



Munich Personal RePEc Archive

Perspective developments of public finance in Italy: a primer

Bernardi, Luigi

Società italiana di economia pubblica WP 625/2009

15 September 2009

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/17578/>

MPRA Paper No. 17578, posted 30 Sep 2009 14:53 UTC

**QUALI PERCORSI PER LA FINANZA PUBBLICA ITALIANA? PRIMI
ELEMENTI DI DISCUSSIONE**

PROSPECTIVE DEVELOPMENTS OF PUBLIC FINANCE IN ITALY: A PRIMER

LUIGI BERNARDI

JEL Classification: H10, H20, H30,H50, H60, H70

Keywords : Politica di bilancio, Politiche pubbliche, Federalismo fiscale, Italia

*Quali percorsi per la finanza pubblica italiana? Primi
elementi di discussione*

*Prospective developments of Public Finance in Italy: a
primer*

Luigi Bernardi*

Long Abstract - This paper was originally meant to be a review of the *Report on Italian Public Finance 2009*, recently edited by M. C. Guerra and A. Zanardi and published by Il Mulino, Bologna. But it was soon clear that a review, although interesting, had to be integrated by further analysis. The reason is twofold. First of all, the *Report* concludes by underlying the present *impasse* of Italian budget policy, which is torn between European constraints and the objective of addressing those economic and social needs that are exacerbated by the current economic crisis. From this point of view, the implicit conclusion of the *Report* is that a better quality of specific public policies at the micro level would be welfare improving and should be implemented. However, the target of the *Report* is not to envisage any fiscal policy at the macroeconomic level. Second, after the publication of the *Report*, the Government issued its economic and financial plan *Document* for the years 2010-2013. This important *Document* has been largely overlooked by public opinion, which at the moment appears to be concerned with quite different and less noble issues. Despite this, the *Document* is relevant not just by itself, but also because it outlines the room of manoeuvre which is available for specific public policies. Going now to aggregate strategies, which could allow a recovery of Italian economy and a stabilization of public budget, a first way to consider is that which stays on the supply side, which, however is not considered by the *Document*. In fact this way seems quite narrow since for many years the structure of the Italian industrial sector has been declining. Interest groups have played their part, by showing little sympathy towards market innovations, while incumbent politicians appear to be neither able to, nor interested in driving such an engaging recovery process. On the other side, the scenarios depicted by Government's plan are quite optimistic -if not unrealistic- and do not suggest any strong economic policy guideline. These scenarios will not take place. Their place will be taken by a far gloomier outlook,

*Università di Pavia. E-mail: luigi_bernardi@unipv.it. Ringrazio *Economia italiana* per avere consentito di riprendere parte di un testo che apparirà sul n. 2, 2009 e i curatori del *Rapporto di finanza pubblica 2009* per l'ampio uso qui svolto delle loro analisi e proposte. Sono debitore di commenti a C. Bianchi, M. C. Guerra, F. De Novellis, P. Profeta, R. Puglisi e A. Zanardi. Mi scuso per le inevitabili autocitazioni.

characterised by a higher level of unemployment, an even worse imbalance in the public budget and the deepening of the structural decline. A possible way out could arise if the European Union decides to go back to its origins, *i.e.*, to build a “full fledged” Federation, inside which the debt stock of member countries would be necessarily pooled. “Weak” countries like Italy would benefit from softer budget rules. “Strong” countries would benefit from the improved perspective of Euro as an international currency.

Going back to specific policies, as they are discussed in the *Report*, it is important to focus on the specific reasons of the 2008 – 2009 change of budget picture as well as on the very large number of Government’s measures. The social policies were highly constrained by the lack of resources. However, they were not well directed at their targets, possibly because they were mainly driven by the need of electoral visibility. The revenue policies deserve a deeper analysis. The Government is trying to obtain additional tax revenue from the highly evading top incomes. This is fine. On the contrary, the reins of the tax auditing office on lesser incomes were somewhat relaxed. Concerning the following revenue effects the literature is somewhat inconclusive, in part depending on the level of the fines. Huge cuts across the board are planned for health and education expenditure. This way one faces the risk of not fulfilling the twin targets of expenditure reduction and increased efficiency. Public investments will go down and goods and services outlays will be severely compressed. The two main driving forces of fiscal stance will go down.

Politicians and pundits alike often claim that the stabilization of Italian public finance will come from the incoming (?) introduction of fiscal federalism. These claims appear to be ungrounded, and it is well possible that any step toward federalism will further deteriorate the public budget. According to the *Report*, this is due to a long list of serious difficulties that the introduction of fiscal federalism would raise. The planned criteria to attribute revenue resources to the Regions would give rise to an apportionment that is very different from the present one. Hence one must think carefully about whether these reforms are politically feasible and generally accepted by the public. Taxes directly assigned to lower government tiers face a host of other problems. It is not easy at all to find out desirable local taxes which may have the prescribed features of: (i) being built on the benefit principle; (ii) being evenly distributed in the territory; and (iii) being transparent, in order to allow citizens to evaluate the actions of local governments. Moreover, some Italian Regions have a privileged statute and larger chunk of tax resources: should they be eliminated? And what to do with those Regions, like most Southern ones, which are not capable at supplying the due public services?. And, finally, how to coordinate the working of different Government’s tiers in a dualistic country and in a very quarrelsome political environment?

Università di Pavia

Dipartimento di economia pubblica - Settembre 2009

*The danger inherent in continuing high deficits lies
not so much in their effect on the magnitude of
debt as in their current impact on the fiscal - monetary mix*

RICHARD A. MUSGRAVE, 1959

1. *Introduzione e conclusioni*

Al declino strutturale dell'economia italiana, percepito chiaramente fino da metà anni 1990 anche se sempre negato dal Governo in carica, si sono sovrapposti gli effetti della crisi finanziaria ed economica internazionale, tuttora in corso, e sono intervenute le politiche pubbliche del Governo di centro destra, quanto meno assai discutibili. Questo testo non ambisce a presentare una valutazione approfondita di questi fenomeni, ma solo a proporre alcuni elementi di discussione. Verrà fatto largo uso del recente *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2009*¹, a cura di M. C. Guerra e A. Zanardi (2009), pubblicato in estate presso il Mulino e ormai divenuto una guida insostituibile, per leggere l'intervento pubblico italiano. Dal *Rapporto* è largamente ripreso il paragrafo 2, dove si ripercorre l'andamento dei conti pubblici italiani nel 2008 – 2009 e le politiche adottate dal Governo. La conclusione è duplice. Come e più che in passato, il bilancio pubblico italiano si trova stretto nella morsa tra la necessità di una maggiore *fiscal stance* ed i vincoli europei, quello sul debito in particolare. L'unica azione utile sembra quindi consistere nel miglioramento delle politiche in atto, per realizzare un maggior benessere, a parità di risorse disponibili. Il paragrafo 3 si chiede se non vi siano alternative di carattere più generale, a livello macroeconomico. La via offertista non pare molto promettente, causa lo stato attuale del sistema, le reazioni dei gruppi di interesse, il lungo tempo necessario e la qualità e continuità della classe dirigente che viene richiesta, ma che non risulta disponibile nel nostro paese. Lo scenario delineato dal recente *DPEF 2010*, che prevede il ritorno ad una crescita stabile del 2% per anno a

¹ Hanno collaborato al *Rapporto* G. Arachi, M. Bordignon, G. Brosio, G. Cappello, E. Caruso, A. Cavaliere, P. Cipollone, L. Cotterli, N. Dirindin, A. Fontana, S. Giannini, M. C. Guerra, P. Liberati, C. Mazzaferro, M. C. Mercuri, G. Muraro, F. Osculati, A. Pennisi, G. Pisauo, S. Toso, A. Zanardi.

