

**I RAPPORTI SULLA FINANZA PUBBLICA
ITALIANA:
LE EMERGENZE DI IERI, OGGI E DOMANI**

Luigi Bernardi

Dipartimento di economia pubblica e territoriale - Università di Pavia

JEL Classification: H00

Keywords: Finanza pubblica Italia

Giugno 2003

I RAPPORTI SULLA FINANZA PUBBLICA ITALIANA: LE EMERGENZE DI IERI, OGGI E DOMANI

Luigi Bernardi
Dipartimento di economia pubblica e territoriale
Università di Pavia

Giugno 2003

Abstract

This short essay is issued at about the same time when the 2003 edition of a yearly Report on the conditions of Italian Public Finance is published. The Author has been the editor of this Report from 1992 up to 2001, before leaving the job to younger hands. This is a good opportunity to go shortly back to the “crisis” of Italy’s Public Finance in the early 1990s, which was the main motivation to start publishing the Report. Few pages are then devoted to critically evaluate the budget consolidation and the public policies’ reforms which took place during the 1990s. The essay concludes by emphasizing the incoming risks of an economic decline of Italy and the consequent need of radical reforms in public action.

E' questa una versione estesa della mia prefazione al volume “La finanza pubblica italiana. Rapporto 2003”, a cura di M. C. Guerra e di A. Zanardi, che esce in libreria per il Mulino a metà giugno 2003. Ringrazio gli Autori “storici” dei primi “Rapporti”, da me curati negli anni 1992-2001, per le opinioni che mi hanno gentilmente inviato, senza per altro coinvolgerli nella responsabilità di questo scritto, che è del tutto personale. Ho poi un debito specifico con R. Puglisi, che ha preparato una nota su “Emergenza e scelte politiche”. Alcuni amici hanno infine letto e commentato una versione quasi definitiva del testo, in particolare C. Giannini, M. Florio e S. Parlato. Le citazioni in inglese si riferiscono tutte alla “Teoria generale” di Keynes.

1. Ieri: alle origini del “Rapporto”

Vale la pena di riandare ancora una volta alle origini dello squilibrio dei conti pubblici italiani, che risale alla metà degli anni '60. La spesa sociale subì allora una deliberata accelerazione. Si affermava la volontà di voler estendere il “miracolo economico” anche agli esclusi e di contrastare un dualismo nocivo (anche come strozzatura per la prosecuzione dello sviluppo) tra emergente opulenza privata e persistente povertà pubblica¹. Si trattò tuttavia anche di una scelta pagante per i partiti di governo (DC e PSI, in particolare), soprattutto nei confronti di un'opposizione sociale che si stava propagando rapidamente. Una scelta, inoltre, che non mancava di possibili derive, dal difficile controllo politico.

In quegli anni, del resto, anche gli altri paesi europei si muovevano quasi tutti² nella stessa direzione, con grandezze e per motivi assai simili a quelli italiani. In essi, l'incremento della spesa venne però accompagnato da quello del prelievo. Da noi non fu così, fino almeno alla metà degli anni '70, soprattutto per il livello inusitato e non contrastato dell'evasione fiscale³. L'inevitabile disavanzo primario raggiunse, nella seconda metà del decennio, un massimo del 7-8 per cento del Pil. I Governi di quegli anni (1965-1975: centro-sinista, con l'intervallo centrista Andreotti-Malagodi nel 1971-72) hanno dunque esteso il *welfare* italiano, ma l'hanno però concesso gratis a una parte importante del loro elettorato.

Il debito cominciò allora ad accumularsi, per raggiungere il livello “Maastricht”, al 60 per cento del Pil, già nel 1980. Nello stesso periodo, i tassi di interesse reali, negativi a metà degli anni '70, presero ad assumere valori positivi ed elevati, in linea con gli orientamenti adottati a livello internazionale (Fed e Bundesbank, in particolare) ed a cui non era estraneo l'obiettivo di stabilizzare i mercati internazionali, quelli petroliferi e delle materie prime in particolare. In Italia i tassi reali diverranno poi addirittura superiori a quelli di crescita per buona parte del decennio passato, vissuto dalla finanza pubblica con la morsa stringente di una lunga persistenza della condizione esplosiva del debito.

A partire dai primi anni '80, la spesa per interessi sostituì così il disavanzo primario nel determinare l'indebitamento netto, che divenne gradualmente un passivo solo finanziario: le distorsioni che ne conseguirono, sull'efficienza nell'uso delle risorse, sulla distribuzione del reddito e sulla percezione di *fairness* dello “scambio fiscale” sono

¹ In questo senso, la *Nota aggiuntiva* scritta nel 1962 da U. La Malfa, Ministro del Bilancio, per l'avvio della programmazione economica.

² Le eccezioni furono soltanto l'Irlanda e il Regno Unito.

³ Un contributo al vuoto di gettito venne anche dalla scarsa *buoyancy* del sistema tributario precedente la riforma del 1972 e dal difficile avvio di quest'ultima.

difficili da sopravvalutare. I governi di quegli anni riuscirono comunque a *quasi*⁴ azzerare il saldo primario, ma questo risultato fu ottenuto malamente. Si fece infatti ricorso solo ad un recupero di entrate, bensì necessario, per coprire i precedenti aumenti di spesa, ma ottenuto quasi esclusivamente grazie a un massiccio *fiscal drag* sull'Irpef, a misure temporanee e anticipi di riscossione: peggio ancora, seguendo la regola perversa di introdurre nuove imposte ed aumenti di aliquote⁵. *Riducendosi la crescita*⁶ (ciò che più di un commentatore successivo ha poi dimenticato), le tendenze della spesa pubblica divennero esplosive: in particolare, l'elasticità al Pil delle prestazioni sociali aumentò fino ad 1,3 negli anni '80 (nel decennio seguente è stata ridotta a 0,9, quasi esclusivamente per effetto dello sganciamento delle pensioni dai salari, introdotto dalla riforma Amato).

