

Società italiana di economia pubblica

WORKING PAPERS SIEP

Stabilizzazione ed evoluzione strutturale della finanza pubblica italiana

Luigi Bernardi

*Dipartimento di Economia pubblica e territoriale
Università di Pavia*

Abstract

This paper reproduces the content of a lecture given at the Conference “Legge finanziaria e governo dell’economia: Patto di stabilità, occupazione e sviluppo” (“*Budgetary Law and Governing the Economy: Stability Pact, Employment and Growth*”), held in Pavia on October 15-16th 1999, on the initiative of the University’s Faculty of Economics and the Pavia’s Chamber of Commerce. The paper provides a broad outline of the dramatic changes which occurred to Public Sector of Italian economy during the last decade. First, the budget adjustment is depicted: it reduced the General Government’s deficit from 10,0% of Gdp in 1991 to the forecasted 2,0% of 1999. Further, the main structural reforms which took place are discussed: privatisation of public enterprises and banks, fiscal federalism, changes in revenues structure, attempts to stabilise and improve welfare expenditure, efforts to make more efficient the bureaucracy apparatus. The paper ends by asking itself if the overall changes may have given course to a new and self consistent model of public intervention and eventually what.

Codici JEL: H20, H53, H60, H77

Parole chiave: Finanza pubblica, Italia, Riforme anni '90

Indirizzo E-mail: eunice@unipv.it

Tel.: +39 0382 504 413 - **Fax:** * 402

Pavia, 30 gennaio 2000

1. Introduzione e sintesi[?]

Negli anni novanta la finanza pubblica italiana, come quella di altri paesi, europei in particolare, ha subito una serie di rilevanti trasformazioni, di cui l'aggiustamento del preesistente squilibrio di bilancio è stata la più nota e spettacolare, ma che hanno investito anche numerosi aspetti, sia istituzionali che relativi all'azione di prelievo e di spesa, e che sono tuttora largamente in corso. Sull'argomento, e le sue varie articolazioni, esiste una letteratura¹ ormai ampia e diversificata (per tutti, Bernardi, 199*; Monorchio, 1996; Visaggio, 1997; Giannini e Osculati, 1998), che si estende dal dominio più strettamente scientifico al dibattito quotidiano, attraverso numerose combinazioni intermedie di maggior rigore analitico o di più immediata rilevanza politica.

Questo testo non pretende né di rivedere tutta la letteratura in argomento, e tanto meno di approfondire l'insieme dei problemi da essa considerati. Più modestamente si vorrebbero delineare le principali direttrici lungo cui si è sviluppata la trasformazione recente della finanza pubblica nel nostro paese, elaborandone brevemente gli aspetti più critici. L'esposizione inizia (par. 2), doverosamente, considerando il processo di aggiustamento dei conti pubblici: per il passato, si evidenziano alcune caratteristiche peculiari del risanamento italiano, non sempre ben presenti nel dibattito corrente e che ne fanno un caso relativamente anomalo; per il futuro si sottolinea l'inevitabile contraddizione tra gli stretti vincoli di bilancio imposti dal "Patto di stabilità" europeo e la necessità di disporre di risorse adeguate per potenziare l'offerta privata e riqualificare quella pubblica.

Segue la valutazione delle modifiche intervenute nei confini tra Stato e mercato e di quelle relative all'articolazione verticale dei livelli di governo. Lo Stato (par 3) ha mantenuto in misura pressoché integrale le funzioni esistenti, con l'eccezione di buona parte delle industrie e delle banche pubbliche, passate al mercato: con successo nel caso

[?] *Stesura della Relazione dal medesimo titolo presentata alla Conferenza "Legge finanziaria e governo dell'economia: Patto di stabilità, occupazione e sviluppo", svoltasi a Pavia il 15-16 Ottobre 1999, su iniziativa della Facoltà di Economia dell'Università e della Camera di commercio. Ringrazio il Preside di Economia, D. Velo, per aver consentito questa pubblicazione. Il testo deve molto ai contributi degli Autori del Rapporto sulla finanza pubblica italiana da me curato per il Mulino di Bologna, in particolare ai saggi pubblicati nell'edizione 1999. Lavoro rivisto con le informazioni disponibili al 15 Gennaio 2000. Cofinanziamento Murst 1997-98.*

di produzioni competitive di beni strettamente privati; con risultati per ora più indefiniti e meno sicuri da parte delle *utilities* e delle istituzioni creditizie. La centralizzazione delle entrate e qualche maggiore decentramento dei servizi, voluti dai Costituenti e confermati dalla riforma tributaria del 1972, sono stati l'oggetto di critiche crescenti, oltretutto di più o meno evoluti e convinti attacchi politici, a partire dagli anni '80. Il risultato non è stato la rifondazione federale dello Stato, ma un decentramento amministrativo e fiscale, in corso non senza difficoltà, volto soprattutto a restituire agli enti periferici maggiore autonomia finanziaria, nella speranza di poter così promuovere una gestione più efficiente e politicamente controllata delle risorse disponibili.

Si passa a questo punto all'esame della revisione operata o in agenda del prelievo tributario e delle politiche sociali: in entrambi i casi si tratta di operazioni più o meno ampie di correzione delle maggiori distorsioni dei sistemi previgenti, accompagnate da una tendenza evolutiva verso modelli complessivi rinnovati e più adeguati alle esigenze attuali. La riforma tributaria in corso (par 5) si è così posta obiettivi di semplificazione dei prelievi e degli adempimenti, di decentramento delle fonti di entrata, di maggior neutralità, nel senso della maggiore uniformità, della tassazione, di perequazione del carico tributario, di progressivo adeguamento al paradigma della *Dual Income Taxation* adottata dai paesi nordici. Gli esiti sin qui conseguiti variano da caso a caso: sembrano più favorevoli, ad esempio, per la tassazione dei proventi finanziari, mentre appaiono per ora significativi ma più discussi riguardo alla tassazione delle imprese. Vincoli di bilancio e orientamenti condivisibili di politica economica hanno sconsigliato massicce operazioni di detassazione, pur da tante parti invocate quale (incerta) panacea per stimolare crescita ed occupazione. La redistribuzione del prelievo è stata avviata: sono indubbie la valenza equitativa e lo sforzo volto all'emersione di imponibile, dovrebbero aumentarne l'entità e divenirne meno disperse, più eque ed efficienti le destinazioni.

Nel contesto di parametri demografici e macroeconomici particolarmente critici, il *welfare* italiano (par 6) richiederebbe ulteriori interventi di controllo della spesa e di ricomposizione delle prestazioni, oltre a quelli di notevole rilievo già adottati o in corso. Si propone così l'accelerazione della riforma Dini delle pensioni: per superare le inevitabili opposizioni, il Governo sta cercando un complesso rilancio dei trattamenti privati complementari, fin qui rimasti senza molto seguito, anche per effetto dello

¹ Come da nota iniziale, si farà un diffuso rinvio ai testi del Rapporto di finanza pubblica citato, almeno

sviluppo raggiunto nel nostro paese dal sistema pubblico a ripartizione, che rende a sua volta difficili combinazioni praticabili per tempi e costi di un passaggio significativo a previdenze di mercato a capitalizzazione. E' in atto una delega in atto per la riforma degli ammortizzatori sociali, i cui criteri ispiratori appaiono corretti, ma si richiederebbe il completamento di una per altro costosa attuazione di una rete generale di protezione dal disagio economico in quanto tale. La riforma e il potenziamento dell'assistenza dovrebbe poi procedere con l'"universalismo selettivo" prefigurato dalla "Commissione Onofri": tuttavia la scarsità delle risorse disponibili accentua il classico dilemma su quanto stringente debba essere il grado di selettività.

La conferma pressoché integrale delle preesistenti funzioni dell'intervento pubblico, pur largamente riformate o in corso di revisione, richiede un necessario e profondo ammodernamento di apparati e procedure dell'Amministrazione e degli enti erogatori dell'offerta di servizi e di prestazioni sociali (par. 7). Un processo in questa direzione è stato avviato dal Governo Ciampi e dal Ministro Cassese fin dal 1993 ed è poi proseguito a fasi alterne, tra l'altro e soprattutto con il tentativo di conferire connotati più aziendali all'attività amministrativa e scartando invece per lo più le alternative di un maggior *outsourcing*, con restrizione degli apparati pubblici, così come l'introduzione in questi ultimi di processi emulativi della concorrenza. Sarà comunque una trasformazione lunga e continuamente contrastata da interessi costituiti di varia natura: è inevitabile quindi che per ora si stenti ad apprezzarne i benefici.

Il testo si conclude (par. 8) evidenziando la difficoltà di comporre in un quadro unitario e di elevata coerenza intrinseca le trasformazioni attuate ed in corso nella finanza pubblica italiana. D'altra parte, la teoria e le ideologie prevalenti propongono spesso indicazioni normative insicure e contingenti, quanto ai principi od alle possibilità di attuazione. A loro volta, i Governi che hanno gestito il processo sono stati vincolati da diversi connotati di sovranità limitata. In questo contesto, l'aver evitato il crollo finanziario ed impedito l'ulteriore degrado dell'offerta pubblica, iniziandone invece la razionalizzazione, è stato un percorso ragionevole e meritorio, mentre tentativi di mutamenti più radicali avrebbero rischiato di produrre squilibri dalle conseguenze imprevedibili. Si vorrebbe tuttavia che gli interventi in corso fossero realizzati con maggiore tempestività, ampiezza e portata innovativa, e che li sostenessero maggiore

come punto di partenza e solo per comodità, specie nel caso di bibliografie particolarmente articolate.

determinazione politica ed amministrativa, e un più intenso grado di partecipazione sociale.

2. *L'aggiustamento strutturale dei conti pubblici*

Come è ormai del tutto noto, nel corso degli anni '90 si è realizzato uno spettacolare aggiustamento strutturale dei conti pubblici italiani, motivato sia dalla necessità di far rientrare una situazione ormai prossima all'instabilità finanziaria, sia dalla volontà di ricondurre il deficit pubblico nei limiti richiesti per l'appartenenza all'Unione monetaria europea. Il processo è stato largamente dibattuto e studiato, anche se, come vedremo, ulteriori analisi sarebbero opportune. Ci limitiamo quindi a richiamarne alcuni aspetti soltanto, quelli più controversi nel dibattito corrente, ricordando in via preliminare alcuni necessari cenni essenziali sulla fenomenologia e sulle analisi dello squilibrio intervenuto in precedenza nella finanza pubblica italiana, a partire dalla seconda metà degli anni '60².