partire dal 2011, ed un conseguente miglioramento dei conti pubblici, è del tutto irrealistico. La crescita ipotizzata strutturalmente non si verifica dai primi anni 1990. Le ipotesi assunte, sul piano sia interno che internazionale, sono del tutto ottimistiche. L'unica politica generale proposta, di agevolare fiscalmente gli investimenti, anche attraverso la ricapitalizzazione delle imprese, è destinata ad avere un impatto modesto, nella presente situazione congiunturale. Il fallimento del *DPEF 2010* avrà conseguenze del tutto negative: un vincolo ancora più stringente per la finanza pubblica, un aumento macroscopico della disoccupazione, l'approfondimento del declino. A livello interno la politica di bilancio non sembra però offrire migliori prospettive. Queste vanno ricercate nelle regole europee. Si prospetta quindi un ritorno all'ipotesi europea originaria di una *full fledged federation*, in cui all'accentramento dei poteri e delle politiche si accompagna necessariamente anche quello del debito pubblico finanziario. I paesi "deboli", come l'Italia, avrebbero il beneficio di un allentamento non solo temporaneo del vincolo di bilancio, mentre quelli "forti" potrebbero meglio perseguire l'annoso obiettivo di fare dell'Euro una divisa di riserva. Il paragrafo 4 torna alle politiche pubbliche, rifacendosi ancora al *Rapporto* e discutendone analisi e proposte in materia di entrate tributarie, con particolare attenzione al contrasto dell'evasione, e di spesa sociale (previdenza, assistenza, sanità e istruzione). Uomini di Governo hanno spesso di recente affermato che il risanamento della finanza pubblica italiana non può che venire dal federalismo fiscale, per altro di recente piuttosto appannato. Seguendo ancora le analisi spesso originali del *Rapporto*, nel paragrafo 5 si evidenzia chiaramente come il federalismo, quale disegnato dalla legislazione vigente, è un'operazione quanto mai difficile e complicata, non breve e destinata forse a provocare un aggravio di risorse: si dovrebbe forse rimuovere l'ostacolo dell'inopinata riforma del Titolo V della Costituzione e cominciare da capo. Si conclude quindi che i due soli percorsi possibili con cui la finanza pubblica può sostenere sviluppo e benessere sono il miglioramento delle politiche specifiche e la rimozione del vincolo europeo sul debito. Si tratta di due percorsi non breve e difficili, specie con l'attuale quadro politico e con la qualità della classe dirigente che lo gestisce.

2. I conti pubblici 2008 - 2009: un'altra impasse della politica di bilancio italiana

Come è stata percepita l'inversione ciclica del 2008, quale ne è stato l'effetto sui conti pubblici e quali misure compensative sono state adottate da Governo? Il *Rapporto* offre una ricostruzione puntuale di questi fenomeni. Il ritardo di apprendimento della crisi è stato maggiore che in altri paesi, escluso il periodo iniziale (estate 2007). La previsione del Dpef di allora sul Pil 2008 (+1,9%) era in linea con le valutazioni allora prodotte dalle organizzazioni internazionali. E' invece nel corso dello stesso 2008 che il Governo si muove con ritardo, prima negando l'arrivo della crisi in Italia, poi accettando solo molto gradualmente questa ipotesi. Al momento della *Ruef* di marzo, la crescita 2008 era ancora valutata positiva. Il disavanzo era stimato nel 2,4% del Pil. Una manovra compensativa non veniva quindi ritenuta giustificata e non avrebbe rispettato il vincolo europeo sul deficit (se non forse, giudicando *ex post*, entro circa un punto in termini strutturali). In effetti detassazione Ici e sui salari sono finanziate in sostanziale pareggio. I valori di bilancio a consuntivo non sono molto diversi rispetto alle previsioni aggregate (deficit 2,7%, primario 2,5%), ma cambia la composizione del quadro di entrate e spese, per la compressione delle spese di capitale e la caduta delle entrate (Iva in particolare)².

La manovra della scorsa estate viene anticipata a giugno, comprende la cornice contabile per il triennio successivo, di cui alla Finanziaria vengono lasciate solo determinazioni minori, a disavanzo invariato³. Gli obiettivi 2009 confermano quelli deflazionistici del Governo Prodi, cioè il pareggio entro il 2011, dopo tre anni di interventi restrittivi, rispettivamente di 0,6, 1,0 e 1,1 punti. Le maggiori entrate sarebbero state di 0,3 punti per anno, le minori spese avrebbero dovuto salire da 0,4 punti nel 2009 a 1,8 nel 2011. Con la riforma, i programmi di bilancio sarebbero vincolanti e soggetti a *spending review*, sarebbero cioè di fatto stanziamenti poliennali. Nel merito, le entrate sono attese da oneri sui settori finanziari e, non senza rischi, osserva il *Rapporto*, dal contrasto dell'evasione. I tagli di spesa colpirebbero gli enti territoriali, la sanità, il personale scolastico

² Il *Rapporto* discute le possibili cause: dinamica degli imponibili, minore *compliance*, depotenziamento degli obblighi informativi e delle sanzioni introdotti dal Governo, come vedremo.

³ Il Governo ha giustificato questa scelta per lo *stress* in cui si trovava da tempo l'approvazione della Finanziaria, per seguire le tendenze di altri paesi verso una programmazione pluriennale e, infine, per non trovarsi nella fase di approvazione della Finanziaria "normale" in un momento di prevedibile tensione economica e politica.

e le Amministrazioni centrali. Quelli per infrastrutture sarebbero il 15% del totale. Alle spese non obbligatorie verrebbero applicati tagli lineari intorno al 20% per il 2009-10 e al 45% per il 2011. E' una stretta pesante e dequalificata: la spesa primaria non cambia in termini reali, quella per investimenti cala del 20%⁴.

A fine 2008 il Governo finalmente percepisce la crisi e la necessità di reagire. Ma si tratta di interventi molto limitati e quasi senza impatti sulla *fiscal stance*. Nel novembre 2008 emana un decreto per prestazioni sociali, infrastrutture e sgravi fiscali. Nel febbraio 2009 interviene di nuovo per i settori industriali in crisi. Entrambi i provvedimenti sono più che coperti da varie forme di finanziamento. La dimensione è comunque modesta. L'aumento netto di entrate nel primo caso raggiunge nel triennio circa 4 mld €; quello delle spese i 3,9; per il secondo si hanno 0,72 e 1,3 mld €. A metà 2009, tra incerti segnali di ripresa congiunturale, e discutibili approcci di politiche pubbliche, il *Rapporto* ricorda che nel 2008-10 la media degli interventi anticongiunturali realizzati e previsti dalle maggiori economie è stata del 3,4%. L'Italia è risultata buona ultima con lo 0,3%. Includendo gli stabilizzatori sociali, l'Italia arriva nel 2009 all'1,6% del Pil, contro circa 5 punti di Stati Uniti e Gran Bretagna e circa 3 di Germania e Francia.

Le conclusioni del *Rapporto* sono a questo punto due. Implicita nelle valutazioni delle politiche specifiche (su cui ritorneremo) è l'indicazione che una loro migliore formulazione potrebbe dare un incremento del benessere, anche con le risorse esistenti. Si aggiunge tuttavia che: “*l'Italia arriva all'appuntamento con la crisi economica con margini di manovra molto meno ampi rispetto a quelli di altri paesi, a causa del livello elevato del suo debito pubblico*”⁵. Si tratta allora di iniziare a verificare se, come e dove esistano spazi che possano liberare maggiori

⁴ La citata riforma del processo di decisione potrebbe avere successo per superare gli ostacoli recenti dell'approvazione della Finanziaria e per migliorare la qualità delle scelte? Si richiede tutto un lavoro di convergenza tra indicazione politica sul limite di spesa e programmi esecutivi efficienti. Il *Rapporto* sembra fiducioso, ma la convergenza può non essere raggiunta o presentare costi politici e di transazione eccessivi. Va poi considerata la ripartizione dello spazio decisionale da demandare all'Amministrazione, confidando così in una maggiore efficienza interna, e di quanto il bilancio debba restare sostanzialmente inemendabile, dopo le *Spending Review*. E' l'alternativa con cui si sono confrontati per secoli molti stati democratici: non si tratta solo di un problema di bilancio, ma di forma di uno Stato storicamente situato.

⁵ Al momento della pubblicazione, il *Rapporto* percepisce un aumento dello *spread* dei Btp rispetto al *Bund*, lo quantifica al massimo storico e lo attribuisce a segnali di instabilità della finanza pubblica italiana. In realtà, è normale che gli *spread* si aprano, in presenza di perturbazioni generali, quale era allora l'incertezza per la nuova manovra di Bernanke da 700 mld \$. All'asta di fine Agosto il semestrale italiano sul *Bund* ha fatto lo 0,08 netto, sia semplice che composto.

risorse per la politica fiscale e lo sviluppo dell'economia. Nel paragrafo successivo cerchiamo di presentare i primi elementi per una discussione sull'argomento.

