì che la caduta dei tassi di interesse da un lato, ma soprattutto la spinta alla crescita con un innalzamento permanente del tasso di crescita del PIL sia la vera chiave di volta della stabilizzazione e della discesa del rapporto debito/PIL. Infine siamo convinti che gli aggiustamenti dei conti pubblici ottenuti attraverso la riduzione della spesa pubblica siano più efficaci e con effetti meno recessivi di quelli attuati mediante l'incremento della pressione fiscale nell'abbassare il rapporto debito/Pil.

Volendo approfondire il tema del governo dell'economia europea e, in particolare, il governo della moneta unica si può anzitutto dire che le disposizioni in materia di politica economica sono definite nel Trattato di Maastricht a livello intergovernativo, dove il Consiglio dei Capi di Stato e di Governo (ma anche il suo collegio dei ministri finanziari dei quindici paesi, *Ecofin*) domina il processo decisionale indipendentemente dalle decisioni da adottare. Si tratta di poteri di indirizzo e di controllo, regole di sana gestione e poteri straordinari di intervento in caso di crisi. Tuttavia le grandi scelte strategiche in tema di economia rimangono frammentate nei centri di potere nazionali o gestite a livello europeo col voto all'unanimità. Tutto questo porta o alla frammentazione o alla paralisi delle scelte. La moneta unica nasce quindi in un contesto asimmetrico di decisori delle politiche monetarie e fiscali. Infatti, mentre la politica monetaria viene gestita da un'autorità unica e indipendente rappresentata dalla BCE, le politiche fiscali e di bilancio vengono decise autonomamente dai singoli Stati membri, a sua volta alle istituzioni europee preposte spetta solo un blando coordinamento delle politiche economiche. Padoa Schioppa (1992) aveva giustamente parlato di un «quartetto inconciliabile», ovvero non si possono unificare i mercati dei fattori, i

⁵ Il nome della moneta unica, l'euro è stato in effetti deciso nel vertice europeo di Madrid del 1995.

⁶ Cfr. Istituto Monetario Europeo (1997).

mercati dei prodotti, creare una moneta unica e al tempo stesso lasciare a livello nazionale le altre leve (soprattutto quella fiscale) della politica economica perché questo determinerà comportamenti intrinsecamente e reciprocamente incoerenti. Il coordinamento delle politiche economiche previsto dal Trattato è comunque una soluzione troppo debole di governo dell'economia europea. L'Unione Europea peraltro non è soltanto un luogo in cui si svolgono relazioni fra Stati, ma è anche una realtà definita con regole comuni e condivise. Le soluzioni macroeconomiche adottate finora non sembrano in grado di cogliere la peculiarità di questa realtà unica ma molteplice allo stesso tempo, ne emerge così un governo dell'economia europea di impostazione minimalista.

Un'idea forte, anche se attualmente poco realistica, di governo dell'economia in Europa dovrebbe basarsi sul superamento del concetto di sovranità legato in modo esclusivo alla dimensione nazionale e l'affermazione di un' Europa politicamente unita che esprime un vero e proprio governo dell'economia a livello europeo che comprende la moneta unica, la politica monetaria, la politica fiscale, un bilancio pubblico europeo e l'attuazione completa del Mercato unico.

2. L'Italia verso Maastricht e la moneta unica: il nodo del debito pubblico.

A partire dagli inizi degli anni Settanta il bilancio pubblico in Italia ha risentito in maniera rilevante degli oneri derivati dalla graduale entrata a regime del sistema di sicurezza sociale, la cui realizzazione era stata avviata in periodi in cui il tasso di crescita dell'economia risultava molto più elevato. La pressione fiscale a sua volta ha seguito con un ritardo di quasi un decennio la lievitazione della spesa ed ha subito comunque in quegli anni un incremento minore. Senza dimenticare inoltre l'effetto negativo sulle entrate che l'evasione fiscale ha svolto in tutti questi anni come sottolineato da Alesina e Marè (1996). Tutto ciò ha determinato che il rapporto debito pubblico/PIL, che all'inizio degli anni Settanta era inferiore al 40 per cento, negli anni successivi cresca in modo continuo ed arrivare alla prima metà degli anni Novanta (nel 1995) ad un valore del 120 per cento rivelando un accumulo di debito di dimensioni considerevoli che non trova riscontro in Europa, infatti la media europea nel 1995 è del 70%, come viene efficacemente documentato da Quadrio Curzio (1996). Si pone quindi per l'Italia un problema di stabilizzazione del debito pubblico come condizione del riequilibrio dei conti pubblici ed anche per rimanere in Europa e nella moneta unica a pieno titolo.