L'avvio della dilatazione del deficit va attribuito alla componente primaria, ed è dipeso dalla prolungata staticità delle entrate, a fronte di una spesa crescente in linea con la norma europea, specie per estendere e generalizzare le grandi aree dei servizi sociali e delle prestazioni di *welfare*. L'indebitamento netto primario delle P.A. raggiunge così quasi il -8% del Pil (serie dell'epoca) nel 1975, per poi ridursi nell'intorno del -4% durante i primi anni '80 (per effetto del recupero delle entrate e nonostante una nuova accelerazione della spesa), ed attenuarsi ulteriormente negli anni successivi. Questo profilo del saldo primario, l'acuirsi dei suoi valori negativi con l'avvento (sia nei primi anni '70 che '80) di Governi che restringono e spostano al centro la base parlamentare della coalizione, una sorta di *displacement effect* (nel senso di Peacock e Wiseman) del disavanzo complessivo provocato dall'endogeneità del bilancio pubblico rispetto ai ripetuti shock macroeconomici del periodo inducono ad una adeguata cautela nell'accettare acriticamente la tesi prevalente, che attribuisce origine e sviluppo del deficit, specie primario, a fattori di tipo soprattutto politico -

² Sull'argomento esiste una letteratura davvero ampia e articolata: per tutti, ricordiamo, in breve successione e con bibliografia, Bernardi, 1984; Artoni, 1986; Ente Einaudi, 1992; Morcaldo, 1993; Monorchio, 1996, Visaggio 1997.

istituzionale, in particolare ad una presunta stagione di scarsa autonomia dei Governi nei confronti di un preteso dilagante consociativismo parlamentare (per tutti, da ultima, la sintesi di Visaggio, 1997). Dalla metà degli anni '70', per effetto prima dell'accumulo del debito e, poi, soprattutto, dagli anni '80, in conseguenza di politiche monetarie da allora costantemente restrittive (per tutti, Artoni, 1986; Bosi, Golinelli e Stagni, 1989; Galli e Giavazzi, 1992), si innesca la crescita della spesa per interessi, che progressivamente arriva a coprire una frazione sempre più ampia del deficit complessivo. L'effetto dei saldi passivi sulla stabilità del debito viene contenuto, fin oltre la metà degli anni '70, dalla presenza di tassi reali negativi (con un'elevata tasso da inflazione) e di un cospicuo ammontare del signoraggio, due fenomeni entrambi rientrati con gli anni '80: politiche economiche più ortodosse di quelle degli anni '70 avrebbero per altro aumentato, non diminuito, la crescita del debito rispetto al Pil (Giavazzi e Spaventa, 1989).

Dopo questi richiami, possiamo ora rivolgerci al panorama dei conti pubblici italiani degli anni '90 e a quello prospettico a medio termine, che sono riportati nella Tab. 1³. La prima Repubblica non lascia l'eredità di una divaricazione tra entrate e spese al netto dagli interessi. Il saldo primario del 1991 è anzi ormai stato ricondotto in lieve attivo (0,3% del Pil), ma si tratta di un equilibrio precario, raggiunto per lo più con aumenti, talora non strutturali, di entrate e che sottende dinamiche di spesa potenzialmente insostenibili, soprattutto per l'involuzione intervenuta nei ritmi di crescita dell'economia e nelle prospettive demografiche: in ogni caso, la congiuntura di fine anni '80 avrebbe consentito un aggiustamento di bilancio più robusto (Sartor, 1998). Lungo tutti gli anni '90, la persistenza del deficit è comunque dovuta per intero alla spesa per interessi: fino al 1996 i miglioramenti sia pure oscillanti ottenuti nel saldo primario sono infatti stati regolarmente frustrati, nei loro effetti sul disavanzo totale, dall'espansione del servizio del debito.

La caduta della spesa per interessi, dipendente dalla convergenza dei tassi italiani verso i più contenuti livelli europei realizzatasi principalmente con l'avvicinarsi dell'ingresso dell'Italia nella moneta unica (Bianchi, 1997), è dunque stata una

³ I dati 1991 e 1995 sono stati qui riformulati in termini sostanzialmente omogenei al Sec95, il nuovo schema contabile europeo in cui sono espressi quelli 1999-2003, tratti dal Dpef 2000-2003 (giugno 1999). Informazioni più recenti di preconsuntivo aumentano per altro la valutazione delle entrate 1999, riducendo invece quella dell'indebitamento netto, in entrambi i casi per circa mezzo punto di Pil.

componente necessaria (e strutturale, per la parte, del tutto prevalente, attribuibile al venire meno dei differenziali *swap* nei tassi) dell'aggiustamento di bilancio negli anni più recenti: nel decennio ha contato per 3,2 punti nella riduzione del deficit complessivo, a sua volta pari a circa 7-8 punti di Pil dal 1991 al 1999. Non è però stato l'unico né il prevalente fattore di abbattimento del disavanzo, sia in termini numerici, sia in senso causale (Chiorazzo e Spaventa, 1999). La tesi che confina l'aggiustamento di bilancio italiano ad un mero fatto finanziario, per di più eterodiretto dalla decisione dei partner europei di accettare l'Italia nella moneta unica, non trova quindi adeguato conforto nei dati.

Più della flessione degli interessi ha dunque contato (per 4-5 punti) l'aumento progressivo dell'avanzo primario, salito e destinato a rimanere su valori storicamente elevati (4,5-5% circa nel 1999), sia quanto agli effetti di domanda, sia in termini di scambio fiscale tra prelievo e offerta pubblica. La crescita del saldo primario va in apparenza imputata principalmente ad un incremento di entrate (3-4 punti), piuttosto che a una riduzione di spesa al netto dagli interessi (-1,3 punti circa), fenomeno noto, ma che merita alcune precisazioni. La presenza di un'elevata componente di entrate (almeno il 50%) negli interventi di aggiustamento più significativi (1991-93 e 1995-97, quando correttamente classificati quanto agli effetti sul conto delle Pa) non ne ha impedito il successo, in termini di seguente riduzione del rapporto debito/Pil (con un *lag* di troppo per il 1991-93), contrariamente alle attese della letteratura in argomento (da ultimo, Zaghini, 1999 e bibliografia *ivi*). Inoltre, non esistono evidenze sicure che l'impatto deflazionistico di manovre maggiormente concentrate su tagli di spesa sarebbe stato minore (Bernasconi e Marenzi, 1998). La ragione va forse cercata nel fatto che, pur ammettendo che maggiori entrate abbiano effetti positivi sulle aspettative di risanamento inferiori di quelli di minori spese, si è spesso trattato di prelievi non trasparenti, temporanei di fatto o per annuncio, quindi con impatti di domanda limitati. In effetti, come si può notare dalla Tab. 1, la pressione delle imposte dirette è rimasta sostanzialmente costante nel decennio, mentre è aumentata quella degli altri tipi di prelievo, tributario e non (ricordando che dal 1998 l'adozione dell'Irap sottrae circa 2,5 punti di Pil dai contributi sociali a favore delle imposte indirette). Infine, si noti che, con l'eccezione di alcuni anni particolari (1993, 1997 e, ora, 1999), la pressione fiscale non ha normalmente superato quella media europea: il risanamento italiano non può quindi

Tab. 1 - *Conto economico consolidato delle Pubbliche amministrazioni. Valori assoluti in miliardi di lire (*)*.

	1991	%PIL	1995	%PIL	1999	%PIL	2003	%PIL
Imposte dirette	210046	14,6	263494	14,7	315023	14,8	353614	14,1
Imposte indirette	163821	11,4	215935	12,1	323635	15,2	383505	15,3
Contributi sociali	211546	14,7	263809	14,8	276311	13,0	309624	12,3
Altre entrate correnti	36552	2,5	55134	3,1	66030	3,1	72903	2,9
Entrate in conto capitale	5125	0,4	14697	0,8	7128	0,3	7938	0,3
Entrate fiscali	588345	40,9	753452	42,2	917469	43,2	1049243	41,8
Totale Entrate	627089	43,5	813069	45,5	988127	46,5	1127584	44,9
Consumi collettivi, di cui:	287063	19,9	319134	17,9	381395	18,0	427791	17,1
- redditi	181152	12,5	200521	11,2	225628	10,6	250999	10,0
- consumi intermedi e altro	108466	7,4	118613	6,7	155767	7,4	176792	7,1
Prestazioni sociali	225369	15,7	298752	16,7	368875	17,4	424496	16,9
Contributi produzione	27115	1,9	26256	1,5	29100	1,4	26094	1,0
Altre uscite correnti	15018	1,0	17046	1,0	25647	1,2	28501	1,1
Totale uscite correnti	554565	38,5	661188	37,0	805017	37,9	906882	36,2
Uscite in conto capitale	67580	4,7	82731	4,6	84324	4,0	89107	3,6
Uscite nette interessi	622144	43,2	743919	41,6	889341	41,9	995989	39,7
Interessi	148480	10,3	205991	11,5	150168	7,1	133907	5,3
Totale uscite	770625	53,5	949910	53,2	103950	48,9	1129896	45,0
					9			
INDEBITAMENTO NETTO	-143535	-10,0	-136841	-7,7	-51382	-2,4	-2312	-0,1
SALDO PRIMARIO	4.945	0,3	69150	3,9	98786	4,6	131595	5,2

(*) Fonti e definizioni dati a nota 2 del testo.

essere considerato come la conseguenza di una operazione di tassazione oppressiva.

La flessione *ex post* della spesa risulta da una contrazione di tutte le componenti, e dei consumi collettivi in particolare, con l'eccezione delle prestazioni sociali. Confermando tendenze in parte già in atto nella seconda metà degli anni '80, si è però disinnescato o almeno rallentato il potenziale espansivo dei pagamenti, a medio e a lungo termine, anche nello stesso comparto della protezione sociale (Monorchio, 1998; Baldacci e Tuzi, 1999): la correzione tendenziale è quindi stata più importante di quella che risulta dal mero andamento dei consuntivi degli anni '90 della spesa al netto dagli interessi.

Gli effetti macroeconomici e redistributivi dell'aggiustamento di bilancio sono stati valutati da una letteratura di qualche ampiezza, ma piuttosto frammentaria, anche in conseguenza della diversità degli approcci teorici di partenza e della specifica casistica studiata (Bernasconi e Marenzi, 1998). Soprattutto, le analisi disponibili si sono concentrate sulle conseguenze di primo impatto delle misure adottate, senza indagarne possibili implicazioni ulteriori. La disciplina fiscale sembra aver avuto un effetto netto negativo sulla dinamica della crescita a breve, almeno stando al confronto con l'esperienza degli altri paesi europei (Chiorazzo e Spaventa, 1999; Congiuntura Irs, 1999): sarebbero quindi prevalse le conseguenze della restrizione della domanda nei confronti di quelle di un possibile miglioramento delle aspettative riguardo all'onere delle obbligazioni future⁴. Mancano, invece, valutazioni di più lungo termine, sostenute da adeguate evidenze analitiche ed empiriche: alla tesi prevalente, secondo cui la stabilizzazione finanziaria ha reso la crescita sostenibile, si è per altro aggiunto l'argomento che essa potrebbe aver provocato il degrado dell'offerta potenziale (Modigliani et al., 1998). Considerazioni in qualche modo simili riguardano la valutazione degli effetti redistributivi delle manovre di bilancio degli anni '90, stimati in numerosi rapporti Cnel, Cer, Ispe-Isae e Prometeia⁵. La microsimulazione dei principali provvedimenti adottati ne evidenzia per lo più un limitato impatto sulla ripartizione dei redditi *ex post*, in prevalenza di tipo perequativo. Non si è per altro cercato di valutare

⁴ Per tutti e con bibliografia, Caselli e Rinaldi, 1998; sul più generale dibattito sottostante l'argomento, Bernasconi, 1999.

⁵ Per una sintesi: Bernasconi e Marenzi, 1998; per un'analisi complessiva, Cer, 1998; per l'aggiornamento alla manovra 2000, Isae, 1999.

se le politiche per la stabilità, non solo di bilancio, adottate negli ultimi anni, possano aver influito sulla distribuzione *ex ante*, funzionale e personale dei redditi, divenuta, come è noto, assai più concentrata nel corso del decennio passato.