3. Elementi per un dibattito sulle possibili vie di uscita

3.1 La via offertista

In un recente intervento (“Non ci resta che crescere”, *la voce@info*, luglio 2009), De Novellis e Vaciago hanno sostenuto che la crescita è l'unica via d'uscita dall'*impasse* della politica economica italiana. Ma un ciclo *real business* tecnologico non sembra davvero all'orizzonte dell'economia italiana, con il Pil 2008 a -5% e proiettato all'1% annuo per il prossimo decennio dai *Consensus forecasters*⁶. Sono le conseguenze del declino, le cui cause sono notoriamente molteplici e si riferiscono spesso proprio all'insufficienza degli apparati pubblici⁷. Ma anche la politica di bilancio ha dato il suo contributo, con quasi venti anni di impostazione restrittiva, adottata per stabilizzare la finanza pubblica, e specie per la modalità con cui si è perseguita la convergenza ai parametri richiesti per l'Euro. La volontà di intraprendere e di impiegare si sarebbe affievolita e la spinta dei salari sull'innovazione tecnologica sarebbe venuta meno (Ciocca, 2003). Le dismissioni dell'industria e delle infrastrutture pubbliche sono state realizzate quasi solo con l'obiettivo della cassa (poi non andato oltre il 4% del Pil) e senza una vera ristrutturazione del settore produttivo, come testimoniato dai *Rapporti* e ribadito da Salvati (1995).

Si è spesso richiesta una maggiore flessibilità e concorrenza nei mercati, presente anche nei *Dpef 2001 – 2004* e, più in generale, propria del clima culturale dell'epoca. Gli unici mutamenti significativi in questa direzione hanno però riguardato solo il mercato del lavoro, dove si è formato un esercito di lavoratori a vario titolo “flessibili”, ma per lo più

⁶ V. *IlSole24Ore*, 20 luglio 2009. In altri termini, sulla base delle più recenti previsioni Fmi, si è calcolato che l'Italia ritornerebbe al Pil *pro capite* del 2007 solo nel 2018 e al Pil totale dello stesso anno solo nel 2015. *La Repubblica*, 6 settembre 2009.

⁷ Dal 1995, interrotta la via della svalutazione, la quota delle esportazioni italiane su quelle totali ha cominciato a cedere, anche in termini *intra-europei*. La produttività totale dei fattori smise di aumentare, e dai primi anni 1990 il tasso potenziale di crescita dell'economia italiana è sceso gradualmente poco sopra l'1%. Tra l'ampia letteratura sul declino, fenomeno mai accettato dal Governo di Berlusconi, si veda solo e per tutti: Ciocca (2003) e Boeri et al. (2005).

senza copertura dai rischi di occupazione e di reddito. Ora in buona misura saranno espulsi dal lavoro ed un intervento di sostegno ad opera degli ammortizzatori sociali sembra difficilmente alla portata delle risorse disponibili. Per il resto, si è trattato di interventi minuscoli (le parafarmacie, la portabilità dei depositi...) ed interventi più significativi sono stati bloccati dalle *lobby*. Un ultimo suggerimento (Banca d'Italia) riguarda l'obiettivo di un *improvement* clintoniano nei servizi, che l'Italia dovrebbe ancora compiere. Varrebbe 5 punti di Pil, ma dovrebbe superare le citate resistenze di gruppi di interesse e richiede una mano d'opera qualificata che forse non c'è. Più in generale, la *way out* offertista, propria della letteratura del declino, richiede comunque tempi lunghi ed un intenso e corale sforzo che non sembra alla portata della classe dirigente dell'Italia attuale. Di quella politica in particolare, ma non solo. Il Governo da ultimo ci ha infatti messo ancora del suo, con il taglio degli investimenti pubblici, il definanziamento di Università e ricerca, l'assenza di un significativo incentivo per i progetti R & D, presente in tutti i paesi, e in Italia concesso solo in misura poco più che simbolica.

3.2 Il Dpef 2010 e il suo fallimento

Il *Dpef 2010* si autocompiace per la strategia di bilancio adottata nel 2008-2009: si sarebbe fatto fronte all'emergenza con le scarse risorse disponibili, mantenendo tuttavia una rigorosa gestione dei conti. Non si sarebbe caduti nell'illusione di pericolosi *overshooting*, che si sarebbero ritorti contro la stabilità del debito e del suo costo. Insieme ai previsori privati, il *Dpef* evidenzia l'emergere, nell'estate 2009, di "segnali di ripresa", che giudica destinati a rafforzarsi, dando corso a un'inversione ciclica, che viene collocata all'inizio del prossimo decennio. Anche questa volta, il prodotto italiano sarebbe *in primis* tirato dalla domanda internazionale⁸. Dopo la svolta, già a partire dal 2011, il Pil crescerebbe al 2,0% annuo, un valore ben superiore rispetto a quello in corso dall'inizio degli anni 1990 ed ormai divenuto potenziale. Tale valore comporterebbe un forte recupero anche dopo questa fase di congiuntura negativa, come quasi sempre si è ipotizzato dai *Dpef* del passato, ma senza che poi l'obiettivo fosse realizzato. La politica di bilancio resta volta al pareggio

⁸ Variazione annua del commercio mondiale da -16,2% nel 2009 a +6,5% nel 2013, in un contesto di stabilità del cambio \$/€ e di (del tutto irrealistica) moderazione del prezzo del petrolio (\$/b 70 circa).

del “Patto”, che tuttavia viene posposto. Per il 2013 il deficit è stimato al -2,4%, l'avanzo primario al 3,5%, il rapporto debito/Pil al 114,1%. I miglioramenti rispetto all'anno in corso (-5,3%, -0,4% e 119,0%, rispettivamente) sono concentrati (non senza significato elettorale) negli anni più lontani. Non sono previste manovre generali di recupero dell'economia, ma solo una serie di interventi parziali, per lo più giocati sui tavoli della finanza. Il totale di entrate e spese primarie non sarebbe molto lontano dai livelli attuali. Gli investimenti fissi lordi si ridurrebbero però anche in valore nominale, la spesa per beni e servizi resterebbe sotto stretto controllo.

Con vari pezzi, tuttavia il Governo un suo piano lo propone: far rifluire alle imprese i capitali in passato sottratti agli impieghi produttivi, con l'evasione ed altri occultamenti. Vengono introdotte agevolazioni fiscali ai nuovi apporti (3 punti dell'aliquota Ires) ed ai rientri dall'estero. Quando investiti in nuovi impianti, gli utili sarebbero detassati sempre in sede Ires del 50 per cento. E' una strategia le cui parti si sono già viste in passato e se ne sono verificati gli ordini di grandezza non macroscopici degli effetti e dei costi. Lasciando al *Rapporto* dell'anno prossimo il rendiconto, ricordiamo solo banalmente che le decisioni di investimento non dipendono solo da entità e costo del capitale e richiedono decisioni discrezionali degli agenti. Data l'attuale rigidità delle domande di capitale, si deve allora ricordare che gli incentivi sono efficaci solo se selettivi e consistenti (quindi costosi): il che, nel caso di specie, per lo più non avviene (citata lieve detassazione dei nuovi apporti e mancata detraibilità degli impieghi in R & D). Servirebbe poi anche dell'altro: una nuova *Dit* che progressivamente riducesse la aliquota media e più stringenti parametri di *thin capitalization*. Riducendo il profilo di rischio, le imprese verrebbero meglio accolte dalle banche, nella logica di Basilea 2, senza bisogno di accordi corporativi intermediati da politici e gruppi di pressione, quali sono stati stipulati tra Governo, Banche e Pmi.

L'elevato rischio dello scenario del *Dpef 2010* e le sue conseguenze sono evidenti. Più di un fattore (incluse molte assunzioni sulle variabili interne ed internazionali, le esperienze passate e la citata debolezza strutturale dell'economia italiana) induce a ritenere del tutto ottimistica la previsione di crescita dal 2011, da riportare ai ben più contenuti valori che si sono già citati. Il decorso degli indicatori di bilancio sarebbe allora meno favorevole⁹ e si

⁹ Si vedano tuttavia ora Golinelli e Momigliano (2008).

riproporrebbe, aggravato, il dilemma attuale della politica compensativa. Le tendenze già ricordate riguardo alla evoluzione nella composizione del bilancio pubblico non sembrano destinate a sostenere la *fiscal stance*. Purtroppo, lo scenario del fallimento del *Dpef* è più che probabile e riproporrebbe, aggravati, i problemi attuali, a cui tuttavia va aggiunto il citato esercito di disoccupati addizionali e non sostenibili e il declino che peggiora.