Un primo punto, già discusso in Schilirò (1997, pp.155-156), riguarda l'evasione fiscale. Alesina e Marè hanno calcolato che in Italia si evadono ogni anno imposte per un ammontare pari al 15 per cento del PIL. Abbattere questo margine elevato di evasione che persiste tutt'oggi è molto importante sia per recuperare flussi finanziari, sotto forma di ulteriori entrate fiscali, al fine di abbattere il debito, sia per ragioni di equità perché l'evasione impone un maggior onere ai cittadini che già pagano le tasse. Alesina e Marè effettuano dei calcoli sui livelli di evasione degli altri Paesi occidentali per confrontarli con il livello di evasione in Italia e, quindi, rimarcare la straordinarietà del caso italiano. I loro calcoli si basano su un'ipotesi di spesa pubblica costante e sulla consapevolezza che un tasso positivo di evasione esiste in qualsiasi Paese e non è eliminabile. Se dal 1970 in poi, gli italiani avessero evaso le imposte tanto quanto i cittadini americani, il debito pubblico in Italia sarebbe stato nel 1996 di poco superiore all'80 per cento del PIL. Se gli italiani avessero evaso quanto i cittadini inglesi che, a loro volta evadono circa il 5 per cento del PIL, il debito pubblico in Italia sarebbe appena superiore al 60 per cento del PIL, cioè un livello eguale al valore soglia imposto dal Trattato di Maastricht e ribadito nel Patto di Stabilità e Crescita. La questione fiscale rimane quindi una questione aperta perché ad essa è legata la credibilità dell'Italia a rimanere nell'Unione Europea ed essere a pieno titolo Stato membro della moneta unica europea.

La gestione della politica di bilancio da parte degli Stati membri dell'UEM ha imposto anche all'Italia una diversa gestione del bilancio. Lo Stato italiano ha organizzato dal punto di vista

giuridico-contabile il suo bilancio attraverso la legge Finanziaria⁷ che dal 1978 ha previsto che il governo appronti uno schema di bilancio dello Stato riferito all'anno successivo a quello in cui viene presentata e deve essere approvata dal Parlamento entro l'anno in corso della presentazione. Purtroppo la legge Finanziaria si è rivelata una legge troppo facilmente emendabile e che guarda ad un orizzonte temporale troppo breve, per cui sono prevalsi per molti anni i molteplici interessi dei vari gruppi politici e delle forze sociali rispetto alle reali disponibilità dello Stato, drenando risorse a scapito delle generazioni future. Inoltre dal 1988 è stato introdotto il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (Dpef) che il governo presenta nel mese di maggio e attraverso il quale cerca di impostare un piano finanziario dell'amministrazione pubblica per un triennio. Nonostante questo secondo strumento per gestire il bilancio dello Stato i risultati sono stati modesti in una situazione altresì deteriorata già negli anni Ottanta da tassi di inflazione elevati, tassi di interesse reali elevati che a sua volta appesantivano la spesa per interessi sul debito da parte dello Stato.

Il governo guidato da Carlo Azeglio Ciampi, nel periodo 1993-1994, ha effettivamente cercato di rafforzare il risanamento economico-finanziario dell'economia italiana e del suo bilancio pubblico, riducendo inoltre l'inflazione con un accordo con le parti sociali nel Luglio del 1993 in cui si impostava una politica dei redditi di contenimento delle retribuzioni. L'inflazione in Italia nel 1996, grazie a questa politica, si è attestata intorno all'1,5 per cento, uno degli indicatori migliori fra quelli dei Paesi dell'Unione Europea, dove il tasso medio risultava essere dell'1,7 per cento. Inoltre Ciampi ha avviato l'economia italiana verso una prospettiva di crescita del PIL. Il suo governo dal profilo tecnico ha cercato soprattutto di superare quella incompatibilità fra esigenze di risanamento e raccolta di consenso politico su un programma di riequilibrio del bilancio pubblico, ma anche della bilancia dei pagamenti; programma la cui necessità era stata evidenziata da Baldassarri (1993). Questo ha permesso all'Italia di intraprendere un percorso virtuoso e di consolidare una più credibile convergenza ai criteri imposti dal Trattato di Maastricht.