L'aggiustamento del bilancio dovrebbe ora continuare, sino al sostanziale raggiungimento del pareggio nel 2003, secondo quanto previsto dal Dpef 2000-2003, per soddisfare il percorso di azzeramento a medio termine dei deficit imposto ai paesi euro dal Patto di stabilità. L'obiettivo potrebbe essere conseguito anche con limitati interventi correttivi addizionali sul saldo primario, pari a circa mezzo punto di Pil, secondo il Dpef 2000-2003 e per effetto di una contrazione delle spese primarie contenuta (-2,0%), ma superiore rispetto a quella prevista per le entrate (-1,5%). La parte prevalente (1,8 punti) dell'aggiustamento, tra il 1999 ed il 2003 deriverebbe ancora da un'ulteriore caduta degli interessi, destinata per altro ad arrestarsi al 2002. E' tuttavia necessario che siano soddisfatte le ipotesi assunte dal Dpef sia per la crescita (dal 2,2% nel 2000 al 2,9% nel 2003), sia per i tassi a breve (dal 3,7% nel 2000 al 5,0% nel 2003). Si tratta di stime non irrealistiche, ma relativamente favorevoli per quanto riguarda la crescita e che prefigurano un profilo piuttosto graduale per l'aumento atteso nei tassi. L'evoluzione futura del quadro macroeconomico e finanziario dell'economia europea diviene dunque ancora una volta decisiva per la stabilità della finanza pubblica italiana, che uno scenario meno favorevole di quello tracciato dal Dpef renderebbe sicuramente meno agevole. E' vero infatti che tra crescita e tassi intercorre una certa sostituibilità, quanto agli effetti sui saldi del bilancio pubblico, ma quando le due variabili si muovono contemporaneamente nella stessa direzione: l'ipotesi peggiore, per il deficit italiano, sarebbe quindi quella di una continuazione del *decoupling* negativo degli anni '90 rispetto alla crescita media europea, accompagnata da un precoce aumento dei tassi, volto a raffreddare un presunto eccesso inflazionistico nell'espansione attesa per i paesi euro.

Il percorso in atto e programmato di azzeramento del disavanzo, che prosegue senza interruzioni quello precedente volto a raggiungere la soglia del 3%, solleva il problema dell'opportunità delle controverse direttive del Patto di stabilità, che in questa sede non può essere discusso in modo adeguato, anche dato il grado di sviluppo

raggiunto dalla letteratura in argomento⁶. Ci si limiterà a ricordare una precisazione ed una implicazione necessaria, rispettivamente sui contenuti e sulle conseguenze del Patto. La precisazione riguarda i due obblighi di disciplina finanziaria imposti successivamente con il Patto. Il primo è quello del limite dei disavanzi al 3%, con relativo apparato preventivo e repressivo: si tratta di un requisito di cui si è discussa la quantificazione e la effettiva necessità, alla luce dei vincoli già previsti dal Trattato di Maastricht e delle esperienze di altri stati federali, ma che nella specifica situazione europea attuale può essere considerato accettabile, quali che siano state le ragioni politiche che hanno indotto la Germania ad esigerne l'introduzione. Il secondo obbligo derivante dal Patto implica, come si è già ricordato, il progressivo azzeramento a medio termine dei deficit. Le ragioni con cui lo si è giustificato sono state più di una, più o meno contendibili, ma che, soprattutto, non riescono a giustificare compiutamente (specie tenendo conto delle retroazioni della disciplina fiscale sulla crescita) la fissazione del nuovo *target* di bilancio nel pareggio in termini grezzi, piuttosto che in una regola meno stringente di bilancio strutturale, corretto per il ciclo⁷.

Le prescrizioni del Patto di stabilità comportano cioè vincoli di bilancio estremamente rigidi, che si pongono in conflitto non tanto con una (temporanea) intonazione eventualmente più espansiva della *fiscal stance*, quanto con la possibilità di reperire nei bilanci pubblici risorse di ammontare adeguato per potenziare la competitività dell'offerta privata e per riqualificare l'intervento pubblico, anche nel senso di accrescerne le esternalità positive per lo sviluppo e l'occupazione. Ne deriverebbe un contributo significativo a quella fase prolungata di crescita e di ammodernamento che è necessaria per l'economia europea. Un ritmo più sostenuto di espansione del prodotto potrebbe a sua volta costituire la strategia più efficace e meno costosa per allentare in misura rilevante lo stesso onere futuro delle obbligazioni pubbliche, come più volte è avvenuto in passato⁸. L'Europa sembra puntare sull'ortodossia finanziaria per sostenere la crescita, ma, almeno per il momento, più che dagli effetti sulle aspettative del rigore dei bilanci e dalla certezza dei prezzi, gli andamenti in corso dell'economia sembrano influenzati dalle più usuali, quanto alterne

⁶ Per tutti, Majocchi, 1997 e bibliografia *ivi*. Contributi più recenti sono comparsi di frequente su *Economic Policy*, in particolare si veda il n. 26, 1997.

⁷ Sulla differenza tra valutazione dei saldi effettivi e strutturali nell'ambito del Patto di stabilità per l'Italia, Bernardi e Pierluigi, 1999.

⁸ Alesina, 1988 e ora, per la spesa pensionistica italiana, Baldacci, Giovannini e Mancini, 2000.

ed esogene, vicende della domanda estera e del cambio. Del resto, nell'esperienza storica, significative e persistenti accelerazioni dello sviluppo sembrano in genere da attribuirsi a tutt'altro genere di fattori rispetto al privilegio assicurato alla protezione della stabilità e della ricchezza finanziaria, che si è semmai per lo più accompagnato con fasi di declino dell'economia reale (Cipolla, 1970), ed al quale di recente O. Blanchard (1998) ha alluso nell'enumerare le cause dell'"eusclerosi". Si comprendono le esigenze della costruzione e dell'affermazione della moneta unica, ma non a caso, a suo tempo, gli Stati Uniti preferirono una strada più convenzionale, per avviare la lunga espansione degli anni '90: consistenti svalutazioni su marco e yen, deficit pubblico al 4-5% del Pil, alcuni anni di tassi di interesse reali a breve prossimi allo zero, inflazione al 3-4%.

3. *Stato e mercato: le privatizzazioni*

I dati riportati nel paragrafo precedente, relativi all'incidenza di entrate e spese sul Pil, indicano che le trasformazioni dell'intervento pubblico non ne hanno comportato negli anni '90 una significativa ritirata, a favore di un più ampio spazio per il mercato, e che un recesso del genere non è atteso neppure nel futuro prevedibile. Non è stata quindi accettata la tesi, diffusa nel dibattito e nella letteratura, ma dagli incerti fondamenti sia teorici che empirici (Bernasconi, 1999), secondo cui il rilancio della crescita dell'economia europea ed italiana potrebbe semplicemente derivare da un abbattimento dell'intervento pubblico, sia dal lato delle prestazioni (quelle di *welfare* in primo luogo) che da quello del prelievo. L'offerta pubblica di beni privati e le prestazioni previdenziali sono dunque rimaste e sembrano destinate a rimanere in gran parte affidate alla gestione pubblica, salvo che per la quota, verosimilmente minoritaria e dalla dubbia connotazione effettivamente di mercato, che verrà assorbita dalle pensioni complementari e dai fondi sanitari integrativi. In definitiva, il segmento più rilevante di attività trasferite ai privati risulta costituito dalle produzioni industriali e dall'apparato creditizio ed assicurativo che nel corso dell'ultimo decennio sono stati in gran parte dismessi dal settore pubblico. Alle privatizzazioni si sono accompagnati, o dovrebbero accompagnarsi, in misura più o meno ampia, processi di liberalizzazione, spesso indotti

da direttive Ue, intesi a creare un contesto competitivo, specie nei settori in cui la preesistente attività pubblica godeva di una posizione di monopolio.

L'avvio ed il decorso del processo di privatizzazione delle industrie e delle banche pubbliche sono noti, a partire dall'originaria esperienza britannica degli anni '80, per passare alle vicende di altri paesi, tra cui l'Italia, dove il fenomeno è iniziato da circa un decennio, dapprima in termini prevalentemente istituzionali, di trasformazione cioè secondo tipologie civilistiche della natura degli enti, poi con una crescente ed effettiva cessione della proprietà azionaria ai privati. Le ragioni delle privatizzazioni vengono convenzionalmente individuate in tre argomenti: il venire meno di alcune delle cause (ad esempio, condizioni tecnologiche di monopolio naturale), che avevano giustificato una precedente nazionalizzazione o una configurazione fin dall'inizio pubblica di un dato settore; la disponibilità di una fonte di finanziamento addizionale per ridurre il disavanzo e l'accumulo del debito pubblico; la possibilità di una maggiore efficienza interna, normalmente attribuita alle gestioni private, con riflessi positivi sul benessere sociale (in termini di prezzi e di qualità dei servizi). Il motivo della cassa e quello dell'efficienza richiedono qualche ulteriore commento, per valutare, sia pure brevemente, la strategia italiana delle privatizzazioni.

Se venissero tutte completate, le dismissioni del Tesoro darebbero un introito davvero ingente in termini assoluti, non molto lontano dai dieci punti di Pil e superiore ai proventi della stessa esperienza britannica. A differenza di quanto avvenuto in Gran Bretagna, regole contabili meno permissive adottate più di recente in sede europea non consentono per altro di includere le entrate da privatizzazioni (cioè la contropartita di una cessione patrimoniale) nel computo dell'indebitamento netto del settore pubblico, ma solo di portarle a riduzione del debito monetario. A questo fine, le privatizzazioni italiane hanno svolto un ruolo significativo, specie in anni come quelli in corso, in cui la crescita estremamente ridotta del Pil nominale ha frenato la riduzione del rapporto tra debito e prodotto, pur in un contesto di costo del debito e di deficit fortemente decrescenti. Tuttavia, data l'entità del debito italiano, l'apporto riduttivo delle privatizzazioni può coprire solo una parte minoritaria del percorso di rientro di lungo periodo verso valori quali quelli medi europei. Si noti, inoltre, che il risparmio in conto interessi provocato dalla riduzione del debito è in misura non irrilevante compensato

dalla perdita dei profitti (ingenti negli ultimi anni) delle grandi *utilities* privatizzate in tutto o in parte.

Un giudizio compiuto sugli effetti di efficienza (e di benessere) delle privatizzazioni è sicuramente ancora prematuro, ma i fatti finora svoltisi inducono a delineare una tipologia articolata in tre principali situazioni (Florio, 1999). La prima è quella di industrie manifatturiere, produttrici di beni privati senza particolare rilevanza sociale, in concorrenza con produttori non pubblici già presenti sul mercato. Per questo caso prevale l'opinione secondo cui le privatizzazioni abbiano determinato un generale recupero di efficienza interna, sia pure dal lato della riduzione dei costi più che da quello della espansione od innovazione del prodotto. La situazione delle grandi *utilities* è molto più complessa e variegata. A livello europeo, paesi diversi hanno adottato gradi diversi di privatizzazione. La Gran Bretagna, che ha privatizzato tutto il possibile, sembra aver ottenuto risultati alterni, positivi in alcuni settori, negativi o neutri in altri. In Italia un aspetto relativamente favorevole sembra essere stato il successo finanziario (con qualche eccezione) delle operazioni di collocamento, ed il contributo da esse dato allo sviluppo del mercato azionario, anche ad uso di importanti investitori esteri. Sulla formazione e stabilità dei gruppi di controllo e dirigenti, sulla conseguente coerenza e qualità dei piani industriali e sull'effettivo compimento dei processi di liberalizzazione e di attivazione della concorrenza è invece legittima, come risulta dalla cronaca, più di una perplessità. Dovrebbero operare le *Authorities*, sostitutive della proprietà pubblica, per promuovere i fini di benessere sociale nei diversi settori privatizzati. Anche in questo caso l'esperienza già acquisita è limitata, ma si è sostanziata spesso di accesi conflitti (e successive mediazioni) tra regolamentatori, imprese e alla fine, necessariamente, governo. Si aggiunga che nel nostro paese, a differenza in particolare di quanto avvenuto in Gran Bretagna, alcune delle maggiori *utilities*, come Poste e Ferrovie, non sono state privatizzate nella sostanza (= cessione del capitale al mercato), data la loro disastrosa situazione finanziaria e industriale, attuale e prevedibile. Infine, la liberalizzazione dei servizi imprenditoriali locali, pur promossa dalla legge, procede a ritmi assai lenti, anche per l'opposizione di autorità e gruppi politici, motivata da interessi specifici e da più generali difficoltà di rinnovamento intellettuale (Cavaliere e Osculati, 1999).

