

MARIA CECILIA GUERRA ALBERTO ZANARDI

INTRODUZIONE

Il *Rapporto 2010* de «La finanza pubblica italiana» ha una struttura parzialmente diversa da quella dei volumi degli anni precedenti. A conclusione del decennio 2001-2009, in cui il *Rapporto* ha coperto anno dopo anno, con il suo contributo di valutazione critica, le vicende della finanza pubblica italiana, il volume di quest'anno si propone di offrire un'analisi retrospettiva delle politiche pubbliche dell'ultimo decennio con l'obiettivo di ricavarne indicazioni sulle linee di intervento del prossimo futuro.

I settori della finanza pubblica considerati sono quelli tradizionalmente seguiti dal *Rapporto*: conti pubblici, tributi, previdenza, assistenza, sanità, finanza decentrata, liberalizzazioni e privatizzazioni dei servizi di pubblica utilità. Un approfondimento specifico è poi riservato alle politiche per il Mezzogiorno. A ciascun settore viene dedicato un contributo tematico, ad opera degli autori che da anni collaborano a questo volume, accompagnato dal breve commento di uno o più *discussants*.

In questa introduzione si propone una lettura molto sintetica del decennio, che tiene conto solo di alcune delle valutazioni espresse nei contributi che seguono, con la curiosità di cercare di capire come le premesse/promesse di fine anni '90 abbiano avuto seguito nel decennio successivo e quale sia stato l'impatto della crisi economica sulle politiche messe in atto nell'ultimo biennio. Questo percorso non può che prendere le mosse dall'analisi dei conti pubblici.

I contributi sono stati consegnati dagli autori nel periodo febbraio-marzo 2010.

1. *I conti pubblici in affanno*

Mentre gli anni '90 si erano caratterizzati per un faticoso, ma continuo, processo di stabilizzazione, il primo decennio dei 2000 evidenzia un deterioramento dei conti pubblici, anch'esso continuo, se si esclude la cesura rappresentata dal biennio 2006-2007, che culmina con il drastico peggioramento che ha luogo in concomitanza con la crisi economica dell'ultimo biennio.

Molto forte è la simmetria fra i due decenni. Negli anni '90, l'aumento continuo del rapporto debito pubblico/Pil, che aveva raggiunto il suo punto di massimo nel 1994, è stato contrastato principalmente grazie ad un significativo aumento dell'avanzo primario, che si è mantenuto attorno al 5% del Pil per tutta la seconda metà del decennio. Simmetricamente, il peggioramento dei nostri conti pubblici a partire dal nuovo secolo è principalmente imputabile al rapido deterioramento che l'avanzo primario ha subito nel primo quinquennio fino a quasi azzerarsi nel 2005. Mentre l'incremento dell'avanzo primario verificatosi negli anni '90 è in larga parte spiegato dall'incremento della pressione fiscale, guidato dagli interventi straordinari messi a punto in risposta alla crisi valutaria del 1992, e dalla riduzione della spesa corrente primaria, al deterioramento dell'avanzo primario fra il 2000 e il 2005 ha concorso soprattutto l'aumento della spesa corrente primaria, che cresce di ben 2,5 punti di Pil nel periodo, e, solo in misura minore, la diminuzione, pari a 1,2 punti di Pil, della pressione fiscale.

La situazione migliora nel biennio 2006-2007, rendendo possibile il superamento della procedura di deficit eccessivo che era stata avviata, nel 2005, nei confronti del nostro paese. La ricostituzione di un avanzo primario rende possibile, anche grazie all'aumento del tasso di crescita dell'economia e nonostante l'aumento del costo del debito pubblico, l'inversione dell'andamento del rapporto fra il debito pubblico e il Pil che nel 2007 ritorna su un livello leggermente più basso di quello del 2004.

Ai diversi risultati dei due subperiodi hanno sicuramente concorso le alterne fasi del ciclo economico, ma essi trovano spiegazione anche nell'azione discrezionale dei governi.