Il governo presieduto da Lamberto Dini nel periodo 1995-1996, sotto l'impulso dato dal Trattato di Maastricht, ha varato nell'Agosto del 1995 una importante riforma del sistema pensionistico volta a contenere sia il deficit pubblico che a creare le premesse per una stabilizzazione del rapporto debito/PIL. Un altro elemento che ha contribuito al riequilibrio di bilancio è stato l'inasprimento fiscale che ha fatto diventare l'Italia della seconda metà degli anni Novanta uno dei Paesi europei con la pressione fiscale più elevata, anche se è rimasto il Paese europeo con il tasso di evasione più alto. Nel 1979 in Italia il totale del reddito prelevato dal fisco come percentuale del PIL si attestava al 26,6 per cento, nel 1996 tale percentuale superava il 43 per cento raggiungendo la pressione fiscale della Germania, mentre la Gran Bretagna manteneva una pressione fiscale più contenuta, circa il 35 per cento del PIL frutto di una politica economica più liberista. Quindi la scelta dell'integrazione europea ha determinato in Italia, soprattutto per le esigenze di consolidamento fiscale, nel corso del ventennio 1980-2000 la più rapida crescita della pressione fiscale.

La presenza di regimi fiscali differenziati e pressioni fiscali diverse fra i paesi europei fa sì che uno dei problemi dell'Europa del dopo Maastricht rimane quello dell'armonizzazione fiscale.

Il governo guidato da Romano Prodi in carica per circa due anni e mezzo (1996-1998) con le sue "pesanti" manovre di bilancio è riuscito a far scendere ulteriormente il rapporto deficit/PIL, mantenendo un avanzo primario che già il governo Dini era riuscito ad ottenere a fronte di una onerosa spesa per interessi sul debito, così il fabbisogno complessivo dello Stato si è ridotto drasticamente, come si evince dalla Tabella 2. Per quanto riguarda il debito pubblico sebbene il rapporto debito/PIL sia rimasto sostanzialmente bel al di sopra della soglia del criterio di Maastricht ha cominciato tuttavia a diminuire facendo intravedere la possibilità di una stabilizzazione

⁷ La legge finanziaria è stata introdotta nel nostro ordinamento contabile con la L. n. 468/1978.

virtuosa. Ciò ha consentito all'Italia nel maggio del 1998 di venire ammessa ad entrare nel gruppo dei primi paesi dell'Euro.

Inoltre il governo Prodi, di fronte all'elevato di disoccupazione di circa il 12 per cento in Italia, un problema comune a diversi Paesi europei, ha varato un pacchetto di misure noto come "pacchetto Treu" contenuto nella legge 196/1997. Questa legge, decisa soprattutto per fronteggiare il problema della disoccupazione giovanile ha determinato profonde modifiche al mercato del lavoro. La legge contiene disposizioni che regolano direttamente determinati istituti (apprendistato, tirocini, lavoro interinale), disposizioni sulla produzione legislativa futura e disposizioni di rinvio della contrattazione sociale⁸.

Indubbiamente l'economia italiana ha necessità di subire alcune profonde trasformazioni che riguardano non solo il mercato del lavoro con una maggiore flessibilità, ma anche il sistema produttivo che deve andare incontro a un mutamento strutturale, dove l'innovazione tecnologica assume un ruolo di primo piano. Innovazione, puntare ai settori produttivi più dinamici in termini di domanda globale e aprirsi al mercato globale sono i punti salienti per un rilancio dell'economia italiana e per una sua trasformazione che potrà verosimilmente condurre ad una crescita più sostenuta.