Nel 1992⁷, i conti pubblici apparvero infine ormai del tutto fuori controllo: l'indebitamento netto, programmato dalla *Relazione previsionale* del settembre 1991 in 120.000 miliardi, veniva ristimato, nell'estate successiva e dal *Documento di programmazione*, fino a 160.000 miliardi, un valore del tutto uguale a quello tendenziale di partenza. La fragilità di un avanzo primario, positivo ma limitato (1,9 per cento del Pil), e l'abnorme livello sia dello stock di debito (110 per cento circa) che della massa degli interessi (11,5 per cento) non mancarono di contribuire all'instabilità finanziaria di quell'anno e alla svalutazione di un cambio della lira, sopravvalutato già di per suo.

Lo squilibrio contabile era drammatico, ma non costituiva certo la sola degenerazione della finanza pubblica italiana, nei difficili anni del tramonto della Prima Repubblica. "Crisi" è parola generica e vaga, ma allora ricorrente: del sistema tributario, colpa della riforma "fallita"; delle pensioni, per il crollo (esogeno?) dei parametri macroeconomici e demografici; di una finanza locale irresponsabile, perché alimentata in via quasi esclusiva con trasferimenti statali; della pubblica amministrazione, per le ragioni mai rimosse fin dai tempi della formazione dello Stato unitario; delle imprese pubbliche e a partecipazione statale (banche incluse), per una presunta e diffusa inefficienza e per i perversi intrecci tra dirigenti e politici, giunti finalmente all'esame della magistratura.

Lo specifico negativo italiano sembrava quindi confermare tesi ormai dilaganti, che affermavano la "crisi" generale dell'intervento pubblico di ispirazione Keynes-Beveridge, nato a suo tempo non tanto come conseguenza di forti a priori ideologici e

⁴ L'azzeramento completo avrebbe stabilizzato la crescita del Rapporto Debito/Pil. Quando avvenne, nel 1995, esso richiese un avanzo primario del 3,7 per cento del Pil, in un periodo di minor crescita e più contenuta tassa da inflazione.

⁵ Si trattò di lunga serie di interventi, sulle aliquote Iva, Irpeg, delle ritenute sugli interessi ed altre ancora. L'Ilor divenne ineducibile e fu adottata l'imposta sul patrimonio netto delle imprese. Il carico (formale) sulle società divenne soffocante. Per ridurre l'incidenza del deficit sul Pil, non mancò il contributo di una rivalutazione statistica del Pil, più o meno arbitraria, ma voluta da Craxi, in realtà per sopravanzare il Regno Unito nella graduatoria europea.

⁶ Anche, se non soprattutto, per l'effetto *wide-world* della prolungata stretta monetaria.

⁷ Pochi mesi prima Andreotti e De Michelis avevano firmato a Maastricht, con l'appoggio di G. Carli.

teorici⁸, ma piuttosto in risposta agli squilibri macroeconomici e alla deprivazione sociale, che avevano caratterizzato molti decenni di sviluppo capitalistico precedente alla seconda guerra mondiale. Altri osservatori ritenevano tuttavia eccessivo il prezzo da pagare per l'abbandono del modello solidale europeo, e cioè una caduta libera nel mondo di Medicare e Medicaid, dei *food-stamp* e delle *dirty lady*. Forse tardo-illuministi⁹, erano convinti che la paralisi decisionale nei confronti delle "crisi" potesse dipendere non solo dalla complessa fenomenologia economica e sociale di quegli anni e dai caratteri intrinseci di un sistema politico per di più in disfacimento, ma anche da una carenza di analisi e proposte motivate sostenute da una diffusa informazione critica e da un dibattito documentato. L'idea di un contributo da parte di un gruppo di studiosi di Scienza delle finanze può forse sembrare oggi strana a molti dei più giovani economisti, ma è ad essa che è dovuta l'origine del "Rapporto"¹⁰.

2. Oggi: attese e verifiche di alcuni Autori "storici" del "Rapporto"¹¹

Nei primi anni dei "Rapporti" prevaleva tra gli autori, e non solo tra di essi, l'idea che, a medio termine, per effetto di scelte drastiche ma oculate, da parte di un (incognito) *benevolent planner*, si sarebbe raggiunto un consolidamento di bilancio ragionevole e sarebbero state avviate le riforme necessarie per il recupero di un'adeguata qualità e moralità dell'intervento pubblico. Si era anche convinti che la crescita dell'economia, dopo il primo dei tre shock indotti dalla globalizzazione sui mercati finanziari negli anni '90, quello del 1992-1993, sarebbe presto tornata sui ritmi di crescita accettabili degli anni precedenti, riversando così i suoi molteplici effetti positivi su diversi versanti della finanza pubblica, non solo sui saldi di bilancio.