Considerazioni in parte simili valgono per il settore creditizio, sia quanto agli istituti che sono stati privatizzati che con riferimento alle dismissioni delle partecipazioni bancarie ed all'utilizzo dei relativi proventi da parte delle Fondazioni subentrate nella proprietà delle Casse di Risparmio. In particolare, nel processo in corso di acquisizioni e fusioni bancarie, obiettivi di competitività e di economie di dimensione sembrano intrecciarsi con propositi di controllo degli assetti proprietari e manageriali, mentre resta da verificare come ed in quale misura verranno realizzate le finalità sociali attribuite alle Fondazioni. In questo settore, come del resto in quello delle *utilities*, nella realtà italiana si poneva alle privatizzazioni l'obiettivo ulteriore di recidere consolidati quanto distorsivi legami tra ceto politico - sindacale e gestioni aziendali. Il risultato può dirsi in parte raggiunto, ma anche a favore della formazione di nuovi di gruppi di potere, spesso autoreferenziali, e del collegamento tra essi e quelli preesistenti, secondo logiche non necessariamente produttive di esiti positivi per la collettività (Florio, 1998).

In definitiva, quindi, nel caso delle *utilities* e delle attività creditizie non sembra che le privatizzazioni possano essere di per sé sufficienti per determinare comunque vantaggi di efficienza e di benessere sociale. La presenza di direttive strategiche sulle politiche di settore potrebbe giovare: conferendo maggiori certezze e riducendo gli spazi di rischio morale per i privati; sottraendo il Governo dal dover adottare inevitabili interventi discrezionali operati caso per caso, sotto la spinta di interessi particolari (Florio, 1999).

4. Federalismo e decentramento fiscale

Sia, a suo tempo, la Costituente che, in seguito e con motivazioni diverse, la riforma tributaria del 1972 avevano entrambe disegnato un'articolazione prevalentemente centralizzata della struttura per livelli di governo del prelievo fiscale, e, in misura minore, anche delle funzioni dell'intervento pubblico (di recente, per tutti: Fausto, 1996; Pedone, 1999; e la sintesi di Bernardi, 1999). Con gli anni '80 si manifesta tuttavia una crescente reazione verso una finanza periferica basata quasi esclusivamente su trasferimenti. Un impulso è venuto naturalmente dallo sviluppo dei movimenti politici autonomisti del Nord, seguito dall'apparente assunzione di

inclinazioni federaliste anche da parte di quasi tutti gli altri partiti, per vocazione sincera o per mero opportunismo. Durante il medesimo periodo, nella stessa letteratura economica ed istituzionale emergono per altro orientamenti favorevoli ad una maggiore autonomia funzionale e finanziaria degli enti territoriali. Si formano però due punti di vista principali, tra cui si impone una scelta, sia per le differenze che li distinguono, sia perché non mancano rilievi critici che li investono entrambi, ma in misura diversa⁹.

Il primo modello di riferimento, che definiamo del *federalismo fiscale forte*, si richiama all'esperienza storica degli stati confederali e alla lunga tradizione del pensiero localista, da de Tocqueville ai contemporanei (per tutti, Brosio, 1996). L'articolazione territoriale sarebbe superiore alla centralizzazione del governo tra l'altro e soprattutto perché consente una maggiore aderenza dell'intervento pubblico alle diversità delle preferenze locali e perché instaura una positiva concorrenza tra le giurisdizioni, che porta all'erosione del Leviatano fiscale, cioè del prelievo e della spesa in eccesso rispetto ai bisogni sociali, ma utili alla classe politica per mantenere il potere. L'attuazione di questo modello richiederebbe trasformazioni dirompenti dello *statu quo* istituzionale italiano: la rifondazione dello Stato come patto tra enti territoriali, una rilevante estensione dell'ambito spaziale e funzionale delle Regioni, una finanza periferica basata in prevalenza su tributi propri, esclusivi, autonomi e trasparenti, per ogni livello di governo.

Il secondo modello può essere intitolato al *federalismo della responsabilità gestionale*. Agli osservatori degli anni passati, ma anche a quelli attuali, la condotta economica degli enti territoriali appare per lo più deludente e la ragione viene attribuita anche alla separazione tra la responsabilità più decentrata della spesa e quella maggiormente centralizzata del finanziamento: i due momenti del processo decisionale degli enti andrebbero dunque unificati, per aumentare responsabilità gestionale e controllo politico dal basso (per tutti, Giarda, 1995). Gli adattamenti richiesti nello *statu quo* istituzionale sono assai più contenuti di quelli previsti dal modello precedente: non si impone un nuovo patto costituzionale di rifondazione dello Stato, mentre i confini e le funzioni delle giurisdizioni non debbono necessariamente essere rivisti in termini radicali. Si richiede un elevato grado di autonomia finanziaria, che tuttavia non esige di essere necessariamente alimentata solo con tributi propri, ma anche con la

⁹ Per la dicotomia che segue, Bernardi, 1999; in generale e da ultimo, sul federalismo fiscale con

compartecipazione a quelli erariali che gravano sugli imponibili locali (per tutti, Bosi, 1995). Divergenze nell'offerta di servizi o nel prelievo locale sono ammesse, ma, per evitare squilibri eccessivi, deve operare un sistema perequativo. Gli enti sono tenuti al rispetto di rigidi vincoli di bilancio.

I rilievi critici allo sviluppo del federalismo fiscale in Italia (da ultimi, Fausto, 1996; Buglione e Patrizi, 1998) ne hanno tra l'altro evidenziato la possibilità di elevati costi di transazione provocati dall'adozione di un processo decisionale a più livelli e gli effetti redistributivi potenzialmente regressivi. Questi ultimi sarebbero accentuati dal profondo dualismo del nostro paese, salvo compensarli con un sistema perequativo ingente e complesso. Più in concreto, come si è detto, la qualità delle attuali amministrazioni periferiche italiane non è generalmente molto promettente, e non è poi facile individuare tributi locali trasparenti e manovrabili, ma non troppo soggetti a concorrenza ed esportazione.

Questi limiti e questi costi sono parsi tuttavia inferiori ai vantaggi attesi da un'estensione del federalismo fiscale nel nostro paese. La strada prescelta è nettamente orientata nel senso del *federalismo della responsabilità gestionale*. Al *federalismo forte* si sono evidentemente attribuiti effetti dirompenti ed imprevedibili del quadro istituzionale ed il rischio di eccessiva frammentazione e di possibile degrado dell'offerta pubblica. Queste preoccupazioni, con quella di non creare squilibri contabili, sono prevalse, rispetto al timore di dar corso ad un processo forse di limitata progettualità e di scarse attrattive politiche.

Pur così circoscritta negli scopi, l'opzione federalista adottata ha avuto un cammino che non si va per altro rivelando né breve né facile. Due tentativi di passare attraverso una riforma costituzionale sono falliti ed un altro è in corso senza molte prospettive di successo. Sono stati necessari cinque anni (dal 1993 al 1998) per istituire nuovi e consistenti tributi propri per i Comuni (l'Ici) e le Regioni (l'Irap): l'autonomia tributaria di questi enti è così passata dall'8% circa degli incassi totali dei primi anni '80 al 25-30% attuale. E' stato avviato un processo di decentramento amministrativo di funzioni dello Stato (legge "Bassanini - uno") non ingente per dimensione ma tuttavia soggetto a ritardi e limiti di attuazione. E' stato però emanato il decreto attuativo dell'importante delega, conferita al Governo in collegamento con la manovra di bilancio di fine 1998,

riferimento anche all'Italia, Liberati, 1999.

con cui vengono aboliti dal prossimo anno tutti i trasferimenti statali alle Regioni, sostituiti da compartecipazioni ad Irpef, Iva ed accisa sulla benzina, in grado di rendere finanziariamente autonome le Regioni stesse nel loro complesso, con riferimento alle funzioni attuali e da decentrare.

La prudenza e la lentezza dell'iter in corso non sono il solo segnale della complessità degli sviluppi del federalismo reale. Le Regioni hanno chiesto, ed ottenuto, che, con il decreto citato, le nuove risorse fossero individuate nelle meno trasparenti ed autonome tra quelle possibili, scavate negli attuali prelievi erariali per Irpef ed Iva e poco manovrabili, ed invece del tutto limitate quanto all'aumento della quota di accisa sulla benzina, un'imposta notoriamente tanto visibile quanto poco gradita. Non è risultato facile (Zanardi, 1999) calibrare il previsto sistema di perequazione delle risorse tra regioni ricche e povere, e si è confermato così un dilemma antico del federalismo fiscale: un grado molto elevato di perequazione può essere difficile da distinguere dalla finanza derivata; uno viceversa contenuto implica l'accettazione di rilevanti difformità territoriali nell'erogazione di servizi di cittadinanza, un caso emblematicamente illustrato dalla sanità, la principale funzione attuale delle regioni italiane. Infine, al progetto di decentramento finanziario si sovrappongono esigenze di segno diverso connesse con l'attuale fase di adozione di rigidi vincoli di bilancio e di trasformazione degli strumenti di finanza pubblica: i vincoli di cassa all'operare degli enti territoriali ed il "Patto di stabilità interno" che ne programma la riduzione dei deficit limitano l'autonomia finanziaria periferica, variamente allentata o ristretta da altre disposizioni centrali, attuate (come l'attribuzione di una maggiore discrezionalità retributiva per gli enti, con la Finanziaria 2000) od attese (come l'introduzione di nuove attività a livello locale, nell'ambito della riforma in corso dell'assistenza sociale).

5. Il sistema tributario e la riforma "Visco"

A partire dagli anni '80, in linea per altro con orientamenti allora diffusi a livello internazionale, si è sviluppata una crescente insoddisfazione verso il sistema tributario emerso dalla riforma del 1972. Le critiche si appuntavano su alcuni vizi di origine, su numerose carenze di applicazione, sui mutamenti intervenuti nella sottostante realtà

economica e sociale (per tutti, Tremonti e Vitaletti, 1986; Bernardi 1989; Ceriani V., Frasca F. e Monacelli D., 1992; Visco, 1992 e, ora, Bosi e Guerra, 1998 e Pedone, 1999). Le grandi imposte personali a carico di individui e società dovevano costituire il fondamento dell'imposizione diretta, ma la loro generalità risultava fortemente attenuata da rilevanti aree di evasione, elusione ed erosione (per tutti, le stime di Bernardi e Bernasconi, 1996). La riforma intendeva semplificare la struttura del prelievo, ma l'attuazione produsse la proliferazione di nuovi tributi, un incessante lavoro di modifica e complicazione di quelli esistenti, l'appesantimento di procedure ed adempimenti. La distribuzione complessiva del carico tributario effettivo ha finito così per risultare quanto mai erratica, con evidenti conseguenze negative sia sull'equità che sulla stessa efficienza della tassazione. La centralizzazione delle entrate, come si è visto, non ha certo favorito la responsabilità gestionale degli enti territoriali. Concepita avendo presente soprattutto un'economia dominata dalle grandi imprese industriali, controllata nei rapporti con l'estero, con bilanci pubblici tendenzialmente in equilibrio ed un'amministrazione efficiente, la riforma aveva progressivamente visto svanire tutti i caratteri di questo contesto: con la diffusione della piccola dimensione produttiva e del lavoro autonomo, la liberalizzazione totale degli scambi internazionali di merci e capitali, l'esigenza pressante di recuperare gettito per contenere l'indebitamento pubblico, il persistente degrado degli uffici finanziari. A più riprese erano state formulate, e in misura limitata attuate, nuove riforme: da ricordare, tra le altre, quella prevista dal "Libro bianco" del Ministro Tremonti nel 1994.