Nel complesso, una crescita economica modesta, l'incapacità dei governi di contrastare il trend di crescita della spesa pub-

blica, e la temporanea diminuzione della pressione fiscale nella prima metà del decennio hanno fatto sì che si entrasse nella crisi con un quadro di finanza pubblica già compromesso.

Tutti i paesi colpiti dalla crisi hanno visto i propri conti pubblici peggiorare drasticamente, per l'operare degli stabilizzatori automatici e come effetto delle misure discrezionali adottate a sostegno dell'economia. Nel nostro paese, l'effetto è stato più contenuto, ma, data la situazione di partenza, ha portato comunque il rapporto debito pubblico/Pil al 115,8%. Ciò è avvenuto nonostante il più contenuto effetto degli stabilizzatori automatici, in ragione delle caratteristiche della nostra spesa sociale che vede l'assenza di una rete di ultima istanza e un minor peso degli ammortizzatori sociali, e nonostante l'Italia si sia contraddistinta per non avere messo in atto misure di politica fiscale in disavanzo. Inoltre, non va dimenticato che nel giugno 2008 era stata approvata una manovra di finanza pubblica che prevedeva tagli alla spesa (netti) per 25,4 miliardi (di cui circa 3 dalla sanità e 7,8 dall'istruzione) e aumenti di entrata (netti) per 5,5 miliardi, spalmati sul triennio 2009-2011. L'impostazione restrittiva di quella manovra, disegnata senza mostrare consapevolezza della crisi già in atto, non è stata modificata dai successivi decreti legge, e tutte le previsioni ufficiali sui conti pubblici ne scontano gli effetti. A fronte di questo quadro, il peggioramento dell'attività economica non sembra spiegare integralmente il peggioramento registrato negli indicatori di finanza pubblica. Solo l'analisi dei dati disaggregati, appena saranno resi disponibili, permetterà di meglio valutare e distinguere gli effetti delle politiche di bilancio messe in atto nell'ultimo biennio, al netto di eventuali errori di previsione, e quelli automatici, legati alla caduta del Pil, da quelli eventualmente imputabili ad altri fattori: l'incontrastato trend di crescita di alcune tipologie di spesa pubblica, che ha contraddistinto buona parte del decennio, e la ripresa dell'evasione fiscale, che più facilmente si manifesta quando l'economia va male.

2. Le alterne vicende dei tributi

Se gli anni '90 si erano caratterizzati per un continuo aumento della pressione fiscale, il primo decennio 2000 non si

chiude con la realizzazione della reiterata promessa di una sua riduzione. Al contrario, alla fine del 2009, essa è di 1,5 punti di Pil superiore al 2000. La pressione fiscale è però un indicatore da leggere con estrema cautela, in quanto il suo andamento dipende da fattori che sono difficilmente quantificabili e instabili nel tempo: l'elasticità del prelievo alle variazioni del Pil, gli effetti del contrasto all'evasione fiscale, il ruolo di prelievi straordinari.

Se si tiene grossolanamente conto di questi fattori e si guarda all'andamento della pressione fiscale nel corso del decennio, l'interpretazione si arricchisce. La flessione tutto sommato modesta che essa ha registrato nella prima metà del decennio, pur a fronte di interventi finalizzati alla sua riduzione (le tre riforme Irpef del 2001, 2003 e 2005 e l'introduzione di incentivi fiscali quali la Tremonti bis) è imputabile, non solo all'introduzione di provvedimenti strutturali che hanno determinato un incremento del gettito (l'abolizione della Dit e il passaggio all'Ires) ma anche a interventi di carattere straordinario: le entrate in conto capitale, in larga parte imputabili ai condoni e agli scudi fiscali.

L'aumento della pressione fiscale nel 2006-2007 è in buona parte spiegata dal recupero dell'evasione fiscale. Essa si è quindi tradotta in una riduzione del gap fra pressione fiscale «effettiva» e precessione fiscale «apparente», senza pesare sui contribuenti «onesti».