La valutazione che gli Autori "storici" esprimono attualmente sul percorso compiuto è assai più *mixed-feeling*. L'aggancio all'Europa viene considerato il maggior successo (se non altro perché ha dimezzato la spesa per interessi), ma è stato tuttavia non privo di costi, forse più pesanti di quelli comunemente considerati (cfr. par. 3). I conti

⁸ *The error is to be found non in the superstructure (...) but in the lack of clearness and of generality of the premises.*

⁹ *The ideas of economists and political philosophers (...) are more powerful than is commonly understood.*

¹⁰ La struttura iniziale venne predisposta nella sezione "Finanza pubblica" coordinata da A. Pedone, nell'ambito di un ampio progetto Cnr sulla riforma della Pubblica amministrazione, diretto da S. Cassese. L'obiettivo di partenza era di sviluppare un complesso di strumenti (allora piuttosto carenti) di valutazione quantitativa delle scelte di politica pubblica, sull'esempio dei *Green Budget* dell'Ifs. Gran parte della modellistica necessaria venne predisposta e pubblicata (nella collana del progetto Cnr, presso Il Mulino). Connesso a questa prospettiva fu il rilancio del Dottorato di ricerca in finanza pubblica di Pavia. La formula adottata fu poi preferita, apparendo più utile in una fase di disorientamento culturale e politico, ed essendo praticabile anche in ambiente accademico. L'adesione e il sostegno convinti dell'Editore (specie nelle persone del Dr. Evangelisti e di M. Albertoni) hanno fatto poi il resto, ed è stata infine determinante la collaborazione di G. Ghessi.

¹¹ Nel paragrafo che segue commenti degli Autori si alternano a mie considerazioni personali. Spero sia chiara l'appartenenza degli uni e delle altre.

pubblici hanno certo subito un'azione sensibile ma un po' precaria di risanamento, e l'equilibrio ora richiesto è tutt'altro che agevole. Sulle privatizzazioni, il giudizio è piuttosto negativo. Le riforme sono state avviate (e più volte corrette), ma sono per lo più rimaste incompiute e vengono ora contraddette dai programmi lanciati (e per ora scarsamente attuati) dal Governo di centro-destra.

Le riforme sociali vere, e non solo marginali, sono sempre difficili. Sembrano da decenni, una strategia ragionevole, ma politiche eversive o conservatrici hanno spesso avuto più successo. Le riforme si pongono in contraddizione con gli equilibri politici esistenti e comportano notevoli difficoltà amministrative. Richiedono tempo e vanno spesso applicate da chi non di rado le ha avversate. Inoltre, la continua transizione politica degli anni '90 non ha certo giovato. L'elettorato, composto per lo più da persone poco istruite e con una esperienza solo recente di partecipazione democratica, è rimasto senza la guida dei "moderni principi", disorientato e male amministrato da politici per lo più inesperti e di bassa lega (eccezioni a parte, ma non molte). La durata dei Governi è stata per lo più breve, inducendo di conseguenza la successione spesso osservata di comportamenti strategici. Gli stessi esecutivi hanno per lo più goduto di una sovranità in qualche modo limitata, per carenza di investitura politica o di forza parlamentare. Si sono aggiunte le condizioni come sempre disastrose della Amministrazione. Un primo riordino dello *statu quo ante*, i cui effetti sono in gran parte ancora sommersi, è forse il risultato più importante del lavoro compiuto durante gli anni '90.

Entrando ora maggiormente nei dettagli dei commenti degli Autori, C. Bianchi ricorda dapprima come, all'inizio degli anni '90, la crescita degli avanzi primari fosse sistematicamente frustrata da quella degli interessi. Non ritiene tuttavia che fosse possibile una politica monetaria più permissiva: lo dimostrerebbe l'esperienza del 1995¹². L'espansione dei primari non è stata però vana. E' ormai leggenda che abbia reso credibile (insieme a un celebre *briefing* di Kohl nell'estate del '96) l'aspirazione dell'Italia ad entrare fin dall'inizio nell'Ume, consentendo la caduta dei tassi e della spesa per interessi. Questo *bonus*, assai rilevante anche nel 1998-2000 (circa un punto di Pil per anno) è però ormai quasi tutto esaurito e la spesa per interessi nei prossimi anni difficilmente potrà scendere di molto al di sotto del 5-6 per cento del Pil, e solo se continua la riduzione del rapporto Debito/Pil. *Close to balance* si arriva quindi (ma quando?) con un avanzo primario di almeno 5 punti. Il valore corrente è invece solo di circa 3,5 punti, di cui almeno uno è però dovuto alle *una tantum*.

M. Florio è convinto che gli obiettivi iniziali delle privatizzazioni fossero eccessivi (esigenze finanziarie, concorrenza ed efficienza - interna ed esterna -, nuove strategie di politica industriale, liberazione dai politici intrusivi) ma che siano ben modesti quelli poi raggiunti. Il concorso complessivo di tutto un decennio alla riduzione del debito non è stato molto più elevato di due volte il valore del "concambio" attuato nel di-

¹² L'eresia di un'uscita inflazionistica dall'instabilità finanziaria dei primi anni '90 non è mai stata valutata, neppure come ipotetico esercizio scolastico.

cembre scorso dall'Economia con Banca d'Italia, per fare emergere una qualche riduzione del rapporto Debito/Pil. Limitati sono stati i contributi a concorrenza, efficienza e programmi di sviluppo¹³. Il rapporto tra politica e sistema delle imprese si è trasformato, ma non con un divorzio. Il riassetto più vasto del panorama industriale italiano proviene dal mondo finanziario. Si gioca però sul tavolo dei pacchetti di controllo e dei loro vari intrecci, e non invece su quello dell'efficienza e dei piani industriali. Un'ennesima occasione di politica industriale è stata perduta e il suo costo è ora particolarmente elevato nel panorama dell'arretramento produttivo italiano (cfr. par. 3), ma migliori alternative richiedevano probabilmente (inesistenti) giocatori di ben maggior livello.