Tornando al tema del debito pubblico in Italia, questa grandezza nel 1983 ammontava circa 456 miliardi di lire ed era pari al 71,99 per cento del PIL⁹. Nel 1994, appena undici anni dopo, diventa pari al 124,3 per cento del PIL per poi diminuire leggermente e gradatamente negli anni successivi come viene mostrato nella Tabella 2. La ragione principale di questo forte crescita è da imputare principalmente alla spesa per interessi sul debito.

La Tabella 2 contiene i principali indicatori del bilancio della Pubblica Amministrazione (P.A.) in Italia nel periodo 1990-2000. L'indebitamento netto dell' P.A. è dato dalla somma delle due voci: spesa per interessi e disavanzo primario. Se si guarda alla voce disavanzo primario si vede chiaramente che partire dal 1991 la situazione del bilancio dello Stato migliora in quanto vengono creati degli avanzi primari (entrate correnti maggiori delle uscite correnti al netto degli interessi sul debito). Si ha una breve interruzione di questo percorso virtuoso nel 1996 per poi riprendere negli anni successivi.

Tabella 2

BILANCIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN ITALIA
(in percentuale del PIL)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Entrate	42,6	43,8	46,0	47,3	45,1	45,6	45,8	48,0	46,4	46,7	45,8
Spese	54,4	55,5	56,6	57,6	54,3	53,2	52,9	50,7	49,2	48,4	47,3
Spese per interessi	10,5	11,9	12,6	13,0	11,4	11,5	11,5	9,4	8,0	6,7	6,5
Disav. – Avanz. Primario	1,3	-0,2	-2,0	-2,8	-2,1	3,9	-4,4	-6,7	-5,2	-5,0	-5,0
Indebitamento netto	11,8	11,7	10,7	10,3	9,3	7,6	7,1	2,7	2,8	1,8	1,5
Fabbisogno complessivo	10,5	11,0	10,8	10,9	9,7	7,2	7,5	1,9	2,5	0,7	2,3
Debito	97,2	100,6	107,7	118,2	124,3	123,8	122,7	120,2	116,4	114,6	110,5

Fonte: Banca d'Italia (2001)

⁸ Per un'analisi dei problemi dell'occupazione dopo Maastricht e il "pacchetto Treu" si veda Schilirò (1998), l'Introduzione.

⁹ Banca d'Italia (1997).

Nonostante i risultati positivi in tema di bilancio pubblico ottenuti dai vari governi negli anni Novanta, rimane l'esigenza di elaborare un piano di riforma strutturale dell'economia italiana che consenta l'abbattimento del debito pubblico. Tale piano dovrebbe prevedere, come già indicato in Schilirò (1997), una rimodulazione dello Stato sociale, tenendo conto delle nuove esigenze del Paese in termini demografici, ma anche riguardo all'assistenza e alla previdenza, poiché in questi ultimi anni si è invertito il rapporto fra chi lavora e chi percepisce una pensione. L'attuale situazione mette a rischio la possibilità per le nuove generazioni di poter usufruire nel futuro di una copertura pensionistica pubblica, in questo contesto la riforma Dini del Luglio 1995, seppure importante, è da considerarsi solo un primo passo.

La variabile determinante per ridurre il peso del debito pubblico è il tasso di interesse. Una conferma del "peso" di questa variabile la si ha guardando nella Tabella 2 la situazione degli indicatori di bilancio nell'anno 2000, un anno dopo l'avvio dell' UEM, in particolare alla voce spese per interessi. Si vede chiaramente che il Trattato di Maastricht ha consentito di avere tassi di interesse minori rispetto a quelli conosciuti precedentemente, basta ricordare che nel 1992 il tasso ufficiale di sconto era al 13 per cento, nel 1994 il tasso di interesse nominale era già del 8,77 per cento come è indicato nella Tabella 1. La situazione è andata via migliorando con una discesa dei tassi. Nel 1996 il Governatore della Banca d'Italia aveva deciso di fissare il tasso ufficiale di sconto al 6,5 per cento, nel 1998 il tasso era sceso al 3,5 per cento ed è rimasto più o meno allo stesso livello anche nel 2000. Tuttavia il livello della spesa per interessi rimane ancora elevato e assorbe tutto l'avanzo primario, lasciando una margine di indebitamento netto positivo. Se si guarda al rapporto debito/PIL, nel 2000 esso è risultato pari al 110,5 per cento, con un calo di 4,1 punti rispetto all'anno precedente, una variazione superiore a quella registrata nel 1999 (1,8 punti) e un miglioramento continuo dal 1994. Per l'anno 2000 questo risultato positivo è attribuibile alla crescita nominale del PIL, che nell'anno in questione è stata superiore di quasi due punti rispetto a quella dell'anno precedente (1999). Inoltre l'onere medio del debito si è ridotto, ma in modo marginale, attestandosi al 5,9 per cento rispetto al 6,0 del 1999, mentre l'avanzo primario è rimasto invariato.