Sono queste, molto in sintesi, le premesse dell'intervento riformatore adottato dal Ministro Visco, tuttora in corso ed avviato a partire da una serie di deleghe inserite nella manovra di bilancio per il 1997 (per tutti, Guerra, 1998 e Pedone, 1999) e poi attuate l'anno successivo. L'obiettivo è di ovviare ai più evidenti difetti del sistema tributario vigente e di assimilarne poi gradualmente la struttura, compatibilmente con i vincoli di bilancio e quelli amministrativi, a quella della *Dual Income Taxation (Dit)* dei paesi nordici (Soerensen, 1994), recente esempio di tentativo di comporre il cruciale conflitto insito nella fiscalità contemporanea, tra la salvaguardia di tradizionali principi di equità tributaria e la spinta erosiva esercitata sugli imponibili dalla competizione fiscale internazionale. Più specificamente, la macrocomposizione del prelievo non verrebbe significativamente alterata, ma si punta sulla semplificazione e razionalizzazione dei

regimi, sin qui attuata, per lo più con successo, principalmente riguardo alle modalità degli adempimenti; su un più' ampio decentramento del prelievo, di cui si è già detto; sull'introduzione di una maggiore neutralità di alcune importanti forme di tassazione; su una riduzione "possibile" della pressione fiscale, compatibilmente con i persistenti vincoli di bilancio e con un'impostazione non sbilanciata in senso neoliberaista dell'intervento pubblico; su una maggior perequazione del carico, ottenuta redistribuendo i proventi perseguiti attraverso l'adozione di più efficaci norme antielusive e di un maggior contrasto dell'evasione, a sua volta realizzato con la promozione ed applicazione di più penetranti controlli e degli studi di settore sui ricavi presunti delle categorie a maggior rischio di infedeltà fiscale.

Una più elevata neutralità della tassazione è stata ricercata sia con riferimento alle scelte delle imprese, quanto alla composizione dei fattori ed al finanziamento degli investimenti, sia nei confronti dell'allocazione del risparmio. La motivano l'ovvia esigenza di eliminare arbitri di trattamento formatisi casualmente nel tempo e la ricerca di adattamento allo schema *Dit*. Sullo sfondo traspare forse anche il meno conclusivo argomento, per altro ben presente nella letteratura tributaria internazionale recente, di evitare differenziali di prelievo al margine che potrebbero alterare comportamenti altrimenti ritenuti efficienti degli agenti economici (Sartor, 1999 e bibliografia, ivi).

Per quanto riguarda le imprese, l'Irap, gravando in misura uniforme sull'intero valore aggiunto netto, ed avendo sostituito anche tributi imposti solo sull'utile ed il patrimonio, dovrebbe favorire la neutralità delle scelte allocative e di quelle di finanziamento: un ulteriore abbattimento della vigente discriminazione fiscale a favore del ricorso all'indebitamento per la copertura degli investimenti viene promossa anche più specificamente con l'adozione dell'agevolazione tributaria concessa al rendimento normale dei nuovi apporti di mezzi propri, in coerenza con lo schema *Dit*. Nell'insieme, questi due elementi della riforma sono volti ad incidere in misura significativa sul costo marginale del capitale, e sull'aliquota media legale sugli utili, indicatori entrambi rilevanti di convenienza tributaria nell'attuale fase di competizione fiscale internazionale e si sono ora avvicinati notevolmente ai valori prevalenti nel contesto europeo. L'effetto sull'onere complessivo del prelievo è più diversificato e comunque più graduale, una scelta imposta anche da vincoli di bilancio. Le prime esperienze (in sintesi, Giannini e Guerra, 1999) applicative dei nuovi regimi hanno sollevato alcuni

problemi: l'Irap ha accusato un cospicuo vuoto di gettito, sembra aver conseguito (insieme alla struttura *Dit* del prelievo) l'obiettivo di ridurre il costo del capitale, specie se proveniente da mezzi propri, mentre meno favorevole sarebbe stato l'impatto sul costo del lavoro, non a caso divenuto poi oggetto di ulteriori provvedimenti di contenimento del cuneo fiscale, attraverso misure di decontribuzione inserite sia nella Finanziaria 1999 che in quella 2000. Mancano tuttora informazioni adeguate per valutare con precisione sia i controversi impatti redistributivi della riforma, sia l'effettiva ampiezza del gradimento riservato dalle imprese all'agevolazione *Dit*, e, più in generale, dell'effetto atteso di un maggior ricorso a mezzi propri nel finanziamento degli impieghi in capitale fisso (con effetti anche sul volume di questi ultimi). Seguendo, del resto, i programmi iniziali, sono quindi intervenuti successivi potenziamenti in varie direzioni dell'agevolazione *Dit*, adottati nel corso del 1999, e poi ulteriormente amplificati per il 1999-2000 da un incentivo congiunturale che ne riprende la logica, detassando gli investimenti coperti con mezzi propri (legge "Visco").

Meno controversi sarebbero stati i positivi risultati dei nuovi regimi di imposizione delle rendite finanziarie e dei guadagni di capitale. In particolare, si è realizzato un significativo accorpamento delle aliquote intorno a due soli valori (12,5% e 27%, passibili di unificazione futura) per tutte le tipologie di proventi, e si è con buoni risultati incentivata la tassazione in monte presso gli intermediari, con il vantaggio ulteriore di ridurre i comportamenti elusivi. Una tassazione tendenzialmente proporzionale, anche se differenziata tra rendimenti normali ed extraprofiti, agevolata quanto basta per contenere i *capital flight* negli attuali mercati aperti della finanza internazionale, ma non tanto da essere puramente simbolica, dovrebbe essere ora estesa a tutti gli altri redditi di capitale o ad essi assimilabili: lo è stata per il risparmio previdenziale, è in progetto per i redditi immobiliari. E' soprattutto in questo modo che ci si avvicinerebbe alla citata *Dual Income Taxation* dei paesi nordici, mantenendo la progressività solo per i redditi da lavoro (Soerensen, 1994). Di per sé, il modello sarebbe accettabile, per più di un motivo e, soprattutto, come si è già anticipato, dato l'attuale stato di crisi dell'ideale della *Comprehensive Income Taxation*, determinato anche dalla difficoltà di applicare il principio di residenza (e anche quello d'origine) per i redditi esteri, in un contesto di liberalizzazione degli scambi e dei movimenti di capitali. Tuttavia un'adozione dello schema *Dit* che risulti accettabile sul piano

redistributivo richiede sia una calibrazione molto precisa di tutti i parametri del sistema, delle varie aliquote *in primis*, così come una non facile accentuazione della selettività equitativa della spesa pubblica (ancora Giannini e Guerra, 1999).

L'azione riformatrice non si è per altro incamminata, per necessità (vincoli di bilancio, imposti dal livello del debito insieme al "Patto di stabilità") o per virtù (debolezza dei fondamenti teorici e delle verifiche empiriche: Bernasconi, 1999) lungo la già ricordata strada di una generale detassazione quale pretesa strategia decisiva (insieme alla contestuale e necessaria riduzione della spesa pubblica, di quella di *welfare* in particolare) proposta da molte parti della letteratura (e delle sue numerose quanto spesso corrive e disinvolute *vulgata*), per il rilancio della crescita dell'economia, così attenuatasi durante gli anni '90. Per le imprese, come si è visto, dopo la riduzione delle aliquote legali sugli utili e di quelle effettive sugli investimenti, dovrebbe tuttavia col tempo ridursi anche la pressione media complessiva. E' possibile che il fenomeno sia più graduale di quanto avvenuto in altri paesi sotto la spinta della competizione fiscale in atto, ma è pur vero che l'evasione resta in Italia assai più elevata che altrove. Alle famiglie sono stati principalmente attribuiti con la Finanziaria 2000 i benefici del recupero strutturale di imponibile conseguito nel 1999. Si è trattato sinora di circa mezzo punto di Pil, ma l'efficacia dell'intervento è stata sin qui, forse necessariamente, condizionata dalla sua dispersione tra una platea di beneficiari molto estesa. Motivi di equità avrebbero infatti richiesto la maggiore concentrazione possibile delle agevolazioni sui bassi redditi, dove più acuto è il disagio economico, specie per le famiglie numerose, (e che sono anche quelli di cui è più elevata l'elasticità alla remunerazione della partecipazione al lavoro). Ragioni di efficienza avrebbero suggerito di articolare la detassazione anche per migliorare le condizioni di offerta, in particolare quanto a competitività ed occupazione, per la parte che può essere favorevolmente influenzata da un abbattimento del cuneo tributario e contributivo sui redditi da lavoro maggiore di quello a vario titolo sin qui già attuato, e già ricordato.

6. *La revisione del welfare*

Anche l'Italia, come del resto gli altri paesi sviluppati, e quelli europei in particolare (Franco e Munzi, 1996; European Economy, 1997; Dilnot, 1999), si è dovuta confrontare, a partire dagli anni '80 ed in misura crescente nel decennio successivo, con un ripensamento di quel *Welfare State* che era stato edificato progressivamente lungo l'arco di oltre un secolo (Sepe, 1999). I fattori critici degli strumenti di protezione sociale vigenti sono largamente noti (per tutti, Arachi e Zanardi, 1997): il declino dell'espansione demografica con l'invecchiamento della popolazione; l'accentuazione della concorrenza internazionale sui mercati delle merci che induce a ricercare la compressione di ogni elemento di costo, compresi i contributi per la sicurezza sociale; la diversificazione verso forme sempre più articolate ed atipiche dei mercati del lavoro; aspetti degenerativi intrinseci legati all'espansione assunta dal *welfare* (degrado qualitativo, conflitti distributivi, eccessi di spesa e costi (Artoni, 1999, p. 303)). Sembrano invece largamente estranei al dibattito in corso i richiami al ruolo costruttivo del *welfare* secondo le originarie concezioni alla Beveridge, ovvero la considerazione delle esternalità positive che le garanzie e la perequazione dei redditi possono esercitare sulla coesione sociale, favorendo così la creazione di un ambiente stabile e meno conflittuale, a vantaggio dell'ordinato sviluppo della vita civile e dell'attività economica: da questo punto di vista si è anzi osservato di recente che la realtà odierna richiederebbe, almeno in linea di principio, il rafforzamento, piuttosto che la contrazione delle istituzioni di *welfare* (Touraine, 2000). Nella situazione italiana, come spesso avviene, ai problemi di tutti se ne aggiungono di specifici del nostro paese (per tutti, Franco, 1996; Paganetto, 1998): lo squilibrio di una spesa sociale complessivamente non elevata rispetto alla media europea ma internamente sbilanciata (sia pure meno di quanto spesso si afferma) a favore dei trattamenti pensionistici; valori particolarmente poco soddisfacenti dei parametri di sostenibilità del sistema di sicurezza sociale (cioè di espansione demografica e di crescita economica); vincoli di bilancio più stringenti che altrove, tra l'onere del debito pubblico ed i rigidi requisiti del "Patto di stabilità".