L'incremento registrato nel 2009, infine, sembrerebbe riflettere una tenuta delle entrate tributarie, pure a fronte di una forte caduta del Pil. In realtà, il prelievo fiscale è stato sostenuto da poco meno di 12 miliardi di imposte straordinarie, dovute allo scudo fiscale e a prelievi opzionali sulle imprese. Al netto di tali prelievi, le imposte calano più del Pil nominale (5,7 contro 3%). Cosa spiega questo andamento? Esso è riconducibile solo in parte a interventi discrezionali. È invece imputabile alla crisi economica, nella misura in cui alla caduta del Pil si sia accompagnato un significativo aumento dell'elasticità dell'imposta, normalmente ipotizzata pari ad 1, dal momento che, nel suo complesso, il sistema fiscale è grosso modo proporzionale. Per quanto ci sia evidenza di una certa prociclicità di tale elasticità, è in realtà molto probabile che la caduta delle entrate rifletta anche una ripresa dell'evasione fiscale, sia perché, come si è già

ricordato, l'evasione tende ad aumentare quando l'economia va male, specialmente in situazioni in cui la crisi inasprisce i vincoli di liquidità per le imprese e i lavoratori autonomi, sia in ragione della mutata politica di contrasto.

La ciclicità delle politiche di contrasto all'evasione non è che uno degli elementi che hanno contraddistinto il decennio, in campo fiscale, come un decennio molto tormentato, caratterizzato da un frenetico fare e disfare, a cui è mancata quasi sempre una visione di insieme. Sotto questo profilo, le attese che si potevano coltivare alla fine del millennio sono state ampiamente disattese. Il sistema fiscale ereditato dalla riforma Visco del 1997-1998 era fortemente orientato a un disegno complessivo, di cui erano chiaramente esplicitati gli obiettivi. Questo disegno non è stato condiviso e quindi non è stato portato a termine dal governo in carica nel quinquennio successivo, 2001-2005, che è stato però più attivo nello smantellamento degli istituti della riforma Visco che nella realizzazione di quella per la quale aveva ottenuto la delega dal Parlamento, rimanendo, in entrambi i casi, a metà del guado. Un ulteriore cambio di rotta si è avuto col governo successivo, nel 2006.

Non sono mancati, nei dieci anni, interventi di una certa portata, nell'ambito delle imposte dirette e dell'Irap. Ma il cantiere è rimasto aperto e i principali nodi problematici sono ancora in cerca di soluzione. Nel frattempo il sistema fiscale è stato molto spesso piegato a finalità politiche di breve periodo. La distribuzione dell'onere è diventata sempre più discrezionale e gli istituti hanno perso trasparenza. La frammentarietà e strumentalità degli interventi ha trovato la sua apoteosi in occasione della crisi: i sei decreti legge emanati d'urgenza per fronteggiarla hanno introdotto un insieme di microincentivi, sotto forma di deduzioni e detrazioni, che, disperdendosi in mille rivoli, sembrano più adatti a massimizzare il numero dei potenziali beneficiari, che a fronteggiare davvero la difficile situazione economica.

Non è quindi un caso che, dopo un decennio di modifiche normative, la riforma fiscale continui ad occupare un ruolo centrale, in un dibattito politico da cui emergono più facilmente proposte estemporanee, che indicazioni di un modello di riferimento, complessivo, da sottoporre al vaglio critico degli esperti, degli operatori economici e delle parti sociali.

3. *Le politiche settoriali: un decennio inutile*

Pressoché tutte le politiche settoriali hanno conosciuto nel decennio appena trascorso una stagione di torpore innovativo, una sorta di inerzia riformista. Certamente la cronaca del decennio registra in tutti i campi un grande fervore normativo che tuttavia si traduce in una pletora di microinterventi frammentari ed estemporanei, al di fuori di un riconoscibile disegno di riforma strutturale, per lo più pesantemente condizionati da un'oppressiva stretta sulle risorse finanziarie da mettere in campo. Questa «povertà pubblica», riflesso innanzitutto di un'economia che cresce poco, è forse, insieme con il collegato rafforzarsi degli strumenti e delle procedure per tenere sotto controllo la dinamica della spesa, il motivo dominante del periodo sotto osservazione.