L'analisi svolta evidenzia come la stabilizzazione del debito di un Paese dell'UE come l'Italia passa attraverso l'adeguamento dei parametri fiscali ai criteri fissati nel Trattato di Maastricht e, successivamente, e nel Patto di Stabilità e Crescita. L'obiettivo irrinunciabile per l'Italia è quello di garantire che la stabilizzazione del debito sia permanente e strutturale, ovvero che si attui un aggiustamento che porti ad una caduta costante e continuo del rapporto debito/PIL. Questo è possibile se si riescono ad ottenere avanzi primari superiori al 3 per cento, come del resto è evidenziato nella Tabella 2, dove proprio a partire dal 1996 l'avanzo primario ha raggiunto il 4,4 per cento e, in maniera corrispondente, il rapporto debito/PIL è diminuito. L'avanzo primario ha continuato negli anni successivi a superare la soglia del 3 per cento fino al 2000, anzi tale indicatore è cresciuto nel tempo superando anche il 6 per cento nell'anno 1997 e così il rapporto debito/PIL ha beneficiato di questa situazione positiva di bilancio, diminuendo in maniera sempre più significativa con un miglioramento di 12 punti percentuali in 5 anni (1996-2000).

Ma la crescita rimane fondamentale per far diminuire il rapporto debito/PIL e per il futuro dell'economia italiana. Nel periodo 1981-1990 il tasso di crescita medio del PIL reale in Italia era pari al 2,3 per cento. Se invece si guarda al tasso di crescita del PIL reale nel decennio successivo, ovvero nel periodo 1991-2000, l'Italia è cresciuta con un tasso medio del 1,6, ovvero un valore nettamente inferiore. In particolare i tassi di crescita del PIL italiano della prima metà degli anni Novanta sono sempre stati inferiori a quelli medi europei. Nel quinquennio 1996-2000 il tasso medio di crescita del PIL è stato invece pari al 1,9 per cento, superiore quindi ai cinque anni precedenti e maggiore della media degli anni Novanta. Indubbiamente le politiche economiche messe in atto dai governi nella seconda metà degli anni Novanta hanno contribuito a spingere l'economia italiana verso un sentiero di crescita più sostenuto, tuttavia questi sforzi sono stati insufficienti perché sono rimaste ancora molte risorse inutilizzate – il tasso di disoccupazione

italiano è rimasto al di sopra della media europea con una forte presenza di giovani disoccupati soprattutto nel Mezzogiorno –, siamo rimasti con un sistema produttivo che ha continuato a presentare segni di debolezza in quanto caratterizzato da poca innovazione e un sistema dei servizi che continua a mostrare molte sacche di arretratezza e sembra incapace di sostenere la sfida competitiva imposta dalla globalizzazione (Paganetto, 1999). Anche la bilancia dei pagamenti gioca un ruolo importante per la crescita e può contribuire alla diminuzione strutturale del debito (orsetti e Roubini, 1996). Inoltre le istituzioni, che svolgono un ruolo importante nel governo dell'economia, spesso non hanno compreso e continuano a non comprendere a sufficienza le esigenze degli attori economici (imprenditori, lavoratori, imprese, consumatori) anzi tendono a frenare le loro iniziative attraverso un apparato burocratico ipertrofico e lento. Infine la spesa pubblica è rimasta ipertrofica, con ampie zone di spreco e inefficienze, mentre l'evasione diffusa rimane un problema irrisolto dell'economia e della società italiana. Così la questione fiscale e il debito pubblico rimangono per l'Italia dei prossimi anni problemi aperti anche con l'adozione della moneta unica.