F. Osculati attribuisce invece alla finanza regionale e locale un'evoluzione positiva. La maggiore attenzione dedicata ai *lower tier* si è riflessa nel potenziamento istituzionale e in una maggiore autonomia fiscale. Le stesse esigenze di perequazione in un paese dualistico sarebbero meglio soddisfatte dalla partecipazione differenziata all'Iva (se solo fosse *politically feasible*, il che finora non è stato) che dai trasferimenti precedenti. L'espansione delle competenze e della spesa ripropone tuttavia i temi del *tax assignment* ed enfatizza i vincoli centristi del Patto interno (inevitabili, tuttavia, se generalmente si ritiene che nel 2001 la spesa decentrata sia stata decisiva per la crescita dell'indebitamento). Nel 2002, questa decennale tendenza positiva è però incappata nell'*impasse* di "devolution" e riforma del Titolo V della Costituzione, di cui non è facile anticipare sbocchi e soluzioni. Considerando le incertezze istituzionali ed economiche già presenti nell'Italia attuale, il prof. Sartori ha autorevolmente suggerito di prendersi almeno una pausa di riflessione.

Le famose quattro "deleghe" della "svolta" del 1992, enfatico simbolo dell'avvio delle correzioni "strutturali" dell'intervento pubblico, dovevano colpire anche l'inefficienza amministrativa e il costo del personale pubblico. Se ne parla poco, ma è un punto importante. Le varie leggi "Bassanini" hanno lasciato qualche traccia di decentramento amministrativo, ma non del passaggio ad un'Amministrazione più efficiente. Dal 1995 al 2001 (Istat, *Esa95*) i dipendenti pubblici sono aumentati del 3,1 per cento (0,5 per cento l'anno), nonostante i continui blocchi alle assunzioni¹⁴. Le nuove provvidenze incentivanti non hanno certo scremato tra i funzionari più attivi e i molti inadempienti. Sicurezza del posto e mansioni tranquille dovevano indurre i sindacati ad accettare una crescita delle retribuzioni lorde *pro capite* inferiore a quella del settore privato, ma è avvenuto il contrario (26,4 per cento, 1995-2001, contro 20,6 per cento, nell'industria in senso stretto: W. Baumol è smentito ancora una volta)¹⁵. I

¹³ *I conceive therefore that a somewhat comprehensive socialisation of investment will prove the only means of securing an approximation to full employment; though this need not exclude all manner of compromises and of devices by which public authority will cooperate with private initiative.*

¹⁴ Sono diminuiti solo gli amministrativi e gli insegnanti, soprattutto per sfuggire ai vincoli alle pensioni di anzianità.

¹⁵ Lapidario, dopo l'ultima elargizione ai ministeriali, il Ministro della funzione pubblica Manzella: "siglato l'accordo, ora bisogna pensare alle riforme strutturali della Pa" (*Il Sole - 24 ore*, 1 marzo 2003).

“risparmi” di spesa sono così oggi cercati disperatamente altrove, anche con norme riduttive dell’attività di molti enti (Università comprese e ricerca inclusa: R. Lucas non sarebbe d’accordo), ma la corruzione e le tangenti prosperano di nuovo nelle grandi forniture: messa sotto accusa, la Magistratura è ritornata all’antica prudenza.

Nei primi “Rapporti”, G. Vitaletti notava la grave sofferenza del sistema tributario italiano, testimoniata dal peso delle entrate a carattere straordinario (che per altro assorbirebbero l’eccesso di risparmio privato, senza effetti deflativi sulla domanda). Con esplicito richiamo alla “scuola italiana”, suggeriva l’espansione dei tributi ispirati al principio del beneficio, ma con valenze redistributive e che recassero anche il “segno” delle spese finanziate ai vari livelli di governo. Ora la ritiene una via “ardua da percorrere per ragioni culturali e difficoltà pratiche”. Nuovi modelli generali di imposizione non sono tuttavia stati introdotti negli anni ’90, né in Italia né altrove. I paesi europei si sono però mossi quasi tutti lungo linee di razionalizzazione, maggiore neutralità, resistenza e adattamento alla competizione fiscale, variegate rimodulazioni del (presunto) *trade-off* di *mainstream* tra efficienza ed equità¹⁶. Riforme di questo tipo sono giunte in Italia solo alla fine degli anni ’90, con gli interventi “Visco” e “Tremonti”. I “Rapporti” degli ultimi anni ne hanno analizzato diffusamente gli aspetti specifici: nel paragrafo successivo ne richiameremo brevemente alcuni limiti che, a nostro giudizio, ne hanno caratterizzato l’impostazione complessiva.

Fino al “Rapporto” 1996, D. Franco ha discusso il sistema di protezione sociale. I suoi primi interventi si sono necessariamente concentrati sulla dinamica insostenibile della spesa pensionistica e sul contenimento operato dalla riforma Amato. Queste ed altre misure hanno esercitato un freno di rilievo, ma nel prossimo decennio la spesa dovrebbe accelerare nuovamente. Nel 1996, Franco è stato tra i primi che, sulle pagine del “Rapporto”, ha messo in luce lo squilibrio “mediterraneo” della protezione sociale italiana, le carenze di organizzazione dei servizi e quelle di elaborazione delle politiche. Su tutti questi aspetti, i progressi compiuti negli anni recenti sono ora valutati dall’Autore complessivamente “molto modesti”. La politica sociale italiana resta dunque incanalata su una via “decrementale”. I programmi esistenti non vengono verificati adeguatamente, gli interventi sono dominati da un’estrema difficoltà politica, aggirata solo in parte (ed apparenza) con innovazioni dagli effetti insicuri, l’entità limitata e periodi di transizioni dalla lunghezza infinita¹⁷.