Questo canovaccio generale si è tuttavia tradotto in modi diversi nelle varie aree di intervento. Alcuni settori, dove riforme strutturali di grande portata erano già state introdotte alla fine del secolo scorso, hanno potuto, per così dire, vivere, almeno nel breve periodo, di rendita. Il sistema pensionistico, ad esempio, registra per lo più interventi tutto sommato marginali, come quelli di sostegno alle pensioni più basse, di dubbia efficacia in termini distributivi e di contrasto alla povertà. Restano non affrontati, o comunque non risolti, questioni di grande portata, quali l'insufficienza delle prestazioni per garantire livelli adeguati di vita ai futuri pensionati, soprattutto in relazione alla crescente diffusione di rapporti di lavoro precario, e lo sviluppo, ancora limitato, della previdenza complementare. Anche per il settore della sanità pubblica il decennio è scivolato via nell'ordinaria amministrazione. Ben poco è stato fatto sul piano dell'innovazione delle politiche sanitarie, per esempio e soprattutto sul piano dell'integrazione sociosanitaria, dove si giocherà in gran parte la sostenibilità finanziaria del Ssn (data l'attuale costosa, quanto insufficiente, supplenza assicurata dalla sanità all'inadeguata rete di servizi assistenziali) e la sua conformità ai bisogni dei cittadini (che richiedono maggiore personalizzazione nei percorsi di assistenza). Gli sforzi si sono invece concentrati nel rendere più penetranti gli strumenti di controllo finanziario, facendo emergere con maggiore chiarezza, attraverso la pratica dei piani di rientro, la separazione

tra Regioni viziose e Regioni virtuose, ma senza la capacità di disegnare strategie nazionali appropriate per riportare le prime su un effettivo percorso di recupero e risanamento.

In quei settori che non hanno conosciuto alla fine del secolo scorso organici interventi di riforma, il catalogo dei nodi problematici rilevati un decennio fa resta, purtroppo, invariato. È il caso del sistema degli ammortizzatori sociali e del comparto della spesa assistenziale. A più di 10 anni dalla Commissione Onofri, si deve ancora lamentare la permanente prevalenza dei trasferimenti monetari sulla spesa per servizi, l'assenza di una rete universale contro la povertà, la persistenza di programmi categoriali, frammentati e disorganici, l'insufficiente tutela garantita alle categorie più esposte, nel mercato del lavoro, al rischio di disoccupazione (i lavoratori atipici), l'incerta distinzione tra elementi previdenziali e assistenziali, l'insufficienza delle risorse finanziarie e conseguentemente delle prestazioni, che risultano incapaci di incidere significativamente sul benessere delle famiglie, il ricorso soltanto parziale all'Isee quale strumento per attuare la selettività, la mancanza di un consistente programma per la non autosufficienza delle persone anziane. Al di là di isolate eccezioni, il decennio in questo comparto è trascorso invano. Nel campo degli ammortizzatori sociali, il ripetuto ricorso a interventi in deroga, volti a estendere in maniera discrezionale le tutele esistenti ad alcuni segmenti di lavoratori non coperti dall'assetto vigente, ha ulteriormente accentuato la natura fortemente segmentata del quadro esistente e non sembra aver avuto risultati significativi in termini di effettiva diffusione delle prestazioni tra la generalità dei disoccupati. Nel campo delle politiche assistenziali si è data priorità agli sgravi fiscali, peraltro sempre modesti in entità e dispersi in molteplici settori, e ai trasferimenti monetari (il «milione al mese» per i pensionati al minimo, il bonus bebè, il bonus famiglia, il «bonus elettrico»), anch'essi trascurabili e poco incisivi sul piano redistributivo e di contrasto alla povertà, rispetto alla fornitura diretta di servizi alla persona. Anche l'esperienza più innovativa del periodo, la *social card*, per l'esiguità delle risorse messe in campo e per la sua accentuata categorialità, si è rivelata strumento assai spuntato di contrasto della povertà.