Gli interventi imposti dalla situazione hanno riguardato quindi soprattutto il controllo della dinamica e la riqualificazione della composizione della spesa previdenziale (pensioni e ammortizzatori sociali), così come di quella per assistenza e sanità. In effetti, i Governi successivi al 1992 non sono rimasti inerti: hanno promosso

l'adozione di due riforme pensionistiche (Amato, 1992-93 e Dini, 1995) che hanno sicuramente disinnescato la dinamica altrimenti esplosiva della spesa nel lungo periodo (da un +5/6 punti di Pil a +1/2 punti, secondo le più recenti valutazioni ufficiali per i primi, e più critici, decenni del nuovo secolo (Monorchio, 1998)); sono intervenuti con due leggi di riforma del servizio sanitario nazionale, ancora nel 1992 e ora nel 1999; hanno avviato una revisione di ammortizzatori sociali e assistenza, con provvedimenti legislativi in corso; si sono sforzati infine di delineare un quadro di razionalità complessiva della riforma (fatto non usuale nel nostro paese), con il Rapporto messo a punto dalla "Commissione Onofri" del 1997. Eppure, i problemi del *welfare*, e di sue ulteriori riforme sono rimasti aperti, continuando ad essere al centro del dibattito politico e dell'attenzione della letteratura.

L'azione sul sistema pensionistico ha confermato il dominio del regime pubblico, modificandolo per altro in misura sostanziale e sia pure aprendo spazi, fin qui rimasti per altro poco utilizzati, per trattamenti privati integrativi. Si è dapprima (per tutti, Franco, 1993) operato (riforma Amato e correttivi ulteriori) restringendo i criteri di eleggibilità e l'entità dei regimi retributivi vigenti, per poi accedere alla trasformazione del sistema in uno sempre pubblico a ripartizione ma basato sul (non indiscutibile) criterio equitativo del computo dei trattamenti in base all'equivalenza attuariale con i contributi versati (riforma Dini e correttivi successivi) (per tutti, Zanardi, 1995). Da più parti si sottolinea ora la necessità di accelerare i tempi ritenuti eccessivamente lunghi della transizione prevista dalla riforma Dini (sempre per tutti, Saraceno, 1997), sia per esigenze perequative ma, soprattutto, per ridurre ulteriormente la dinamica prevista per la spesa, fino a stabilizzarne l'attuale quota sul Pil. Sul punto esistono però opposizioni di rilievo, specie tra le forze politiche e sociali. Il Governo in carica, dopo lunga gestazione e numerosi atti preliminari, intende quindi rilanciare le previdenze private, con un provvedimento che comporta la devoluzione prioritaria e generalizzata delle nuove annualità del Trattamento di fine rapporto (Tfr) a fondi pensione di categoria. In caso di dissenso, il lavoratore conserverebbe l'attuale regime del Tfr, ma le risorse relative confluirebbero in un fondo nazionale, che destinerebbe ad agevolazioni alle imprese di minor dimensione le eccedenze nel rendimento dei propri impieghi, rispetto a quello dovuto in conto Tfr. L'operazione, che presenta aspetti complessi, non facili da calibrare, e che sta raccogliendo adesioni ma anche opposizioni, tende a distribuire i

costi dell'aggiustamento della dinamica della spesa tra lavoratori ed imprese. I lavoratori non subirebbero un taglio nelle prestazioni complessive, ma, aderendo ai fondi complementari, dovrebbero rinunciare al Tfr di nuova maturazione. Le imprese non rischierebbero aggravii contributivi ma perderebbero la disponibilità degli accantonamenti Tfr: tali risorse ritornerebbero per altro al sistema produttivo, sia pure a maggior costo, tramite gli impieghi dei fondi privati nei mercati finanziari o per effetto delle citate agevolazioni per le unità minori.

Non sembra invece che esista un maggior spazio (Mazzaferro e Toso, 1999) per più ampi regimi integrativi, sia per l'attuale onerosità della contribuzione pubblica, sia perché secondo la riforma Dini i tassi di sostituzione con l'ultima retribuzione per i dipendenti che si pensionano all'età della vecchiaia (65 anni) non scendono lungo tutto l'arco di andata a regime del nuovo sistema (2040 circa) al di sotto di valori (60-70%) che rientrano nella norma del panorama internazionale rilevante. D'altra parte un eventuale ricorso ai trattamenti privati, in funzione non integrativa, ma significativamente sostitutiva di quelli pubblici, implica, nel caso di sistemi pubblici a ripartizione così maturi come quello italiano, una transizione o molto costosa o molto lunga (sul problema, in generale, Miles e Timmermann, 1999), durante la quale si deve sommare (con prelievi addizionali o in deficit) l'onere dell'avvio della capitalizzazione privata con il finanziamento della ripartizione pubblica. Inoltre, l'attrattiva di rendimenti privati (= quelli dei mercati finanziari) maggiori (anche se più volatili) rispetto a quelli pubblici (= la crescita nominale dell'economia) non risulta storicamente confermata in termini generalizzati e non è quindi garantita anche una conseguente allocazione più produttiva del risparmio, per cui le giustificazioni per una maggiore privatizzazione si ridurrebbero all'opportunità di diversificare la copertura dei rischi, essendo di tipo politico (= rottura dei patti intergenerazionali) e macroeconomico quelli del sistema pubblico.

Come si è anticipato, il Governo ha avviato un intervento sugli ammortizzatori sociali, inteso a ridurre gli attuali impropri usi assistenziali e a potenziarne l'efficacia di strumento per il reinserimento lavorativo (Pisauro, 1999). La cassa integrazione verrebbe estesa nella copertura, ma limitata al suo scopo proprio; prolungamenti con i trattamenti di mobilità o con prepensionamenti sarebbero fortemente ridotti; viceversa aumenterebbe la durata e l'entità dell'indennità di disoccupazione, accompagnata da

politiche attive di recupero occupazionale ed adeguate prove dei mezzi. Il disegno è condivisibile, ma i vincoli di bilancio ne rendono difficile l'attuazione, che in effetti è stata in parte dilazionata, specie se, come giusto, il sistema dovesse essere chiuso da una ampia diffusione del "minimo vitale", ovvero di un trattamento assistenziale erogato universalmente nelle situazioni di acuto disagio economico, indipendentemente dall'esistenza di storie lavorative (e contributive) pregresse dei destinatari o di loro particolari requisiti, una rete finale di sicurezza che in Europa manca solo in Italia ed in Grecia. Logiche non dissimili dovrebbero presiedere alla riforma, pure in corso, degli incentivi al lavoro, per razionalizzarne l'attuale complicata articolazione e renderne più efficace il per altro dubbio effetto di creazione di occupazione netta (ancora Pisauro, 1999). Si noti, tuttavia, che questo disegno, indubbiamente migliorativo dello *statu quo* in termini di benessere sociale, è spesso osteggiato, in tutti od in alcuni dei suoi aspetti cruciali, proprio da fasce di lavoratori e di imprese che estraggono i maggiori privilegi dall'irrazionale sistema vigente, non senza qualche appoggio politico, ancorato a vecchi modelli di protezione sociale e/o a tradizionali bacini di rendita elettorale.

La riforma in corso degli ammortizzatori sociali dovrebbe dunque avere l'effetto di saldare i trattamenti previdenziali con quelli assistenziali di protezione sociale, ed in realtà il potenziamento dell'assistenza, attraverso nuove tipologie di interventi, sarebbe richiesto per meglio coprire bisogni in passato troppo trascurati e/o attualmente divenuti più acuti. Nella logica sempre più rawlsiana che i sistemi di *welfare* vanno assumendo nei paesi sviluppati, andrebbe applicato l'"universalismo selettivo" prefigurato dalla "Commissione Onofri": estendere la platea dei potenziali beneficiari, restringere ai casi di maggior bisogno i trattamenti effettivi. Dovrebbero aumentare quelli in natura, erogati dagli enti locali per evitare sprechi dovuti ad asimmetrie informative. Ma, ancora una volta, il vincolo di bilancio esaspera il tradizionale dilemma della selettività: se è molto stringente, crea frequenti trappole della povertà e penalizza i redditi medio - bassi; se lo è di meno, genera una dispersione di interventi di ridotta efficacia, causa il valore troppo contenuto dell'ammontare unitario.

In parte diverse sono risultate le problematiche e le scelte per la sanità (Mapelli, 1999 e in Bernardi, 1992-99). Il controllo, meglio, il blocco o addirittura l'arretramento della spesa pubblica reale sono stati conseguiti, ma per effetto di vincoli di bilancio potenzialmente negativi per la qualità dell'offerta e per l'ingente trasferimento a carico

degli utenti di prestazioni non più dispensate gratuitamente a tutti dal Ssn, e non invece in conseguenza di recuperi di efficienza interna. Quest'ultima è stata ricercata con un lungo e tormentato lavoro sui modelli organizzativi e sulle procedure funzionali, spesso privo di chiari paradigmi di riferimento o che ne ha presentati di differente natura in successione troppo affrettata per poterne valutare gli effetti. Si sono voluti sottrarre all'interferenza politica ed "aziendalizzare" Usl e Ospedali, senza per altro concludere il processo con la scelta di una tipologia amministrativa non ibrida. Hanno fatto la loro comparsa ipotesi di mercati interni e di remunerazione a tariffa dei fornitori: le prime sembrano essere abortite prima ancora di riuscire ad affermarsi; le seconde non avrebbero sostanzialmente rimpiazzato più usuali finanziamenti su costi e budget, in anni dominati soprattutto dall'obiettivo del controllo dei livelli di spesa. Soprattutto, non si è riusciti a definire con chiarezza i confini delle prestazioni che il Ssn è tenuto ad erogare, un problema intorno al quale ruotano poi tutti gli altri, e che andrà assumendo sempre maggiore rilevanza con l'incipiente arrivo del già menzionato federalismo sanitario regionale.

7. La riforma dell'Amministrazione

Sia l'aggiustamento di bilancio, che le riforme degli anni '90, e quelle in corso o previste, non hanno quindi determinato una sostanziale ritirata del settore pubblico, né per quanto riguarda l'offerta di beni pubblici e quella di servizi privati ad erogazione collettiva, né con riferimento alle prestazioni sociali. Si è trattato di una scelta ragionevole, del resto seguita anche dagli altri paesi dell'Europa continentale e coerente con il modello economico sociale da essi adottato nel corso del tempo, e non facile da modificare *ex abrupto*, quale che fosse l'opportunità di un'operazione del genere. Perché si tratti di una scelta efficace anche di fatto, oltre che plausibile di principio, si richiede tuttavia che essa sia supportata da un'adeguata capacità degli apparati pubblici di adempiere alle funzioni ad essi attribuite.

E' opinione diffusa (Roccella, 1996) che tale capacità sia largamente carente, per effetto di vizi antichi e della quasi sistematica assenza di governi attenti alla progettazione ed attuazione delle politiche pubbliche che ha caratterizzato, ad ogni

livello, il nostro paese durante gli anni '70 ed '80. Di qui la necessità di radicali riforme di organismi e procedure, in grado di superare il degrado dell'amministrazione e di convertirne la vocazione all'attività di controllo giuridico - formale in un maggiore impegno per l'attuazione sostanziale dei programmi in essere o di nuova istituzione. Ne sono derivati gli interventi innovatori avviati dal Governo Ciampi del 1993, e dal Ministro Cassese in particolare, poi sostanzialmente trascurati dai Governi Berlusconi e Dini, successivamente rilanciati dal Governo Prodi, e variamente sviluppati da quelli D'Alema (Roccella, 1995 e 1996; Bertonazzi, 1998).