V. Mapelli si dice convinto che “rispetto ai primi anni ‘90 i problemi del sistema sanitario, nonostante le riforme ‘92/’93 e del ‘99, non sono cambiati, soprattutto per il

¹⁶ *Thus our argument leads towards the conclusion that in contemporary conditions the growth of wealth so far from being dependent on the abstinence of the rich, as is commonly supposed, is more likely to be impeded by it.*

¹⁷ A otto anni dalla riforma Dini, il 60 per cento delle pensioni di anzianità corrisposte nel 2002 hanno riguardato soggetti di età inferiore ai 54 anni, l’altro 40 per cento lavoratori di età comunque inferiore ai 59 anni (dati in *Il Sol-24 Ore*, martedì 24 Febbraio, 2003). Un dipendente pubblico poco oltre i 55 anni (e circa 25 di speranza minima di vita residua) con retribuzione netta mensile intorno a 3.500 Euro ed anzianità contributiva di 35 anni, può attualmente ritirarsi in pensione con un tasso di sostituzione vicino al 90 per cento e una “buonuscita” nell’ordine di 130.000 Euro netti.

modo di affrontarli”): se ne può inferire, un modo approssimato e superficiale¹⁸, contraddittorio nel tempo e pesantemente condizionato dai *vested interest*. Non si sono sciolti i nodi principali, cioè la privatizzazione del rapporto di impiego del SSN¹⁹ e una diversa *Governance* delle Asl. Resta incerto il controllo della domanda²⁰. Incombe un decentramento avventuroso, risultato assai arduo anche in contesti federali (e amministrativi e civici) ben più evoluti del nostro (es. Canada e Germania).

3. Domani: un nuovo “Rapporto” per anni difficili²¹

Dopo un decennio di consolidamento fiscale e delle pur controverse riforme strutturali brevemente discusse, alla fine degli anni '90 prevaleva l'opinione che i conti pubblici italiani fossero ormai sostanzialmente stabilizzati, e che il processo di crescita potesse riprendere stabilmente. La prima tesi sarebbe credibile, nei limiti in cui lo è la seconda, che però non lo è.

Molti indicatori inducono infatti a ritenere che l'Italia stia rischiando di imboccare la strada di un declino economico non solo di tipo qualitativo: questo è in corso da decenni. Vi si sovrappone una difficile (quale che ne sia il giudizio di merito) fase di transizione istituzionale (conflitto esecutivo-magistratura, decentramento regionale, possibili elezioni anticipate, con richiesta di modifica del ruolo della Presidenza della Repubblica). Ne emerge uno scenario che dovrebbe destare una viva preoccupazione, finora non adeguatamente percepita dall'opinione pubblica, dai partiti e dai media. Ci si limita qui a tratteggiarne brevemente gli aspetti più propriamente economici.

A partire dai primi anni '90, la crescita del Pil è stata in Italia solo dell'1,5 per cento in media annua: si è trattato del valore europeo più contenuto, escluso quello tedesco (1,4 per cento, ma compresi i Lander dell'Est). Il dato italiano sarebbe stato ancora più limitato (1,1 per cento), se non l'avessero sostenuto alcuni anni di economia “drogata”: nel 1992 e nel 1995, a causa della svalutazione della lira, e nel 1999-

¹⁸ Clinici di alto valore testimoniano concordi che l'azzardo impreparato dei Drg ha indotto gravi difficoltà terapeutiche, larghe scremature nella domanda, il ricorso obbligato *pro bono* a diffuse irregolarità amministrative.

¹⁹ Forse molti medici ospedalieri non potrebbero più, come oggi, abbandonare in massa il servizio, durante il pomeriggio, per dedicarsi ad attività esterne. Il ministro Sirchia ha proposto un “ticket” di 5.000 Euro per il permesso d'uscita. Gli economisti sanitari stimano che i proventi da attività *extra moenia* possano produrre redditi individuali (e neri) nell'ordine dei milioni di Euro annui.

²⁰ Modesti “ticket” sulle ricette avrebbero fatto oscillare la spesa farmaceutica a fine 2002 in termini tali da non potere essere attribuiti che ad un “comparaggio” (vedi caso Glaxo), purtroppo diffuso tra i medici di base, politicamente impermeabili e coperti dall'Ordine, riguardo all'adozione di gestioni a *budget*.

²¹ Una lieve variante di questo testo viene pubblicata su *Critica liberale* del giugno 2003. Molti degli argomenti qui tratteggiati sono stati al centro delle *Considerazioni finali* del Governatore Fazio svolte all'Assemblea della Banca d'Italia il 30 maggio 2003. Dopo una prima reazione irritata di Confindustria, sull'argomento è ricaduto un silenzio generale. Pochi giorni dopo, il 7-8 giugno 2003, i “giovani industriali”, riuniti a Convegno a Santa Margherita, sono parsi soprattutto interessati alle obiezioni del Commissario Monti e della Ue alla estensione al Centro-Nord della proroga della “Tremonti”, o almeno questo è quanto riportato dai media.

2000, per la sinergia tra Euro debole, generalizzata crescita internazionale ed effetti ricchezza indotti dall'aumento delle quotazioni di Borsa²². Va aggiunto che, nel periodo successivo al 1995, la produzione industriale è risultata tendenzialmente poco più che costante: la crescita dell'economia, sia pure ridotta, è stata solo il risultato del trend espansivo dei servizi. Un periodo di ristagno così prolungato è difficile da attribuire solo agli effetti deflazionistici delle politiche di consolidamento fiscale, per quanto questi siano stati ben presenti e significativi²³.

A livello potenziale, la stima Ocse della crescita del Pil italiano si è ridotta dal 2,5 per cento degli anni '80 all'1,7 per cento attuale²⁴. In effetti, gli incrementi annui della produttività del lavoro si sono sempre più ridotti fino ad un valore strutturale non lontano da zero nel 2001. L'andamento della produttività globale dei fattori non è stato diverso: è infatti diminuito da aumenti medi annui di circa il 2 per cento negli anni '80 a quelli sostanzialmente nulli degli anni recenti. I tassi di sostituzione demografica sono ormai negativi, quelli di attività risultano lievemente crescenti (per una maggior partecipazione femminile) dalla seconda metà degli anni '90: sono ancora tuttavia inferiori alla media europea per circa dieci punti.