3.3 Il vincolo di bilancio e il debito europeo “federale”

L'Europa è caduta in una trappola della liquidità, le regole dei pochi strumenti di coordinamento fiscale sono fuori gioco. I parametri di sostenibilità di bilancio sono saltati e la concertazione delle politiche è priva di una bussola effettiva. Si propongono “Programmi di stabilità” poco credibili: li accolgono, come vedremo, differenti gradi di benevolenza¹⁰. Le autorità europee tornano a guardare al debito come ad un obiettivo prioritario di sostenibilità fiscale, previsto in effetti dall'annesso al Trattato di Maastricht (60% o decrescente) ma sino di recente relativamente trascurato nel monitoraggio delle politiche di bilancio, rispetto al *target* dell'indebitamento. E' una prospettiva molto discutibile, che costringe a rivisitare alcune problematiche essenziali dell'evoluzione dell'Unione monetaria, come a suo tempo discusse dai *Rapporti* degli anni 1990 (contributi di Bianchi e di Majocchi in particolare).

Anche senza riandare al dibattito classico sugli effetti dei grandi debiti pubblici interni innescati in periodo napoleonico, va riconosciuto che le buone teorie della finanza pubblica (Musgrave, 1959; Steve, 1976) non sono mai riuscite ad individuare un livello assoluto del rapporto debito/Pil che fosse sicuramente negativo per la crescita e la redistribuzione¹¹. Le condizioni dinamiche di sostenibilità, intesa però come stabilità e non crescita del debito,

¹⁰ Per il 2010 lo *Spring forecast* della Commissione europea prevede valori tendenziali di indebitamento netto medio Euro16 al 6,5%. Il debito medio è stimato all'83,8%. Sempre per il 2010 in media Euro16, il deficit programmatico scenderebbe al 3,4% (meno 3,1 punti) e il rapporto debito/Pil al 73% (meno 10,8 punti).

¹¹ Il rapporto debito/Pil è rimasto in Italia sopra il 100% sia nel 1881-1901 che tra il 1921 ed il 1945 (dati *Banca d'Italia* aggiornati in 2008). Nel primo caso l'uscita fu determinata dalla crescita, nel secondo dall'inflazione, dalla politica rigorosa di Einaudi e dal prelievo straordinario. L'imposta si applicò ai patrimoni: C. Cosciani (1950). Fu imposta dalla sinistra e osteggiata dai liberali alla Corbino. Agnostico Einaudi. Esperienze simili hanno interessato anche Francia, Germania, Gran Bretagna e Stati Uniti. Tra le varie possibili, la strategia di uscita più costosa, anche in termini sociali, è quella del tipo adottato per l'Ume, del rigore finanziario, senza ripudi di varia natura e nel contesto di una crescita rallentata (Alesina, 1987).

possono essere individuate solo in riferimento a un valore predeterminato, più o meno arbitrariamente, del rapporto debito/Pil (Blanchard et al., 1990; e, soprattutto, Pasinetti, 1998). La formulazione più semplice ed usata della stabilizzazione presuppone l'uguaglianza tra l'avanzo primario e la differenza tra costo medio del debito e crescita nominale, moltiplicata per il debito/Pil in essere¹². Ma se questa regola è una semplice identità dinamica, di per sé priva di contenuti economici, eventualmente da qualificare, il recente ritorno alla crescita del debito, come vincolo per la finanza pubblica, è stato giustificato per i costi (interessi e ammortamento) che si creano in situazioni economiche sfavorevoli (Bundesbank e Istituto monetario europeo), trascurando per altro i maggiori capitali futuri che, in una situazione di disoccupazione, il finanziamento in debito potrebbe generare. Quanto agli effetti di contagio, specie sui livelli dei tassi, tra i singoli paesi Ume, il rischio sarebbe ovviamente minore quanto meno fosse il debito. Per questo Ecofin guarda ora con favore un più contenuto livello di debito, a parità di deficit, e ciò penalizza la possibilità di politiche espansive nei paesi più indebitati, quindi anche in Italia. Si tratta di una tesi senza molto fondamento. L'autonomia della Bce garantisce dal *bail-out*, ed eventuali maggiori interessi resterebbero sostanzialmente a carico del paese d'origine. È stato infatti dimostrato (*Rapporti* anni 1990) che un possibile contagio sarebbe significativo solo nel caso in cui provenisse dalla Germania. La stabilità del debito non può quindi essere l'obiettivo di sostenibilità finanziaria e introduce invece un *bias* deflazionistico, se usata in questo senso.

Quanto all'Ume, ricordiamo come l'opposizione inglese ha impedito a suo tempo la nascita di uno Stato europeo. Lo sostituì il progetto di fare precedere la moneta allo Stato. Uno Stato che si riteneva destinato però a crescere, con le prerogative istituzionali democratiche, un'adeguata dimensione delle risorse centrali (anche per meglio stabilizzare eventuali *shock* macroeconomici¹³), ambiziosi programmi di sviluppo, occupazione e

¹² Questa regola è sostanzialmente impossibile da soddisfare (anche solo per una buona parte) nella situazione attuale, in cui la dinamica del Pil nominale 2009 è addirittura negativa ed il costo del debito (intorno al 6%) riflette il consolidamento dei tassi di emissione passati. L'avanzo primario dovrebbe salire a valori del tutto inusitati.

¹³ Meglio ma non tanto, in attesa dell'espansione del bilancio europeo, allora troppo sottile per garantire un'adeguata capacità di flessibilità automatica. Per tutti, X. Sala-Martin and J. Sachs (1992). Nel contesto del Piano Delors, la proposta alternativa, ampiamente ripresa dai *Rapporti* dell'epoca e che ora potrebbe tornare di attualità, era quella di finanziamenti straordinari ai paesi colpiti dagli *shock*.

benessere. Così almeno i numerosi progetti dell'epoca, il più noto quello di J. Delors. Di fatto, tra continui proclami e piccoli passi, si è in effetti realizzata poco più che l'Unione monetaria: un risultato, si badi per altro, di dimensione storica e di carattere costituzionale - non solo un altro scambio, dopo quello realizzato con il Mec - tra accessi a grandi mercati e protezione finanziaria. L'assenza di omogeneità strutturale, requisito richiesto per le aree monetarie ottimali (De Grauwe, 1994), condusse a sostituirla con l'adozione di "parametri" che garantissero almeno la convergenza e la stabilità finanziaria. I parametri di Maastricht, e il loro prolungamento nel "Patto di stabilità e crescita", sono noti. Col tempo se ne è invece appannata la connotazione più propriamente politica. Nell'obbligarsi alla convergenza, i paesi membri hanno adottato un atteggiamento non cooperativo, ad esempio nel senso di una qualche perequazione dei debiti. Ogni Stato ha dovuto e deve provvedere alla convergenza solo con i suoi mezzi, in misura correlata all'entità delle proprie deviazioni¹⁴. Nessun onere macroeconomico o di bilancio doveva e deve comunque essere scaricato sui *partner*, come previsto anche da una solenne clausola di *No Bail-out* dalla Banca centrale europea a quelle nazionali.

Si discusse molto all'epoca se la conseguente somma di politiche restrittive avrebbe avuto un impatto totale deflazionistico¹⁵. A Ume nel suo complesso riprendesse il cammino di Delors, bloccato dalla Bundesbank di Tietmeyer. Si entrerebbe così in quella strada storica che sempre ha caratterizzato, magari in tempi lunghi, il consolidamento del debito di paesi il cui processo di aggregazione aveva superato il livello del semplice libero scambio. Grandi progetti (sovra) nazionali potrebbero cominciare ad essere finanziati con emissioni federali, a misura che le risorse proprie centrali prendessero ad aumentare. Gradualmente, i

¹⁴ Conformi Spaventa e Chiorazzo (2000).

¹⁵ Il problema venne affrontato anche tramite il confronto tra le dinamiche macroeconomiche europea e americana dell'epoca. Recenti analisi empiriche concludono per la neutralità, sia reale che finanziaria, dei vincoli imposti da Maastricht. Si tratta per altro di risultati poco robusti, per la povertà dell'apparato econometrico, privo di modelli strutturali e limitata allo strumento della *cross country*.

¹⁶ Il caso italiano è addirittura paradossale. Ripreso in qualche modo il controllo del primario all'inizio degli '80, dopo la scivolata delle entrate nel decennio precedente, l'Italia brucia nella rincorsa del 3% quasi 15 punti di Pil *ex ante*, per contrastare l'aumento di debito (dal 60 al 100% circa tra il 1980 ed il 1990) e deficit (intorno al 10% nel 1992), indotti solo dalla dinamica degli oneri finanziari. Questi sono sospinti dalle politiche di *beggar thy neighbour* della Germania, volte a sostenere i tassi, prima per affermare lo *standing* del marco in Europa, poi per attirare capitali esteri a sostegno dell'unificazione. Per i primi anni 1990, Banca d'Italia ha stimato che le manovre restrittive hanno determinato una perdita media di Pil di 0,7 punti nell'anno di attuazione. Non si sono colti effetti "anti-keynesiani" introducendo nel modello di simulazione minori tassi di interesse e migliori aspettative.

debiti nazionali sedimentati non potrebbero che tendere verso un solo *stock* centrale. Le scadenze medie dovrebbero allungarsi, per effetto del ridursi dei rischi. Cadendo gli *spread* nazionali, i tassi dovrebbero scendere ed adeguarsi al valore di quelli più bassi dell'Unione-Federazione.