Le direttrici dell'azione di riforma sono state in parte obbligate ed in parte oggetto di scelte più discrezionali. Obbligato è stato il tentativo, ancora largamente inevaso, di ristrutturare Governo ed enti pubblici e di procedere, come già visto, almeno a un qualche decentramento di funzioni ed al conferimento di maggiore autonomia agli enti periferici, territoriali e settoriali. Così è stato pure per l'avvio di una semplificazione di atti e procedure, anch'essa per altro dai risultati per ora limitati. Di carattere più discrezionale, ma fortemente indotta dalla preoccupazione di non sconvolgere lo *status quo*, è stata invece la scelta di tentare la trasformazione aziendalistica dell'amministrazione, piuttosto che di ridurne le dimensioni, a favore di un maggiore ricorso all'*outsourcing*, eventualmente verso soggetti privati costituiti con le risorse, specie umane, da estromettere da organismi pubblici resi più snelli e responsabili essenzialmente della progettazione e controllo, ma non dell'esecuzione, delle politiche. Poco più che evanescenti sono stati infine i tentativi di attivare forme emulative della concorrenza all'interno delle strutture pubbliche, come detto nella sanità in particolare.

La trasformazione aziendale dell'amministrazione è stata perseguita ad ogni livello di governo, con il tentativo di separare maggiormente politica ed amministrazione, con il potenziamento della responsabilità della dirigenza amministrativa, con la privatizzazione dei rapporti di lavoro e l'introduzione di elementi premiali nelle retribuzioni (per ora poco più che simbolici ed apparentemente non molto graditi: Dell'Aringa e Vignocchi, 1998), con l'adozione di controlli di merito ed efficacia, oltreché di legittimità, nell'ambito di riforme dei bilanci, di quello dello Stato in particolare, orientate verso classificazioni per unità amministrativo - funzionali, ma

con molti limiti di effettiva utilizzabilità e di concreto impiego per lo scopo prefissato (Virno, 1998).

Da questa breve rassegna emerge come la riforma dell'amministrazione stia procedendo lentamente ed in misura parziale, un esito del resto in parte scontato, perché dovuto a quell'inerzia ed autoconservazione degli apparati su cui tanto si è esercitata la letteratura vecchia e nuova sulle organizzazioni pubbliche e sulla burocrazia. Alcuni aspetti delle scelte adottate sono però più problematici. La segmentazione dei vincoli di bilancio e la maggiore autonomia degli enti di varia natura è stata praticata in modo diffuso, ma per lo più mantenendo sovrapposizioni e concerti di competenze, non concedendo agli enti adeguata flessibilità nell'utilizzo delle risorse, non conferendo per ora mezzi addizionali in misura adeguata per le nuove attribuzioni di responsabilità. E' per lo meno dubbio che il risultato possa essere una più accurata selezione ed una maggiore efficienza degli interventi ed è forte il rischio, in contesti non competitivi, che a persistere siano proprio le attività più tradizionali o di maggior rendita politica, piuttosto che quelle a maggior potenziale di benessere sociale. Risultati analoghi possono essere temuti dall'"aziendalizzazione", un ibrido forse inevitabile ma dagli esiti incerti, perché non possiede né le vocazioni all'efficacia militaresca delle burocrazie weberiane, né subisce gli incentivi e gode della flessibilità delle organizzazioni che operano in mercati competitivi.

Infine, tra i processi strutturali di riequilibrio dei conti pubblici ed il tentativo di rendere più produttivi gli apparati, si è interposta la particolarità dell'imposizione di vincoli stringenti di cassa all'operare degli enti centrali e periferici, adottati per la prima volta con la Finanziaria 1997, quella di Maastricht, e poi progressivamente accentuatasi fino alla sistematica programmazione del fabbisogno degli enti esterni al Settore statale ed al già citato "Patto di stabilità" interno che ha imposto obiettivi ulteriori, rispetto a quelli istituzionali, di contenimento dei deficit degli enti territoriali, Regioni e Comuni in particolare (Catalano, 1998; Frascini, 1999; Zanardi, 1999). I controlli di cassa, motivati inizialmente con la giusta necessità di prosciugare le elevate ed instabili giacenze liquide degli enti periferici sui conti della Tesoreria centrale nell'anno in cui l'indebitamento netto delle Pubbliche amministrazioni doveva essere ridotto di quattro punti di Pil, hanno raggiunto lo scopo dichiarato, ma verosimilmente hanno rallentato od interferito con l'attività degli enti. Lo svuotamento delle giacenze di Tesoreria ha

determinato l'aumento dei residui del bilancio dello Stato, facendo temere un successivo effetto di rimbalzo sulla cassa, salvo interventi di revisione della competenza in essere: alla luce dei dati disponibili, il fenomeno sembra sin qui essersi mantenuto in dimensioni accettabili. Il "Patto di stabilità interno" potrebbe apparire in contrasto con l'evoluzione in atto verso un maggior federalismo fiscale regionale, ma solo se si dimentica che, nel modello di decentramento fin qui adottato nel nostro paese, e nelle sue motivazioni, il rigore dei vincoli di bilancio imposti agli enti periferici rappresenta un elemento costitutivo fondamentale. Correttamente, quindi, la letteratura più recente si è dedicata ad indagare la robustezza degli strumenti attuativi del "Patto", e non solo i suoi contorni politico - costituzionali (Balassone e Franco,1999).

8. Per un tentativo di conclusione

Non è facile comporre in un quadro unitario il processo di riequilibrio e trasformazione strutturale compiuto dalla finanza pubblica italiana degli anni '90, od ascriverlo ad un modello predeterminato, riconoscibile e intrinsecamente coerente. Sicuramente, il dato più caratterizzante, e condizionante, è stato costituito dalla necessità di soddisfare vincoli di bilancio sempre più rigidi, per di più in presenza di un debito elevato, quindi di una spesa per interessi che ha ristretto ulteriormente gli spazi di riforma strutturale degli interventi in essere ed ha reso difficili e politicamente costose ampie riallocazioni tra livelli e componenti di entrata e di spesa.

Come abbiamo visto, si è confermata l'integrità dell'estensione del settore pubblico, salvo per quanto riguarda l'ampia estromissione, formale o sostanziale, delle imprese e degli istituti di credito ed assicurativi di Stato. Gli esiti del processo, in termini di benessere collettivo, sono tuttora insicuri, e, in più di un caso, si sono formati nuovi gruppi di interesse, variamente integrati tra loro e con quelli preesistenti. Indirizzi strategici di politiche settoriali più trasparenti e puntuali potrebbero essere opportuni. Le funzioni di prelievo e di spesa dello Stato si vanno decentrando, con prudenza e con attenzione a non creare squilibri contabili ed amministrativi: si tratta di una risposta forse limitata alle rivendicazioni autonomistiche degli anni passati, ma che d'altra parte potrebbe già superare sia le capacità effettive delle amministrazioni periferiche sia le

reali volontà di gestire una finanza autonoma e trasparente da parte dei politici degli enti territoriali. Il sistema tributario è in corso di semplificazione, ed ha subito importanti revisioni intese a conferirgli una maggiore razionalità e neutralità, un più elevato decentramento. La via dell'abbattimento della pressione fiscale (con, quasi obbligatoriamente, la contrazione della spesa di *welfare*), non è stata perseguita né sembra in agenda. La struttura del prelievo si assomiglia sempre più allo schema della *Dit* nordica, ragionevole compromesso tra tassazione e competizione fiscale sui redditi di capitale in senso lato, ma che richiede il non facile contrappeso redistributivo di un alleggerimento del carico sui redditi da lavoro, specie quelli più modesti, e di una spesa pubblica più selettiva nella protezione del disagio sociale. Progressivamente, ed in condizioni di estrema difficoltà, sia strutturale quanto politica, si va aggiustando il *welfare*. Ragioni di sostenibilità e di equità richiederebbero un'accelerazione della riforma pensionistica, che solleva resistenze che il Governo sta cercando di superare con un rilancio delle previdenze private, sin qui rimaste senza molto seguito, in un sistema pubblico a ripartizione così sviluppato come quello italiano, in cui non sembrano d'altra parte sussistere motivi molto forti, né mancare precise controindicazioni, per la diffusione di trattamenti a capitalizzazione in rilevante sostituzione del regime pubblico a ripartizione. Nei limiti consentiti dagli stringenti vincoli di bilancio sono in atto riforme condivisibili dell'assistenza e degli ammortizzatori sociali. Così come le aree di intervento pubblico, anche gli apparati amministrativi vigenti sono stati sostanzialmente confermati e se ne sta cercando la trasformazione in entità con maggiori connotati di aziendalismo e di efficienza, una strada in ogni caso né breve né facile, probabilmente obbligata, ma anche complicata da alcuni vizi d'origine.

Questi i frammenti, ma, il quadro che ne esce non è facile da comporre, come si è già osservato. Ai Governi degli anni novanta, che sono subentrati al crollo della prima Repubblica, va riconosciuto il merito di aver salvato la finanza pubblica da un disastro annunciato, sia sul piano contabile che quanto all'offerta di servizi e prestazioni. La correzione è stata tanto più faticosa, e meritevole, per le difficoltà e le fatiche che sempre caratterizzano le fasi iniziali delle inversioni di rotta. L'operazione non poteva essere lineare e molto rapida. Hanno agito Governi a sovranià per lo più limitata, per ristrettezza di orizzonte temporale, o per carenza di legittimità politica o per eterogeneità delle coalizioni. Il personale politico e quello burocratico, specie in

periferia, non sempre è adeguato alle impegnative esigenze del momento, sia pure con le dovute eccezioni. Le piattaforme politico - ideologiche sono carenti. Quella della destra è in apparenza più definita, ma promette una detassazione di cui non chiarisce la contropartita di minori prestazioni: se attuata con coerenza, richiederebbe mutamenti della realtà difficilmente praticabili e sicuramente rischiosi in termini di consenso elettorale. Quella della sinistra di governo è più generica, specie nei profili complessivi: fatta di buon senso per i casi specifici e di precari compromessi tra la tradizione del solidarismo sociale e l'apparente irresistibile attrattiva del neoliberismo.

In queste condizioni, il fatto che oltre ad evitare il peggio si sia iniziata una razionalizzazione ed un rilancio dell'esistente, riprendendo un'attività di governo non solo funzionale al controllo del potere, ricreando aree di maggiore efficienza e capacità propositiva nell'Amministrazione (emblematico il caso del Tesoro), può essere considerato un risultato meno facile e più rilevante dell'aver conseguito i parametri di Maastricht. Buone od inevitabili sono state le ragioni che hanno consigliato di non sconvolgere l'architettura dell'intervento pubblico, ma di cercare di rimetterla anzitutto in sesto. Ottime sarebbero quelle che richiederebbero che gli interventi in corso siano effettivamente attuati, possibilmente migliorati, resi più ampi e incisivi, perseguiti con più coraggio e fantasia da politici e burocrati, e con più partecipazione da un'opinione pubblica per lo più dispersa e disillusa.

Riferimenti bibliografici

ALESINA A., 1988, "The End of Large Public Debts", in GIAVAZZI F., SPAVENTA L. (Eds.), *High Public Debt: The Italian Experience*, Cambridge, Cambridge University Press.