Gli osservatori più attenti e qualificati continuano a concordare che le imprese italiane non riescono ad emanciparsi dal loro modello prevalente di specializzazione, basato sulla piccola dimensione e incentrato su prodotti tradizionali. La stessa incorporazione delle tecnologie informatiche e di comunicazioni è stata più limitata che in altri paesi europei²⁵. Nel 2000 la spesa per ricerca e sviluppo delle imprese (0,55 per cento del Pil) ha raggiunto solo un terzo della media dei grandi paesi europei (Oecd, *Main Science and Technology Indicators*). L'Italia è l'unico paese occidentale esportatore netto di laureati. Restano maggiori che nella media europea le rigidità dei mercati, la difesa corporativa da una maggiore concorrenza (le dispute attuali tra gli ordini professionali ne sono un esempio), le diseconomie infrastrutturali ed amministrative. Il carico fiscale risulta ai vertici europei sia per il lavoro che per il capitale societario. Vengono diffuse continuamente graduatorie internazionali di competitività, in cui il nostro paese risulta sistematicamente collocato agli ultimi posti.

Si è molto discusso degli effetti a breve delle politiche di stabilizzazione fiscale: keynesiani, anti-keynesiani, o entrambi, per *trigger points* o non linearità, fino a togliere-

²² *When the capital development of a country becomes a by product of the activities of a casino, the job is likely to be ill-done.*

²³ Le stime condotte con il modello econometrico della Banca d'Italia indicano che l'aggiustamento di bilancio degli anni '90 ha determinato ogni anno una riduzione della crescita effettiva nell'intorno di 0,5 punti di Pil. In assenza di consolidamento, lo squilibrio dei conti pubblici sarebbe tuttavia divenuto insostenibile, come mostrarono chiaramente le vicende del 1992. Non risulta invece alcuna evidenza sicura della presenza di effetti anti-keynesiani della stabilizzazione della finanza pubblica.

²⁴ Dato questo vincolo, risulta difficile come Governo e Istituti di ricerca (cfr. ad es. il Dpef 2003-2006) possano prevedere il ritorno ad una crescita stabile di circa il 3 per cento del Pil annuo.

²⁵ Il fenomeno è attribuito ai limiti dimensionali e di capitale umano delle imprese italiane, da parte di una recente indagine Banca d'Italia. Cfr il cap. V di S. Rossi (a cura di), *La nuova economia*, Bologna. Il Mulino, 2003.

re (volutamente?) ogni credibilità alla politica fiscale²⁶. Il controllo dell'intero quadro di politica economica è stato lasciato alle sole manovre sui tassi monetari, gestito in termini controversi dalla Bce, e comunque insufficiente, rispetto a una pluralità di obiettivi, come era noto da decenni, e non solo in forza del teorema di Tinbergen²⁷: l'attuale mix fiscale-monetario, implicito o esplicito della politica economica Ue, si pone inoltre all'opposto dei criteri risalenti alla tradizione Mundell-Fleming.

E' quindi ragionevole supporre che le strategie conservative ed avverse al rischio adottate negli scorsi anni dalle imprese italiane - dipendenti anche dalle loro strutture proprietarie familiari, da un management raramente di livello elevato, da errori politici e da uno scarso supporto delle banche - siano state però anche la conseguenza della lunga stagione di politiche fiscali e monetarie in prevalenza restrittive, che potrebbero avere indotto la ricerca di localizzazioni più favorevoli o di impieghi e di rendite più vantaggiosi, almeno nel breve periodo. Il livello del *core business* non di rado si è quindi degradato²⁸, in apparenza senza alcun controllo, di mercato o politico, ma invece con l'aiuto di generosi contributi pubblici. Economisti e sociologi, quelli industriali in specie, con poche eccezioni²⁹ si sono distinti per il loro silenzio. E' difficile non concludere che l'economia italiana sembra attualmente affetta da gravi ed evidenti difficoltà di offerta.

Se l'offerta è degradata e rigida, la domanda sarà ancora inferiore. I fattori di degrado strutturale già indicati, ed aumenti nei prezzi delle esportazioni assai superiori a quelli degli altri grandi paesi dell'Unione monetaria³⁰ hanno determinato un crollo nella *performance* competitiva dell'Italia³¹. Così, in soli cinque anni, dal 1996 al 2001, l'Italia ha perso quasi un punto nella propria quota di mercato mondiale: dal 4,7 per cento del 1996 al 3,9 per cento del 2001, pari a circa il 20 per cento del valore iniziale (Oecd, *Economic Outlook*).

²⁶ *The deep divergences of opinion between fellow economists which have for the time being almost destroyed the practical influence of economic theory.*

²⁷ *For my own part I am now somewhat sceptical of the success of a merely monetary policy directed toward influencing the rate of interest. Furthermore it seems unlikely that the influence of banking policy on the rate of interest will be sufficient by itself to determine an optimum rate of investment.*

²⁸ Olivetti (leader europeo dei PC ancora negli anni '80 e oggi triste e vuoto contenitore finanziario), Fiat (che in 10 anni ha dimezzato la quota di mercato), Pirelli (che ha scelto una dubbia fusione con Telecom) sono casi esemplari, ma tutt'altro che rari dell'incontrollata influenza negativa delle famiglie. Il mercato dei cellulari, esploso negli anni '90, ha raggiunto quasi 25 milioni di acquirenti: nessuna industria italiana è stata in grado di inserirsi. L'ex Italtel, che produceva i telefoni fissi sotto il monopolio Sip-Telecom, attualmente non è più in grado di pagare gli stipendi ai dipendenti.