Liberate dal diverso peso del debito nazionale, le politiche di bilancio potrebbero essere orientate secondo le esigenze compensative globali o locali. Per l'Italia potrebbe aprirsi un lungo periodo di elevato deficit di emergenza, necessario per iniziare ad affrontare (sempre che ve ne sia la capacità e la volontà) non solo la congiuntura ma anche il declino. E' infine paradossale la risposta da dare alla domanda di quali sarebbero i vantaggi e i costi dei gruppi dei paesi "forti" e "deboli". Sarebbero opposti a quelli che hanno imposto l'Europa dell'egoismo non cooperativo. I "deboli" otterrebbero maggiori spazi per la crescita, lo sviluppo ed il benessere delle loro economie. I "forti" conseguirebbero una stabilità finanziaria ancora più elevata (perché meno soggetta a perturbazioni specifiche) e, con essa, una maggiore reputazione internazionale di una moneta che ambisca a svolgere anche il ruolo di strumento di pagamento e di riserva internazionali. Sarebbe un bene prezioso, nel momento in cui si stanno ridisegnando i confini della geografia economica e finanziaria mondiale.

4. *Le politiche pubbliche*

4.1 *La politica delle entrate*

Il sistema tributario italiano vive da anni tra continui aggiustamenti, dettati da situazioni contingenti, ed esigenze invece non soddisfatte di riforme più radicali, volte soprattutto a contribuire ad una maggiore competitività del sistema produttivo ed ad una maggiore equità nella distribuzione del carico impositivo. La politica delle entrate del 2008 e di inizio 2009 ha seguito anch'essa questo profilo, articolandosi sostanzialmente in una molteplicità di interventi minori, dettagliatamente discussi dal *Rapporto*, di cui riepiloghiamo le indicazioni: la detassazione Ici e quella del lavoro straordinario, l'aumento della fiscalità a carico dei settori ad elevati profitti, le misure anticongiunturali, le agevolazioni per i settori

industriali in crisi, il contrasto dell'evasione. E' dunque continuata la tendenza verso la frammentarietà, l'incoerenza e la scarsa trasparenza del prelievo¹⁷. L'abrogazione dell'Ici sulla prima casa e i vincoli introdotti sulle addizionali locali all'Irpef sono stati gli interventi più discussi. Vanno però ora quanto meno coordinati con la promessa, se soddisfatta, di finanziare il federalismo fiscale, e ne andrebbe recuperata la cifra redistribuitiva. Il *Rapporto* non concorda con la detassazione degli straordinari e con quella dei premi di risultato, per le loro conseguenze imprevedibili sulle aliquote effettive. La riduzione del cuneo fiscale sul lavoro (tuttora intorno alla media UE pari a circa il 50%) non può tuttavia essere elusa o lasciata a componenti secondarie. E' invece necessario incidere sulla struttura generale del prelievo complessivo (vedi anche *infra*), ad esempio (Bernardi, 2004) fiscalizzando la componente universalistica di sicurezza sociale del sistema pensionistico e isolandola dalla componente contributiva, secondo il modello prevalente negli stati sociali europei, quelli renani in particolare. L'aliquota di computo del sistema ordinario Inps potrebbe ridursi di circa un quarto, dal 33 al 25%. Parimenti va ricordato che l'aliquota legale combinata Ires-Irap sulle società, se si pone ora intorno al 30%, non lontana dalla media europea, supera tuttavia di circa dieci punti l'attuale valore della Germania. Al contrario, le ritenute sulle rendite finanziarie sono rimaste in generale al 12,5%, un livello ben lontano dalla media europea (20% circa) e ancora di più da quella dei paesi nordici (30% ed oltre). Almeno in termini di incidenza formale, il capitale finanziario è quindi tassato ad un valore pari a circa la metà di quello che riguarda il lavoro (aliquota media Irpef).

Ad ulteriore dimostrazione della frammentarietà degli interventi e della assenza di un quadro generale di riferimento, si condivide il giudizio del *Rapporto* che gli interventi sui settori ad alto profitto (finanza ed energia) siano stati quanto meno intempestivi, troppo discrezionali e dall'incidenza indeterminata *ex ante*. Si è agito inoltre con interventi spesso non strutturali e contabili, come nel caso della valutazione dei cespiti societari e dell'Iva di cassa. Seguendo un'annosa richiesta, l'Irap è stata resa deducibile al 10% da Irpef o Ires, ma l'impatto quantitativo sarà modesto. Incentivi ed agevolazioni sono stati distribuiti a pioggia: l'occasione, ad esempio, di un'organica rivisitazione delle misure ambientali è quindi andata persa.

¹⁷ Da ultimo, sulla complicazione del sistema e dei costi di gestione, Bennet et al. (2009).

4.2 Il contrasto dell'evasione

Il *Rapporto* attribuisce al Governo l'intenzione di dedicare una maggiore attenzione ai contribuenti medio e grandi, e di attenuare invece quella dedicata in precedenza ai contribuenti medi e piccoli¹⁸. Il *Rapporto* approva il primo orientamento, da realizzarsi tramite un potenziamento degli accertamenti, specie sintetici e rivolti anche a far emergere la ricchezza estera. Non si tratta per altro di innovazioni normative in materia. Il *Rapporto* invece critica le innovazioni introdotte per i contribuenti medi e piccoli. Con il fine della semplificazione, si sono aboliti o depotenziati gli accessi contabili dell'amministrazione a diversi sistemi informativi. Difficile dire quanto si trattasse di misure percorribili e incisive e non di un mero *paper work*, senza molti effetti concreti sull'attività di accertamento. Al fine dichiarato di accelerare i tempi di riscossione e contenzioso, si sono ridotte le sanzioni per incentivare le diverse opzioni possibili per un'adesione senza contraddittorio alle pretese del fisco. L'effetto di minor gettito, attribuito dal *Rapporto* a questo ultimo provvedimento, si riconduce alla teoria *standard* dell'evasione come comportamento di portafoglio in condizioni di incertezza: *ceteris paribus*, l'allentamento delle sanzioni aumenta l'evasione. Questo secondo il semplice modello originale di Allingham e Sandmo, che tuttavia non considera altre variabili potenzialmente rilevanti, non solo di carattere etico-sociale. Sono infatti esclusi dal modello originario i costi (tempo incluso) di "disagio" del contatto con gli uffici (e possibili scoperte di altre infrazioni), il cui effetto può contrastare con quello delle sanzioni (Bernardi e Franzoni, 2004), almeno quando queste non risultano troppo ridotte..

Nel sistema tributario italiano si vanno comunque sempre più addensando una pluralità di strumenti informativi ed una molteplicità di opzioni adesive più o meno irrituali, senza che risultati macroscopici di contenimento dell'evasione divengano visibili. Una provocazione sorge quindi spontanea E' davvero valsa la pena di sviluppare gli studi di

¹⁸ Non è chiaro quale indice di pericolosità fiscale (o di favore elettorale, come il *Rapporto* sembra adombrare), abbia motivato questa scelta. Le stime ricorrenti attribuiscono infatti alle società di capitali una propensione all'evasione (circa il 30%) pari alla metà di quella stimata per autonomi ed imprenditori personali.

settore¹⁹, auto referenziali, complessi, costosi, non conclusivi. Analoghi risultati potevano forse ricavarsi da un più semplice sistema integrato di redditometri, che prevedesse nella dichiarazione Irpef la menzione, debitamente certificata dagli intermediari finanziari che detengono i titoli, del patrimonio e delle sue variazioni²⁰. L'inversione *iuris tantum* dell'onere della prova, (già prevista in alcuni casi per gli studi di settore), dovrebbe però essere trasformata in una presunzione *iuris et de jure*, seguita dal normale *iter* di riscossione. Si tratta di una tendenza che del resto si va sviluppando, sia nella stessa più recente normativa tributaria italiana anti-evasione (Scudo fiscale, Manovra 2009), sia nei paesi di più recente sviluppo²¹, ad economia costituita ancora in larga parte da contribuenti minori.