Conclusioni

I criteri del Trattato di Maastricht con il successivo Patto di Stabilità e Crescita e l'introduzione della moneta unica hanno modificato in modo sostanziale la politica di bilancio dei Paesi europei e dell'Italia in particolare. L'economia italiana rimane però caratterizzata da un debito pubblico elevato e da un tasso di crescita debole, tutto ciò avviene in un contesto europeo che si è dato dei vincoli stringenti ma anche in una realtà economica caratterizzata dalla globalizzazione e da una forte competizione sul piano industriale dove l'innovazione diventa la variabile strategica. La questione del peso del debito pubblico in Italia deve essere dunque affrontata in modo deciso anche nei prossimi anni e va coniugata al tema della crescita. Questa sfida è molto importante se l'Italia vuole garantirsi un futuro di benessere economico, coesione sociale e libertà politica. Il governo dell'UEM, a sua volta, rimane ancora frammentato, con le sue Istituzioni paralizzate spesso dai meccanismi di voto basati sull'unanimità, da un'asimmetria nei meccanismi decisionali fra la politica monetaria e quella fiscale e da una BCE che svolge solo alcuni compiti propri delle Banche Centrali. E' necessario di conseguenza un maggior coordinamento delle politiche macroeconomiche dei Paesi che aderiscono all'UEM, ma in prospettiva anche la leva fiscale come quella monetaria dovrà essere gestita da un unico decisore europeo.

Bibliografia

Alesina A., Marè M., 1996, Evasione e debito, in Monorchio A., *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992*, Bologna, Il Mulino.

Arcelli M., 1990, *Politica monetaria e debito pubblico negli anni '80 in Italia*, Torino, Utet.

Baldassarri M., 1993, Il perverso modello di inviluppo italiano tra risanamento economico e consenso politico: la crisi del '92, l'occasione del '93, *Rivista di politica economica*, n.8/9, pp.79-97.

Banca d'Italia, 1997, *Relazione annuale e Considerazioni finali*, Roma.

Banca d'Italia, 2001, *Relazione annuale e Considerazioni finali*, Roma.

Brunila A., Buti M., Franco D., 2001, *The Stability and Growth Pact - The architecture of fiscal policy in EMU*. London, Palgrave Macmillan.

Corsetti G., Roubini N., 1996, La questione fiscale nell'Europa di Maastricht, in Monorchio A., *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992*, Bologna, Il Mulino.

Giavazzi F., Pagano M., 1990, "Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries", in *NBER Macroeconomic Annual*, edited by O.J. Blanchard, S. Fisher, MIT Press, Cambridge, MA, pp. 75-122.

Istituto Monetario Europeo, 1997, *La politica monetaria unica nella terza fase*, Francoforte.

Istituto Monetario Europeo, 1998, *Rapporto sulla convergenza*, Francoforte.

Padoa-Schioppa T., 1992, *L'Europa verso l'unione monetaria: dallo SME al Trattato di Maastricht*, Torino, Einaudi.

Paganetto L. (ed.), 1999, *Oltre l'euro, istituzioni, occupazione e crescita*, Bologna, Il Mulino.

Parlamento Europeo, 1998, *Italia e UEM*, Briefing 4, Bruxelles, Direzione Generale degli Studi Divisione Affari Economici.

Quadrio Curzio A., 1996, *Noi, l'economia e l'Europa*, Bologna, Il Mulino.

Saulla M.R., 1995, *Il Trattato di Maastricht*, Napoli, Edizione Scientifica Italiana.

Schilirò D., 1997, Debito pubblico ed Europa, problemi di stabilizzazione del debito pubblico in Italia e i criteri di convergenza del Trattato di Maastricht, *Jure Praesentia*, n.1/2 , pp.153-175.

Schilirò D. (a cura di), 1998, *Coordinamento della politica macroeconomica e occupazione, Atti della Conferenza Internazionale dell'Associazione Italiana degli Economisti del Lavoro*, Messina, Intilla Editore.

Von Hagen J. , Eichengreen B., 1996. Federalism, fiscal restraints, and European monetary union, *American Economic Review, Papers and Proceedings* (86) 2, pp. 134-138, May.