²⁹ L'unica recente è L. Gallino, *La scomparsa dell'Italia industriale*, Torino, Einaudi, 2003.

³⁰ Dal 1995 al 2001 da 100 a 111,6 per l'Italia, a 90,5 per la Francia, a 91,1 per la Germania (Oecd, *Economic Outlook*).

³¹ Si tratta del rapporto tra esportazioni settoriali nazionali e mondiali. Dopo l'ultima svalutazione del cambio (1995) i valori italiani sono ridotti ogni anno, per un totale di circa 25 punti percentuali fino al 2001. Questa dinamica conferma e amplifica quella analoga, e con ben pochi anni in controtendenza, già in corso dai primi anni '80. Si tratta di un'involuzione che non può essere attribuita, se non per una parte minoritaria, all'ingresso nei mercati mondiali dei paesi "emergenti". L'area Ocse nel suo complesso ha registrato infatti un peggioramento di *performance* di solo il 6 per cento nel citato periodo 1996-2001 (Oecd, *Economic Outlook*).

Il regresso competitivo sarà potenziato dalla caduta della domanda mondiale potenziale, dovuta agli effetti negativi della stagione di ricomposizione, attraverso rotture e conflitti, ormai da tempo in corso negli equilibri politici ed economici internazionali. Gli sviluppi e gli esiti sono difficili da prevedere, ma non si colgono certo osservando gli andamenti delle Borse o gli indicatori a breve termine nella fiducia di famiglie e delle imprese, come vorrebbe la macroeconomia sovrastrutturale dagli analisti dei mercati finanziari. Se mai sarebbe più utile un insegnamento storico ricorrente e tuttora attuale. C. M. Cipolla avrebbe insegnato infatti che quando gli equilibri internazionali diventano instabili o si modificano, i mercati si restringono e restano coperti, che aumenta il *beggar-my-neighbor*. L'aggravante odierna sta nel fatto che l'interdipendenza dei mercati, reali e finanziari, accelera la trasmissione di ogni tipo di *shock* anche negativo, senza incontrare né ostacoli né controlli.

L'esperienza storica indica anche che l'*export-gap* è difficile da compensare (per quantità e qualità) con la domanda interna, se non per periodi contenuti e grazie a circostanze accidentali. Questo è anche il caso italiano attuale. Bilanci pubblici volti al pareggio, rendimenti finanziari limitati, effetti ricchezza assenti o assai volatili non sostengono certo i consumi. E' davvero improbabile un recupero degli investimenti privati, fortemente dipendenti dalle esportazioni e nel quadro di un equilibrio di sottoccupazione, forse ormai prossimo ad una sostanziale trappola della liquidità. Come e più che in altri paesi, anche in Italia gli obiettivi di crescita vengono ogni anno rivisti verso il basso rispetto alle enunciazioni iniziali, e i consuntivi risultano poi anche peggiori. Per gli anni successivi, si insiste a prospettare, superata una qualche pausa ritenuta contingente, un recupero della crescita a tassi anche superiori a quelli potenziali. Questo rito patetico si ripete ormai da tre anni e non si vede perché il prossimo non debba essere il quarto, magari allegando qualche nuova causa contingente.

Sembra che proprio non si capisca la reale portata della posta in gioco, che non è costituita da qualche decimo di punto di maggiore o minor crescita o di disavanzo pubblico, argomenti su cui si concentra invece l'attenzione ossessiva e quasi univoca di politici ed osservatori. Ricordando i limiti italiani di offerta e di domanda richiamati in precedenza, e il contesto internazionale in cui ci si muove, si può invece avanzare la tesi che per il nostro paese sussista, e non da oggi, una vera emergenza, in quanto ciò che in realtà si sta rischiando è il benessere e lo sviluppo, con l'avvio di un vero declino economico. Ancora una volta, gli insegnamenti della storia economica aiuterebbero, se facessero ancora parte della professione: le analogie con il declino italiano del '600, soprattutto nel periodo antecedente alla pace di Vestfalia³² e negli ultimi decenni del secolo, sono impressionanti (come quelle con il crollo delle Province unite dopo il "Secolo d'oro").

Ma perché non vengono adottati utili interventi di politica economica, frenando gli attriti tra i gruppi di interessi, come previsto dalla stessa *political economy*? In parte,

³² C. M. Cipolla, *Storia economica dell'Europa pre-industriale*, Bologna, Il Mulino, nuova ed. 2002. p. 363.

suggerisce l'analisi svolta da Puglisi³³, “*nello spazio politico multidimensionale le priorità dell'elettorato sono funzione dell'enfasi data dai mass media ai diversi problemi*”. Ma i media, che massimizzano i profitti (= consensi e vendite), hanno ben chiaro che un'insufficiente crescita verrebbe percepita solo nel caso “*dell'evento acuto di inizio di una recessione, cioè di crescita negativa*”. Inoltre “*altri fenomeni più percepibili, come l'inflazione sollevano maggiore emozione*”. Infine, sul piano politico, “*la non crescita è solo un aspetto delle piattaforme*” e, soprattutto “*l'incumbent non ha interesse a rivelare uno stato economico negativo, mentre il challenger teme di non potere acquisire e poi mantenere il consenso, proponendo misure impopolari e promesse eccessive*”. La cattura dei media, possibile solo (anche fuori dall'Italia) da parte dell'*incumbent* chiude il cerchio.