4.3 *La spesa sociale*

Il Ministro dell'Economia ha più volte ricordato che in periodi di crisi economica non sono possibili ulteriori interventi (riduttivi) di riforma del sistema pensionistico, per altro sempre invocati dai soliti ambienti (Autorità europee, Banca d'Italia, Confindustria). Il sistema quindi continua a galleggiare sulla struttura attuale, soggetta ormai a pochi ulteriori adattamenti, come quelli di recente operati sul pensionamento delle donne dipendenti pubbliche e sull'aggancio della vecchiaia alla speranza di vita. Non sono per altro stati ancora prodotti scenari pensionistici di lungo periodo, adattati ai parametri demografici e di produttività-crescita che l'economia italiana va assumendo ormai strutturalmente. Va però segnalato il recente (*IlSole24Ore*, 20/08/2009, p. 15) progetto *bipartizan* Cazzola-Treu di scomposizione del sistema tra parte universalistica di sicurezza sociale e parte contributiva (visto anche il quasi totale fallimento dei piani individuali). La riduzione dell'aliquota di computo sarebbe nell'ordine già citato. Il finanziamento della parte universalistica verrebbe non solo dalla fiscalità generale, ma anche dall'assorbimento di molti programmi assistenzialistico-pensionistici in vigore, con un onere netto per la finanza pubblica di circa 10 mld di €.

¹⁹ Originatisi in Francia ed in Israele, paesi piuttosto diversi dal nostro come capacità amministrativa, diffuso senso dello Stato e lealtà dei funzionari pubblici.

²⁰ Ovviamente anche in questo caso non mancherebbero possibili vie elusive: intestazioni fittizie ed a società di comodo, o trasferimenti all'estero.

²¹ Ad es. da ultimo, Barreix et al. (2008).

Come ha invece reagito il Governo all'emergente disagio sociale e disponendo di risorse scarse? Una riforma di legislatura in corso per i giovani, i non autosufficienti e per il riordino dei trasferimenti monetari è stata cancellata. Sono invece stati approvati numerosi interventi particolari nel campo dell'assistenza. Il *Rapporto* non ne nega le difficili condizioni. Si sostiene tuttavia che strumenti già esistenti potevano essere meglio utilizzati²², mentre si sono introdotte numerose misure di limitata entità, ma di elevata visibilità e percepibilità²³. Si tratta di un assegno solo temporaneo alle famiglie a basso reddito (2,4 mld di € in totale), di un minuscolo aiuto in natura alla povertà assoluta (450 mln di € in totale) e di una lunga serie di interventi caritatevoli dispersivi nella struttura e insignificanti anche negli effetti unitari. Non ci si deve stupire (la scuola italiana e le sue discendenze positive insegnano) se il processo politico tiene conto anche di motivazioni elettorali²⁴, specie in sede di distribuzione delle provvidenze assistenziali²⁵. Restando però nel dominio normativo del *benevolent planner welfarista*, si deve concordare col *Rapporto* che il potenziamento di altri strumenti già esistenti sarebbe stato più efficace ed equo. Si tratterebbe però pur sempre di interventi categoriali, salvo si introducano assegni familiari universali ed un reddito minimo di inserimento.. Resta quindi per noi irrisolta la scelta di quante risorse la società italiana voglia consapevolmente destinare per attivare una *beveridgean social security net*, destinata a compensare tutti i rischi non coperti di emarginazione economica, presente in quasi tutti i paesi europei²⁶: si tratta di una scelta urgente, in vista della coda di disoccupazione destinata comunque a seguire l'evoluzione economica in corso.

Riguardo alla sanità, il *Rapporto* fa notare che essa nel 2008 ha registrato, forse per la prima ed unica volta, andamenti finanziari non deludenti, differenti però tra Regioni, e realizzati per effetto di contrattazioni interminabili tra centro e periferia: non si tratta di un

²² Si sono per altro dirottate verso il finanziamento degli ammortizzatori sociali risorse *già disponibili*, in particolare quelle del Fondo Fas.

²³ Sul problema generale della cattura dei media da parte dei politici, Besley e Pratt (2006). Vedi anche Stromberg (2004).

²⁴ Per la corruzione dei principi di uniformità tributaria da parte degli interessi particolari, Profeta (2004).

²⁵ Il Governo Amato nel 2000 destinò ad un'integrazione generalizzata delle tredicesime i proventi dell'"extra - gettito" tributario dell'anno.

²⁶ I programmi europei di protezione dalla povertà lasciano 70 milioni circa di cittadini a rischio (18% del totale). I benefici in essere riducono tale rischio solo del 10% in Grecia e in Italia, ma del 70% in Finlandia. La media europea è del 31% (Dati Eurostat, 2002).

buon auspicio per il complesso modello a più livelli (*infra*) ora proposto per il federalismo sanitario. I già citati provvedimenti di contenimento della spesa presentano per lo più il carattere di pesanti tagli lineari²⁷. La fiducia in recuperi di efficienza, indotti da stringenti vincoli uniformi di bilancio, non è destinata ad un sicuro successo, per il rispetto delle risorse assegnate e, ancor più, per una maggiore efficienza. Il caso più noto e discusso, tra le precedenti esperienze straniere del passato, è stato quello dell'Inghilterra della Sig.ra Thatcher²⁸.

Si è già ricordato che anche per l'istruzione sono stati previsti pesanti tagli non selettivi, a crescere fino al 2011, per aumentare il rapporto studenti - insegnanti. E' un obiettivo già posto in passato, ed allora rimasto sostanzialmente non attuato, a causa delle resistenze del sistema burocratico e dirigenziale. All'atto della stesura di questo testo divampa la polemica sul numero dei precari effettivamente espulsi e sulla possibilità di un riqualificato reinserimento al fine di alzare le basse soglie formative che caratterizzano gli studenti italiani nelle graduatorie internazionali. Resta però il fatto che gli esuberanti risultano concentrati in Campania, Sicilia ed altre regioni meridionali. Qualche spazio poteva essere dedicato dal *Rapporto* anche all'Università, avviata ad una diffusa penuria di risorse²⁹, sempre per effetto di una fiducia male riposta nei tagli uniformi degli stanziamenti³⁰.

5. L'attuazione del federalismo fiscale

²⁷ Un caso diverso è stato quello dei piani di rientro previsti dal "patto per la salute", che ha appunto avuto i suoi effetti. Si trattava appunto dei primi tentativi di analisi delle specifiche situazioni di spreco delle singole Regioni.

²⁸ La ragione principale sarebbe che nel contesto politico – burocratico, a differenza che in quello di mercato, gli obiettivi di efficienza, che si ritengono promossi dai vincoli di bilancio, finiscono spesso per cedere alle rendite politiche tutelate dalle *lobby*. Di qui l'utilità delle citate *spending review*, avviate anche in Italia. Vedi Ministero dell'economia e delle finanze, Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Libro verde sulla spesa pubblica*, Doc. 2007/6.

²⁹ I parametri Ocse prevedono per le Università pubbliche un contributo degli studenti fino al 40% del finanziamento nazionale (20% in Italia), adeguatamente corredato di sussidi per quelli bisognosi e meritevoli. Il merito che il sistema italiano richiede per il sussidio è il completamento (con un semestre di ritardo) degli esami degli anni precedenti, senza nessun requisito di media.

³⁰ Nonostante le ottimistiche dichiarazioni ministeriali, i primi limitati tentativi di finanziamento premiale sono stati sostanzialmente elusi dal *bargaining game* tra Atenei e dalle imperfezioni dei criteri di attribuzione. Le risorse per compensi di produttività ai docenti mancano dovunque. Non si è voluto creare un canale addizionale di finanziamento per le università di eccellenza, a danno di quelle cresciute a dismisura negli anni recenti, per lo più di scarsa qualità e con costi ora da addossare agli Enti che le avevano promosse.