La crisi finanziaria del 2008-2009, con le sue drammatiche ripercussioni sulle prospettive di crescita economica, sull'acuirsi

della disoccupazione, sull'ampliarsi delle ineguaglianze nella distribuzione dei redditi e della povertà, pone pesanti ipoteche sull'evoluzione futura dei comparti del sistema di welfare ora considerati. L'esperienza della crisi finanziaria insegna con chiarezza come la sostenibilità del sistema di sicurezza sociale e l'adeguatezza delle sue prestazioni dipenderanno nel futuro solo marginalmente da interventi di controllo sulla dinamica delle spese e da misure di riforma sui paramenti del sistema mentre decisiva sarà la capacità di riportare l'economia italiana su un sentiero di robusta e duratura crescita economica. In questo senso sarà necessario intervenire sugli elementi che hanno agito sulla insoddisfacente performance macroeconomica recente: una struttura produttiva troppo frammentata e poco incline all'innovazione, una distribuzione primaria del reddito troppo sperequata, una sostanziale incapacità del settore pubblico di sostenere e orientare la formazione del capitale umano e fisico, un *background* sociale e culturale dominato dal conflitto e dallo scarso senso civico.

Un discorso a parte deve essere riservato, nell'ambito delle politiche settoriali, alle politiche di privatizzazione e liberalizzazione, caratterizzate, nel decennio, da un forte attivismo, che ha interessato, in tempi e modi diversi, un insieme molto eterogeneo di attività: dall'energia e il gas alle telecomunicazioni, dalle autostrade ai trasporti, ai servizi locali di pubblica utilità.

Nel primo quinquennio è stato portato a compimento il ciclo delle privatizzazioni, iniziato nel 1992, con effetti positivi sulla riduzione del rapporto debito pubblico/Pil. È però rimasto forte l'interesse dell'attore pubblico a cercare di governare, con alterne vicende, l'assetto proprietario delle società privatizzate, e a condizionarne la politica dei dividendi, che continuano a costituire una fonte rilevante per le entrate pubbliche.

Le liberalizzazioni sono avvenute, nei diversi settori, con condizioni d'entrata e regolamentazione dei prezzi molto differenziate. Spesso le nuove imprese si sono dovute confrontare con ex monopolisti in posizione dominante, ma in molti casi le ricadute sul sistema industriale sono state positive. Si è cominciato anche ad avere un trasferimento sugli utenti, in termini di riduzioni tariffarie, dei benefici della maggiore concorrenza. Il livello ancora elevato dei prezzi ha fatto però emergere il

problema dell'accessibilità a beni fondamentali quali il gas e l'elettricità, poi accentuato dalla crisi economica. Si tratta di un problema a cui occorrerebbe rispondere con strumenti più incisivi dei bonus elettrico e del gas, fra cui andrebbe, quanto meno, annoverata una revisione del sistema tariffario che non penalizzi più le famiglie numerose.

Dopo l'ennesima riforma, i servizi pubblici locali continuano a rappresentare un capitolo molto problematico, per il quale sarebbe forse più opportuno abbandonare la via dell'intervento orizzontale e procedere a riforme mirate, settore per settore. Occorrerebbe inoltre un adeguato disegno degli ambiti territoriali che aiuterebbe, fra l'altro a superare la frammentarietà delle gestioni.

4. *Le politiche territoriali in attesa del federalismo*

Il dibattito sulle politiche pubbliche nel decennio appena trascorso ha riservato un rilievo crescente ai profili territoriali. E tuttavia, come in un gioco di specchi, se da un lato l'attuazione del cosiddetto federalismo fiscale, e cioè dell'opportunità di completare il processo di decentramento territoriale delle funzioni di spesa e dei poteri di prelievo realizzato negli anni '90, è salito in alto nell'agenda politica, dall'altro il confronto scientifico e la pratica di governo sembra aver relegato le misure di sviluppo territoriale, e in particolare gli interventi a favore del Mezzogiorno, nel dimenticatoio. È questo il risultato dell'errata convinzione, alimentata da un *battage* politico fatto a colpi di roboanti dichiarazioni (il federalismo fiscale come la «madre di tutte le riforme» secondo il Ministro Tremonti), che vede nella riforma in senso federale delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo la soluzione di tutti i mali nazionali, e in particolare degli squilibri territoriali del paese.