ARACHI G., ZANARDI A., 1997, "La riforma del *welfare*: modello italiano ed esperienze europee", in BERNARDI L. (a cura di), 1997.

ARTONI R., 1986, "Debito e squilibrio strutturale della finanza pubblica" in AA.VV., *Oltre la crisi*, Bologna, Il Mulino per l'Ente Einaudi.

ARTONI R., 1999, *Lezioni di Scienza delle finanze*, Bologna, Il Mulino.

BALASSONE F., FRANCO D., 1999, *Il federalismo fiscale e il Patto di stabilità e crescita: una convivenza difficile*, Roma, Servizio Studi Banca d'Italia, versione preliminare, mimeo.

BALDACCI E., GIOVANNINI E., MANCINI A., 2000, "Pensioni sull'onda demografica", in *Il Sole-24Ore*, 13 gennaio.

BALDACCI E., TUZI D., 1999, "Gli effetti delle riforme degli anni '90 sull'evoluzione della spesa per pensioni", in *Istituzioni politiche e finanza pubblica. Atti XI Conferenza Siep*, Vol. II, Pavia, Dipartimento di Economia pubblica e territoriale.

BERNARDI L., 1984, "Linee per l'interpretazione della dinamica della finanza pubblica", in GERELLI E., MAJOCCHI A. (a cura di), *Il deficit pubblico: origine e problemi*, Milano, Franco Angeli.

BERNARDI L., 1989, "Per un'introduzione al dibattito sul sistema tributario italiano e alle proposte di riforma", in PEDONE A. (a cura di), *La questione tributaria*, Bologna, Il Mulino.

BERNARDI L., 1993-1999, *La finanza pubblica italiana, Rapporto 199**, Milano, FrancoAngeli, 1993 e Bologna, Il Mulino, 1994-99.

BERNARDI L., 1999, "Nota sul costituzionalismo economico della Bicamerale", in *Quaderni del Dipartimento di Economia pubblica e territoriale*, n 1/1999, Pavia.

BERNARDI L., BERNASCONI M., 1996, "L'evasione fiscale in Italia: evidenze empiriche", supplemento a *Il Fisco*, ottobre.

BERNARDI L., PIERLUIGI B., 1999, "I saldi strutturali dei bilanci pubblici: verifiche di metodo ed applicazione al Patto di stabilità per l'Italia", *Contributi di ricerca Irs*, n.46, Milano.

- BERNASCONI M., MARENZI A., 1998, "Il deficit pubblico al 3%. Linee interpretative del processo di risanamento", in BERNARDI L. (a cura di), 1998.
- BERNASCONI M., 1999, "Eurosclosi e disciplina fiscale: il dibattito", in BERNARDI L. (a cura di), 1999.
- BERTONAZZI L., 1998, "La riforma burocratica ed amministrativa", in BERNARDI L. (a cura di), 1998.
- BIANCHI C., 1997, "Riduzione degli interessi e misure strutturali di finanza pubblica", in BERNARDI L. (a cura di), 1997.
- BLANCHARD O., 1998, *Thinking About Unemployment*, Paolo Baffi Lecture on Money and Finance, Roma, Banca d'Italia, mimeo in corso di stampa.
- BOSI P., 1995, "Regionalismo fiscale e autonomia tributaria: l'emersione di un modello di consenso", in *Rassegna tributaria*.
- BOSI P., GOLINELLI M., STAGNI A., 1989, "Le origini del debito pubblico e il costo della stabilizzazione", in *Politica economica*.
- BOSI P., GUERRA M.C., 1998, *I tributi nell'economia italiana*, Bologna, Il Mulino.
- BROSIO G., 1996, "Federalismo politico e federalismo fiscale", in GIARDINA E., OSCULATI F., REY M. (a cura di), *Federalismo*, Milano, FrancoAngeli.
- BUGLIONE E., PATRIZI V. (a cura di), 1998, *Governo e governi. Istituzioni e finanza di un sistema a più livelli*, Milano, Giuffré.
- CASELLI P., RINALDI R., 1998, "La politica fiscale nei paesi dell'Unione europea negli anni novanta", in Banca d'Italia, *Temi di discussione*, n. 334, Roma.
- CATALANO G., 1998, "I controlli di cassa ed il monitoraggio del fabbisogno del Settore statale", in BERNARDI L. (a cura di), 1998.
- CAVALIERE A., OSCULATI F., 1999, "Liberalizzazione e imprenditorialità nei servizi pubblici locali", in BERNARDI L. (a cura di), 1999.
- CER, 1998, "Lo sforzo fiscale per il risanamento", in *Rapporto n. 5*.
- CERIANI V., FRASCA F., MONACELLI D., 1992, "Il sistema tributario e il disavanzo pubblico: problemi e prospettive", in ENTE EINAUDI (a cura di), 1992.
- CHIORAZZO V., SPAVENTA L., *The Prodigal Son or a Confidence Trickster? How Italy Got into Emu*, Roma, mimeo.
- CIPOLLA C., 1970, *The Economic Decline of Empires*, London, Methuen.

- CONGIUNTURA IRS, 1999, *Deficit pubblico e posizioni cicliche nell'area euro*, Milano, Irs, n. 11.
- DELL'ARINGA C., VIGNOCCHI C., 1998, "Dinamiche retributive ed occupazionali nel pubblico impiego", in BERNARDI L., (a cura di), 1998.
- DILNOT A., 1999, "The Future Welfare Burden", in *Scottish Journal of Political Economy*.
- ENTE EINAUDI (a cura di), 1992, *Il disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro*, Bologna, Il Mulino.
- EUROPEAN ECONOMY, 1997, *The Welfare State in Europe. Challenges and Reforms*, n. 4.
- FAUSTO D., 1996, "Il federalismo fiscale: un falso rimedio nel caso italiano", in *Economia delle scelte pubbliche*.
- FLORIO M., 1998, "Privatizzazione, regolamentazione, liberalizzazione: oltre il Washington Consensus", in BERNARDI L. (a cura di), 1998.
- FLORIO M., 1999, "Privatizzazioni ed agenda delle politiche di settore", in BERNARDI L. (a cura di), 1999.
- FRANCO D., 1993, "Il sistema pensionistico tra provvedimenti di emergenza e riforme di struttura", in BERNARDI L.: (a cura di), 1993.
- FRANCO D., 1996, "La sicurezza sociale: politiche 'decrementali' o riforme radicali", in BERNARDI L. (a cura di), 1996.
- FRANCO D., MUNZI T., 1996, "Ageing and the Pension Expenditure Prospects in the Western World", in *European Economy*.
- FRASCHINI A., 1999, "Finanza locale e decentramento amministrativo", in BERNARDI L. (a cura di), 1999.
- GALLI G., GIAVAZZI F., 1992 "Tassi d'interesse reali e debito pubblico negli anni ottanta: interpretazioni, prospettive, implicazioni per la politica di bilancio", in ENTE EINAUDI (a cura di), 1992.
- GIANNINI S., GUERRA M.C., 1999, "Il sistema tributario verso un modello di tassazione duale", in BERNARDI L. (a cura di), 1999.
- GIANNINI S., OSCULATI F. (a cura di), *Risanamento e sviluppo. La finanza pubblica dall'aggiustamento degli anni '90 alle riforme per l'unione monetaria*, Milano. FrancoAngeli.
- GIARDA P., 1995, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino.

- GIAVAZZI F., SPAVENTA L., 1989, "Italy: the Real Effects of Inflation and Disinflation", in *Economic Policy* n. 8.
- GUERRA M.C., 1998, "La riforma tributaria: problemi e prospettive", in Bernardi L. (a cura di), 1998.
- ISAE, 1999, "Finanza pubblica e redistribuzione", in *Rapporto trimestrale*, ottobre.
- LIBERATI P., 1999, *Il federalismo fiscale*, Milano Hoepli.
- MAJOCCHI A., 1997, "Il patto di stabilità e i vincoli per la politica fiscale", in BERNARDI L. (a cura di), 1997.
- MAPELLI V., 1999, *Il sistema sanitario italiano*, Bologna, Il Mulino.
- MAZZAFERRO C., TOSO S., 1999, "Previdenza ed assistenza: le ultime misure e gli scenari futuri", in BERNARDI L. (a cura di), 1999.
- MILES D., TIMMERMANN A., 1999, "Risk Sharing and Transition Costs in the Reform of Pension Systems in Europe", *Economic Policy*, n. 29.
- MODIGLIANI F. ET AL., 1998, "Manifesto contro la disoccupazione nell'Unione europea", *Il Sole - 24 Ore*, 17 Ottobre.
- MONORCHIO A. (a cura di), 1996, *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992*, Bologna, Il Mulino.
- MONORCHIO A., 1998, "La riforma del sistema pensionistico nel breve e nel medio - lungo periodo", in PAGANETTO L. (a cura di), 1998.
- MORCALDO G., 1993, *La finanza pubblica in Italia (1960-1982)*, Bologna, Il Mulino.
- ONOFRI P. (a cura di), 1997, *Relazione della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri.
- PAGANETTO L.(a cura di), 1998, *Lo stato sociale in Italia: quadrare il cerchio*, Bologna, Il Mulino.
- PEDONE A., 1999, "Il sistema tributario italiano tra le due riforme", in *Economia italiana*.
- SARACENO P., 1997, "La riforma delle pensioni e i costi della transizione", in BERNARDI L. (a cura di), 1997.
- PISAURO G., 1999, "La riforma degli ammortizzatori sociali e degli incentivi fiscali per l'occupazione", in BERNARDI L. (a cura di), 1999.

- ROCCELLA A., 1995, “Le riforme della pubblica amministrazione” in BERNARDI L. (a cura di), 1995.
- ROCCELLA A., 1996, “Senza avvenire con questa amministrazione”, in BERNARDI L. (a cura di), 1996.
- SARTOR N. (a cura di), 1998, *Il risanamento mancato. La politica di bilancio italiana: 1986-1990*, Roma, Carocci.
- SARTOR N., 1999, “I sistemi tributari dei paesi industrializzati: tendenze, problemi, prospettive”, in *Economia italiana*.
- SEPE S., *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell’Italia unita (1861-1998)*, Milano, Giuffr .
- SOERENSEN P.B., 1994, “From the Global Income Tax to the Dual Income Tax: Recent Tax Reforms in the Nordic Countries”, in *International Tax and Public Finance*.
- TOURAINA A., 2000, “Pi  welfare e la crescita decoller ”, intervista a *La Repubblica*, 18 gennaio.
- TREMONTI G., 1995, “Libro bianco sulla riforma fiscale”, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*.
- TREMONTI G., VITALETTI G., 1986, *Le cento tasse degli italiani*, Bologna, Il Mulino.
- VIRNO C., 1998, “La riforma del bilancio dello Stato”, in BERNARDI L., 1998.
- VISAGGIO M., 1997, *Politiche di bilancio e debito pubblico*, Roma, Nis.
- VISCO V., 1992, “Fiscal System and Fiscal Reform in Italy in the ‘90s”, in GALEOTTI G., MARRELLI M. (a cura di), *Design and Reform of Taxation Policy*, Deventer, Kluwer.
- ZAGHINI A., 1999, “The Economic Policy of Fiscal Consolidations: The European Experience”, in Banca d’Italia, *TemI di discussione*, n. 355, Roma.
- ZANARDI A., 1995, “Pensioni pubbliche: Dini, ultima riforma?”, in BERNARDI L. (a cura di), 1995.
- ZANARDI A., 1999, “Il federalismo fiscale regionale”, in BERNARDI L. (a cura di), 1999.