5.1 *Aspetti generali*

E' noto che le pulsioni federaliste, o comunque di decentramento dello Stato, sono cominciate in Italia con i primi anni 1990, per contrastare il crollo della classe politica "romana" e per attribuire agli Enti territoriali maggiore responsabilità finanziaria. Vi è stata un'ampia adesione politica all'ipotesi federalista, anche se per molti, partiti e cittadini, si trattava di una specie di Araba Fenice. E' altrimenti noto che si sono introdotti rilevanti prelievi autonomi, per le Regioni e per i Comuni (Irap e Ici, rispettivamente), si sono rimodulate le entrate minori, si sono ridotti i trasferimenti statali e li si è sostituiti almeno in parte con compartecipazioni (Iva) ed addizionali (Irpef). Passi importanti sono stati compiuti sul piano ordinamentale, con le nuove leggi elettorali, il decentramento amministrativo e, soprattutto, l'inopinata e affrettata riforma del Titolo V della Costituzione, che ha lasciato per anni Stato e Regioni in una situazione di incertezza sulle relative funzioni. Si era molto discusso del modello da adottare, se il federalismo propriamente politico o quello del semplice decentramento della responsabilità gestionale. In sostanza il primo modello ha prevalso nella riforma costituzionale (come anche nelle precedenti proposte della Commissione bicamerale di fine anni 1990), assumendo caratteri non dissimili da quelli della Costituzione tedesca del 1949³¹.

Ma la prima verifica delle vocazioni federaliste delle Regioni italiane è stata un completo insuccesso. Infatti, il Dlvo 18/02/2000 (Finanziaria 1999) doveva concludere il processo di indipendenza finanziaria delle Regioni a statuto ordinario, abolendo tutti i trasferimenti statali, e sostituendoli principalmente con una compartecipazione all'Iva. Si doveva poi attuare un meccanismo di perequazione commisurato alla capacità fiscale. Il periodo di transizione dal riparto secondo la spesa storica era generosamente fissato in 12 anni. Ciò nonostante, le Regioni non trovarono alcun accordo, richiesto all'unanimità, sulla ripartizione delle risorse, in sede di Commissione Stato-Regioni e la Presidenza del

³¹ Sia consentito rinviare per tutti a Bernardi e Gandullia (2005).

Consiglio dovette intervenire in surroga con un suo Decreto³². L'attuazione del federalismo fiscale restò poi in cantiere fino alla delega del maggio 2009.

La legge ora prevede due anni per i decreti delegati e cinque per la fase transitoria. Nel frattempo le richieste per la nuova forma dello Stato sono passate in parte in sott'ordine, non solo per l'avvento di problemi oggettivamente prioritari. Ma, anche per la carenza di ogni decente documentazione ufficiale, le analisi della proposta sono continuate e il *Rapporto* ha il merito di svolgerne un' approfondita discussione, e di offrire stime inedite. Tali materiali ci inducono alla conclusione -personale e sintetica, certo da meglio articolare- che la proposta federalista, almeno nei termini in cui viene comunemente letta la legislazione vigente, e, soprattutto, la delega, è largamente impraticabile, può indurre un significativo spreco di risorse, causa le possibili duplicazioni di funzioni ed attività, comporta il rischio, specie nelle regioni meridionali, di un degrado ulteriore nell'offerta dei servizi, sanità e infrastrutture in particolare.

Seguendo sempre il *Rapporto*, va subito affrontato il tema della perequazione, cruciale per un sistema dualistico. Il meccanismo della delega prevede una perequazione integrale per i fabbisogni di prestazioni essenziali delle Regioni e per le funzioni fondamentali degli Enti locali. Le altre spese di Regioni e Comuni andrebbero perequate, ma non integralmente (80%?, 90%?), e con riferimento alla capacità fiscale. Una delle stime originali del *Rapporto* conclude nel senso che si avrebbero elevati differenziali tra la spesa storica e l'attribuzione territoriale secondo le capacità. La scelta intrapresa sarebbe quindi politicamente ardua e comunque non semplice da concordare tra le Regioni: l'esperienza del 2001 insegna. La ragione principale dello scarto sembra dipendere dal diffuso *labour boarding* negli apparati delle Regioni più povere, quelle meridionali anzitutto. La soluzione richiederebbe la riduzione della manodopera impiegata nei fabbisogni essenziali, con mobilità verso altre funzioni pubbliche non essenziali (efficienti?) o impieghi privati e produttivi (quali?).

Per la gestione della competenza più rilevante, la salute, si è confermato un modello plurilivelli, estremamente complicato, presente, tra i paesi federali esistenti, solo nel Canada, le cui capacità amministrative sono certo ben superiori a quelle italiane. E' forte il rischio di

³² Bernardi e Puglisi (2007), sulla base di informazioni ricevute da P. Giarda.

scompensi tra risorse e prestazioni e di una cattiva qualità di queste ultime, parametrize rispetto a *standard* aprioristici di incerta determinazione, o semplicemente derivati da prontuari internazionali incompatibili con la struttura ospedaliera italiana. Era più saggio optare per il modello italiano più sperimentato e risultato più soddisfacente, quello dei *budget* delle Regioni del Centro Italia (Mapelli, nei *Rapporti* 1990): la ripartizione tra le Regioni delle risorse nazionali potrebbe avvenire ancora su indicatori di fabbisogno, ma semplici e concreti (es. popolazione pesata), come del resto sostiene ancora una robusta corrente di pensiero. Più in generale sarebbe oltremodo opportuno rendere la riforma del Titolo V coerente con un percorso più gradualistico. Si potrebbe partire dall'accorpamento (circa 2500) dei Comuni, dalla istituzione delle aree metropolitane, dalla riduzione a circa 10 delle Regioni, con eliminazione degli statuti speciali. Verrebbe poi la parte del finanziamento autonomo e della perequazione anche delle infrastrutture. Le attività dei Comuni nelle politiche di *welfare* in natura andrebbero potenziate. Dovrebbero venire rivisti o comunque introdotti organismi non unanimistici ma partecipativi per il coordinamento tra livelli, distribuzione residua di risorse, e, anche, regole di bilancio, qui non trattate. Andrebbero inseriti controlli anti-corruzione, sia per i politici che per gli amministratori, non solo per le regioni a rischio³³. Infine si dovrebbero attivare efficienti agenzie di erogazione di servizi, sul modello del federalismo funzionale. Su questa via ragionevole si potrebbe col tempo verificare quanto sia possibile e utile andare oltre.

5.2 Il finanziamento

La delega non offre molte indicazioni sul finanziamento in senso federale degli Enti territoriali, per cui anche l'approfondita discussione, svolta dal *Rapporto*, ha un carattere prevalentemente metodologico. Ne riprendiamo pochi aspetti. In linea con una letteratura consolidata (ma vedi *infra* alcuni sviluppi più recenti), le imposte decentrate sul reddito dovrebbero finanziare solo la funzione allocativa, e caratterizzarsi inoltre per il principio del beneficio e per la stabilità territoriale delle basi. Si tratta di requisiti non facili da individuare, specie se aggiungiamo la maggiore trasparenza possibile, essendo la

³³ La sanità lombarda è un caso spesso presente sulla stampa.

partecipazione democratico – elettorale uno degli obiettivi che più giustificano la pluralità dei livelli di governo³⁴. L'attribuzione (di parte) dell'imposta sul reddito personale ai livelli inferiori può rendersi ora necessaria, per consentire un adeguato finanziamento delle loro crescenti funzioni, specie in materia di *welfare*, ma solleva delicati problemi, se il prelievo è progressivo. Sembra a noi che si tratterebbe tuttavia di un tipico prelievo poco trasparente, essendo il gettito in gran parte annidato nelle ritenute alla fonte. Meglio l'Iva al dettaglio, applicata in Canada, o la monofase sui consumi, che inoltre non sollevano distorsioni della progressività, almeno formale³⁵, ma che, oltre che per i vincoli europei (davvero irremovibili?), forse proprio per la trasparenza sono state sempre avversate da Regioni e Comuni. Ma allora, il *Rapporto* rileva come la delega, introducendo un ampio ricorso alle sovrimposte Irpef, stravolge i caratteri di personalità ed uniformità del prelievo, attenuandone inoltre la già citata scarsa trasparenza.

Infine, la fiscalità immobiliare, dopo la detassazione Ici e, per il resto, costruita su prelievi arcaici e irrazionali: sarebbe da ricostruire interamente. Il *Rapporto* formula una proposta complessiva ben costruita e da condividere di riforma di questo settore del prelievo, che in Italia sarebbe da rafforzare, insieme a quello ambientale³⁶. Al centro del nuovo sistema, e per estenderne la componente di entrate autonome, si porrebbe il più classico *tax handle* locale. Il *Rapporto* propone infatti un'imposta sui conduttori, ivi inclusi i proprietari, in linea con gli attuali modelli francese ed inglese, ma che tuttavia eviti i deragliamenti equitativi della *Poll* e della *Council Tax* britanniche. La soluzione è trovata nel fatto che la causa del prelievo sarebbe ancora il principio del beneficio, ma l'imponibile verrebbe dato dal valore patrimoniale, temperato da limitate agevolazioni. Secondo il *Rapporto*, l'aliquota dovrebbe replicare quelle attuali Ici: riteniamo che le debba sostanzialmente superare, non solo per la discriminazione qualitativa ma anche in funzione anti-evasione. Da questo punto di vista, ogni frammento di prelievo su un imponibile diverso dal reddito non potrebbe che essere benvenuto.