Nel passato decennio il Pil del Mezzogiorno è cresciuto in termini reali a un ritmo analogo a quello, assai modesto, delle Regioni del centro-nord con il risultato che, mentre le altre regioni europee in ritardo di sviluppo convergono progressivamente verso la media europea, il nostro Meridione non recupera terreno. Questo fallimento riflette almeno in parte il progressivo ridimensionamento, e da ultimo l'abbandono, della

politica regionale nel Mezzogiorno e, al contempo, di questo smantellamento è probabilmente la causa. Durante il decennio le risorse pubbliche (in conto capitale) destinate al Mezzogiorno si sono ridotte nel tempo e sono state inferiori sia agli obiettivi di spesa annunciati sia agli ammontari che in altri paesi sono mobilitati a favore delle regioni in ritardo di sviluppo. In ogni caso lo sforzo di potenziamento infrastrutturale e di incentivazione delle attività produttive ha sortito effetti assai insoddisfacenti sulla produttività e sulla competitività delle imprese meridionali. Le ragioni di questo insuccesso possono essere molteplici: la scarsa convinzione da parte politica ad appoggiare le strategie di sviluppo del Mezzogiorno, ma soprattutto l'incapacità degli strumenti messi in campo (la programmazione negoziata per lo sviluppo dei sistemi locali d'impresa e i meccanismi d'asta per l'erogazione degli incentivi alle imprese) di contrastare i veri ostacoli alla ripresa del sud: scarsità di fiducia, di capitale sociale, di civismo e di autogoverno locale. Da ultimo, a conclusione del ciclo di programmazione 2000-2006, la crisi finanziaria del 2008-2009 ha messo la parola fine a questa fase della politica di sviluppo regionale per il Mezzogiorno con la sistematica diversione delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (Fas) verso il finanziamento di buona parte delle pur modeste misure anticrisi adottate dal Governo, con il risultato di far ricadere gli oneri della lotta alla crisi sulla spesa per gli investimenti nel Mezzogiorno.

Il nuovo corso, come accennato, assegna la soluzione del problema di divari territoriali, e in particolare della questione nord-sud, all'attuazione del federalismo fiscale. Quella del federalismo fiscale nel corso del decennio è stata in realtà una storia tormentata e a tratti schizofrenica. Il decennio si apre con la riforma costituzionale del titolo V, che dà un cappello costituzionale al processo di decentramento fiscale degli anni '90 e rilancia ulteriormente le istanze autonomistiche degli enti decentrati, e si chiude con la legge delega di attuazione di quella riforma. Ci sono voluti quasi otto anni ma è solo l'inizio: seguiranno due anni per i decreti attuativi e cinque per la progressiva transizione verso il nuovo regime. Nel frattempo, al di sotto del confronto costituzionale, la «cronaca» delle relazioni finanziarie tra Stato e enti decentrati si è trascinata in un crescendo di misure di controllo della finanza locale di chiaro

stampo centralistico (revisioni del patto di stabilità interno, vincoli sulla spesa, congelamento dell'autonomia fiscale), tutti interventi di breve respiro ma altamente distorsivi, assunti in attesa del grande riordino che sperabilmente la riforma del federalismo porterà. La riforma del federalismo fiscale è ancora un canovaccio a maglie larghe: gli effettivi contenuti, e le sue probabilità di successo, dipendono da scelte critiche, che in parte devono essere ancora fatte, in tema di redistribuzione interregionale, di livello dell'intervento pubblico, di rigidità del bilancio degli enti locali, di meccanismi di sanzione dei politici inefficienti. Il rischio è di caricare la riforma federalista di eccessive aspettative che realisticamente non potranno essere soddisfatte se non attraverso il pieno coinvolgimento e il rilancio della spinta innovativa di tutte le politiche pubbliche.