Il *benevolent planner* si comporterebbe in maniera diversa. Oltre a contrastare i fattori che vincolano la crescita, nella prospettiva che questa comunque sia destinata a restare limitata almeno nel medio periodo, darebbe corso ad una revisione radicale dei programmi in atto delle politiche pubbliche. Dopo la parziale delusione della Convenzione, una qualche forma di governo europeo dell'economia sembra comunque non più rinviabile. Si può sperare che se ne faccia carico, in via informale, la *kerne Europa*. Se non altro in quanto, per arrivare *close to balance* all'Italia si richiede, come già visto, un avanzo primario di circa cinque punti, mentre attualmente sembra difficile conservarne uno di circa la metà. Sarebbero quindi necessari altri interventi rilevanti (30 miliardi di Euro circa), difficili da attuare con altre misure temporanee e di *creative accounting*, e quindi dall'impatto recessivo dirimpente e certo non compensabile dagli inafferrabili effetti anti-keynesiani.

Occorre dare nuova sostanza (come?) alla politica industriale, e non solo per promuovere e tutelare la concorrenza (ciò che in realtà è poi largamente impedito dai *vested interested*). Una regola, un'autorità, un potere, pubblico, privato, etico dovrebbe impedire lo svuotamento che si è operato in questi anni a danno di alcune tra le maggiori e prestigiose imprese italiane. Un potere che promuova concentrazioni europee e non le impedisca e sostenga sviluppi tecnologici per i quali le “*voglie di imprenditorialità*” sembrano tanto limitate. Va garantito che i programmi infrastrutturali siano effettivamente realizzati e non arrestati per carenze finanziarie od opposizioni locali spesso improponibili o strategiche.

Le riforme fiscali europee degli anni '90, come anche la “Visco” e la “Tremonti”, appaiono marginali e insufficienti, nei confronti delle esigenze, europee e italiane, di crescita e giustizia sociale. A livello di Unione, va raggiunta un'effettiva neutralità che consenta un efficiente funzionamento del mercato unico. La struttura del prelievo va profondamente ricomposta in senso *supply friendly*. Se restano, per quanto *soft*, “strutturali” e diluiti nel tempo, i vincoli del Patto di stabilità, l'unica soluzione praticabile (ma non sicura) è una marcata detassazione di lavoro e società, coperta con maggiori imposte su consumi (Iva) e rendite. Le nuove riforme andranno integrate con la pro-

³³ R. Puglisi, *Note sulla non emergenza dell'emergenza*, Pavia, mimeo Dept, 2003.

spettiva, per quanto incerta e indefinita, del progressivo affermarsi di una struttura federale nell'Unione: un'altra ragione per usare prudenza nel condurre le operazioni in corso di maggior decentramento fiscale.

Vincoli di risorse sempre più stringenti e il sostanziale blocco di parti importanti delle riforme in atto dovrebbero indurre a sospendere per un momento le contese in corso da anni riguardo agli interventi minori di correzione degli strumenti di protezione sociale. La mappa dei bisogni prioritari è da ridisegnare. Il reddito pro-capite italiano (valutato a parità di potere d'acquisto) è vicino alla media europea (22.500 euro), ma la spesa sociale (24,6 per cento del Pil) è inferiore di quattro punti (28,8 per cento). Notoriamente le pensioni ne assorbono una parte esorbitante (64 per cento, 46 per cento nell'Unione), ma l'Italia ha anche il primato del *dependency ratio* (27 per cento al 2001), destinato a crescere di 3 punti ogni dieci anni: politiche demografiche e di immigrazione controllata sembrano quindi indifferibili, ma nessuno le propone (come invece avviene in Francia) e la recente legge Bossi-Fini è un'offesa all'intelligenza, prima ancora che alla decenza, sia nella concezione che nell'assoluta impossibilità di applicazione (addirittura anche quanto alla regolarizzazione dei clandestini).

Le famiglie a rischio di povertà³⁴ (23 per cento) sono meno numerose che in ambito europeo (26 per cento). Ma il nostro sistema di controllo è assolutamente inefficiente: riduce il numero delle famiglie bisognose solo al 20 per cento, cioè del 15 per cento, pari alla metà della media europea e del tutto lontano dal valore raggiunto dal paese europeo leader in questo campo, la Finlandia (70 per cento). Questa ennesima *performance* negativa del nostro sistema di protezione sociale dipende dall'assenza di una *social safety net* universalistica. Date le opposizioni interne, in parte corporative, sembra opportuno demandarne progressivamente la costruzione all'espansione delle attività dell'Unione, come proposto a suo tempo da T. Atkinson.

Più in generale, se la crescita risulta fortemente rallentata, e non solo per un breve orizzonte congiunturale, un maggiore livello di benessere deve essere perseguito anche secondo il criterio cumulativo pigouviano, che lo fa discendere non solo dall'entità della ricchezza disponibile, ma anche dalla *fairness* della sua ripartizione, specie in un mondo in cui l'ineluttabile *trade-off* tra equità ed efficienza, caro alla teoria tradizionale, non sembra più sussistere, in misura significativa³⁵. Politiche intese alla promozione del benessere (e delle sue implicazioni anche strettamente economiche) dovrebbero poi orientarsi verso un livello elevato, per quantità e qualità, di servizi e prestazioni pubbliche, di coesione sociale, di minore criminalità, di una rigorosa morale pubblica kantiana e di un'educazione civica diffusa.

³⁴ Reddito familiare equivalente inferiore al 60 per cento di quello mediano, paese per paese.

³⁵ Un breve aggiornamento è ad es. in L. Bernardi, *Tax systems and tax reforms in Europe: Rationale and main issues for more radical reforms*, Pavia, Dept, WP Siep, 200/03, febbraio 2003.