³⁴ Sulle relazioni tra democrazia e struttura tributaria, Profeta e Scabrosetti (2008).

³⁵ Né creano, a differenza delle accise locali, problemi di *cross border shopping*, data l'ampiezza della base e le aliquote contenute. S. Cnossen (2002).

³⁶ Eurostat calcolava ad inizio anni 2000, le imposte immobiliari italiane all'1% del Pil e quelle del Regno Unito (=Max UE) al 3,3%, Quelle sull'inquinamento non energetico, 0,4% in Italia e 2,5% in Olanda (=Max UE). Da allora non dovrebbero essere intervenute grandi variazioni.

5.3 *Gli aspetti ordinamentali*

L'attuazione del federalismo fiscale solleva più di un problema di riforma istituzionale dello Stato *latu sensu*, che risulta assai difficile da affrontare, specie nella situazione politica ed economica attuale. Ragioni storiche, linguistiche e politiche, assai più che economiche, hanno indotto la Costituzione (art 116) a prevedere un limitato numero di Regioni a statuto speciale (Rss), con statuti autonomi e con entrate e spese largamente diversificate (maggiori) da quelle delle Regioni a Statuto ordinario (Rso). La loro importanza quantitativa è notevole (quasi il 20% della popolazione) ma non è, a nostro giudizio, e per la mera previsione dell'art. 116 Cost, una ragione sufficiente per non controllare la sopravvivenza delle Rss quanto all'attualità delle loro motivazioni originarie. L'effetto di una eventuale ma necessaria verifica non è difficile da intuire. Le ragioni storiche degli statuti speciali non esistono più, ma la loro abolizione, anche graduale, scatenerebbe squilibri economici ed opposizione politica. Il mantenimento provocherebbe simili reazioni dalle Regioni a statuto ordinario. Nella logica di differenziazione degli Statuti, il *Rapporto* si chiede quale spazio dovrebbe esservi per il federalismo asimmetrico. La letteratura lo suggerisce in presenza di specificità dei fabbisogni, generazione di esternalità positive, grado di efficienza gestionale. Il *Rapporto* offre una risposta positiva, ma solo per un breve periodo di transizione. Riteniamo invece che si tratterebbe di un tempo lungo, sia per le differenze esistenti tra le Regioni italiane, sia soprattutto per la diffusa inefficienza delle Regioni del Mezzogiorno nella fornitura dei servizi, sanità e infrastrutture in particolare. Si verrebbe così determinando una discriminazione tra *statu* delle Regioni, non facile da reggere politicamente per il tempo necessario.

I conflitti generati tra livelli di governo per la gestione comune delle funzioni parzialmente decentrate sono stati demandati sino ad ora in Italia a Comitati degli esecutivi. Il *Rapporto* non può non richiamare anche l'ipotesi di riforma del Senato come *Camera federale*, eletta dai consigli regionali (cioè per territorio e non per popolazione), rifacendosi all'ovvio esempio del *Bundesrat* tedesco (che per altro non va sopravvalutato, alla luce

dell'esperienza più recente)³⁷. La delega e l'altra legislazione in materia accumulano la nascente *Commissione bicamerale sull'autonomia regionale*, una *Autorità tecnica per la vigilanza indipendente* ed una *Commissione politica degli esecutivi*. Di tutto e di più, senza una chiara e non sovrapponibile attribuzione di funzioni e, tanto meno, senza una chiara definizione delle regole di decisione, tanto rilevanti, quanto in genere sottovalutate dai costituzionalisti³⁸.

Bibliografia

Alesina, A., 1987, *The end of large public debts*, Milano, Università Bocconi.

Barreix, A., Bernardi, L., Marenzi, A., Profeta, P., 2008, *Tax systems and tax reforms: Latin America*, London, Routledge.

Bennet, T. et all., 2009, *Understanding the compliance costs of benefits and tax credits*, London, The Institute for Fiscal Studies, July.

Bernardi, L. e Gandullia, L., 2005, "Federalismo fiscale in Europa e in Italia", *Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, 2005, 2, pp. 189-245.

Bernardi, L. e Franzoni, L., 2004, "Evasione fiscale e nuove tipologie di accertamento: una introduzione all'analisi economica", *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, LXIII, 1, pp. 3-41.

Bernardi, L. e Puglisi, R., 2007, "Federalismo democratico e comitati interlivelli", *Politica economica*, 2007, pp. 331-55.

Bernardi, L., 2004, "Rationale and open issues for more radical reforms", in L. Bernardi e P. Profeta (Eds), *Tax systems and tax reforms in Europe*, London, Routledge, pp. 33-55.

Besley, T. and Pratt, A., 2006, "Hancuff for the grabbling hand?", *American Economic Review*, 96, 3, pp. 720-736.

³⁷ Bernardi e Gandullia (2005). La funzione del *Bundesrat* divenuta prevalente era di ripartire tra i *Länder* la compartecipazione Iva. Attualmente tuttavia, la perequazione è sostanzialmente completa, nonostante il tentativo ultimo di introdurre alcuni incentivi. Il ruolo del *Bundesrat*, nel processo legislativo nazionale, quindi come interlocutore effettivo dei *Länder*, è poi del tutto inferiore a quello del *Bundestag*.

³⁸ In altra sede (Bernardi e Puglisi, 2007) si è argomentato che la funzionalità delle Commissioni degli esecutivi richiede l'abrogazione della regola dell'unanimità, presente oggi nella Commissione Stato - Regioni. Ma le Regioni sarebbero d'accordo o vorrebbero preservarsi il diritto di veto?

- Blanchard, O. et al., 1990, *The sustainability of fiscal policy: new answers to an old question*, OECD *Economic Studies*, n. 15, Paris, OECD.
- Boeri, T. et al., 2005, *Oltre il declino*, Bologna, il Mulino.
- Ciocca, P. L., 2003, "L'economia italiana: un problema di crescita", *Bollettino economico Banca d'Italia*, 2003, n. 41, pp. 81-94.
- Cnossen, S., 2002, "Tax policy in Europe: A review of issues and options", *FinanzArchiv*, 4, pp. 1-93.
- Cosciani, C., 1950, *La finanza pubblica italiana nel dopoguerra*, Roma, Aib.
- De Grauwe, P., 1994, *The economics of monetary integration*, Oxford University Press.
- Golinelli, R. e Momigliano, S., 2008, *The cyclical response of fiscal policies in the Euro area. Why do results of empirical research differ so strongly*, Banca d'Italia, *Temi di discussione*, 654, January.
- Guerra, M. C e Zanardi, A. (a cura di), 2009, *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2009*, Bologna, il Mulino.
- Musgrave, R.A., 1959, *The theory of public finance*, New York, Mc Graw Hill.
- Pasinetti, L., 1998, "The myth (or folly) of the 3% deficit/GDP Maastricht parameter", *The Cambridge Journal of Economics*, 22, pp. 103-116.
- Profeta, P. and Scabrosetti, S., 2008, "Political economy issues of taxation", in A. Barreix, L. Bernardi, A. Marenzi and P. Profeta (Eds), 2008, *Tax systems and tax reforms in Latin America*, London, Routledge, pp. 63-76.
- Profeta, P., 2004, "Public finance and political economics in tax design and reforms", in L. Bernardi and P. Profeta (Eds), *Tax systems and tax reforms in Europe*, London, Roudledge, pp. 55-75.
- Sala-i-Martin, X. and Sachs, J., 1992, "Fiscal federalism and optimum currency areas: Evidence for Europe from the United States", in B. Canzoneri et al. (Eds), *Establishing a Central Bank: issues in Europe and lessons from the US*, Washington - London, CEPR - IMF, pp. 195- 228.
- Salvati, M., 1995, *Le occasioni mancate*, Bari, Laterza.
- Spaventa, L. e Chiorazzo, V., 2000, *Astuzia o virtù? Come accadde che l'Italia fu ammessa all'Unione monetaria*, Roma, Donzelli.
- Steve, S., 1976, *Lezioni di scienza delle finanze*, Padova, Cedam, Vi ed..

Stromberg, D., 2004, "Radio impact on public spending", *Quarterly Journal of Economics*, 111, 1, pp. 189-221.