

## **LE POLITICHE DI BILANCIO. IL DEBITO PUBBLICO DA RISORSA A VINCOLO.**

*Luca Verzichelli*

*Politiche pubbliche e processo di Bilancio nella recente esperienza italiana<sup>\*1</sup>*

Scopo di questo saggio è quello di verificare l'estensione e l'intensità dell'iniziativa e del controllo partitico su una delle politiche centrali degli anni '80: il contenimento del disavanzo pubblico.

L'oggetto scelto è sicuramente significativo per lo studio delle problematiche presenti sull'agenda dei governi occidentali negli ultimi due decenni, ma presenta, relativamente al caso italiano, una sua peculiarità che è possibile descrivere utilizzando due argomenti ben noti: in primo luogo l'azione anti-deficit in Italia è stata, almeno fino agli ultimi anni, una politica pubblica non riuscita, o quantomeno fortemente contraddittoria negli esiti. Si è soliti spiegare questo fenomeno con la tesi del "ritardo" italiano nello sviluppo del processo industriale (Musu 1992) e, conseguentemente, con la mancata penetrazione di quella impostazione neo-liberista che invece ha caratterizzato altre democrazie occidentali. Oggi tuttavia si cominciano a discutere in modo più profondo altre spiegazioni (Regonini 1993), secondo le quali il livello di consensualismo e la mancanza di alternanza democratica avrebbero portato ad un sostanziale immobilismo. In questo senso la politica italiana sarebbe stata caratterizzata, più che un ritardo nel prendere la direzione neo-liberista, da una sostanziale "non-scelta" in tutti i settori del *policy-making* e in particolare in quello cruciale della politica economica.

In secondo luogo quale che sia l'esito ottenuto, e questo suona paradossale rispetto all'argomento precedente, lo strumento tipico di questa policy risulta essere, oramai da più di quindici anni, il momento cruciale dell'attività legislativa ed anche un formidabile mezzo "privilegiato" per il conseguimento di obiettivi parziali e particolaristici, spesso in contraddizione con lo scopo prioritario, quello appunto del controllo sui conti dello stato.

---

<sup>1.</sup> \* Una prima versione di questo paper è stata presentata al convegno *Il gigante dai piedi d'argilla. La crisi del governo dei partiti in Italia*. Siena, Novembre 1994. Ringrazio M. Cotta, P. Isernia e S. Vassallo per i preziosi suggerimenti.

Questa tendenza, rilevata fino ai giorni nostri (Fedele 1994) è normalmente descritta con l'immagine *omnibus* della Legge Finanziaria (d'ora in poi LF) e con la mancanza di razionalizzazione dell'intera manovra economica annuale.

La lettura congiunta di questi due elementi comporta l'immediata percezione della peculiarità del caso italiano in materia di politica di bilancio: alla situazione già patologica del debito pubblico a partire dalla metà degli anni '70, dovuta soprattutto agli effetti della precedente espansione della spesa pubblica (Franco 1992, 1993), si somma una progressiva inefficienza delle istituzioni nel dare una risposta adeguata al problema del deficit, a dispetto delle continue riforme che riguardano il processo di bilancio. È la storia, ben conosciuta, delle *manovre finanziarie*<sup>2</sup>, che diventano il rompicapo ricorrente dei governanti ma anche l'occasione d'oro per politici in ascesa e lobbyisti parlamentari.

La politica di bilancio, nel suo significato più ampio (dunque non solo il mero contenuto della manovra annuale ma il rendimento complessivo in termini contabili delle *performances* di governo), rappresenta l'ideale mezzo simbolico a cui far riferimento per esorcizzare il fantasma del debito, ma anche lo strumento essenziale per perseguire una politica orientata nella direzione opposta. Facendo ordine in questa area di *policy* dobbiamo innanzitutto chiarire quali sono le possibili scelte che essa comprende: utilizzando le categorie introdotte da Maurizio Cotta (1995) possiamo individuare tre tipici *outputs* espressi dal processo di bilancio: al livello qui definito come *meta-politiche* troviamo alcuni obiettivi legati ai principi costituzionali e largamente condivisi (pareggio tendenziale del bilancio dello Stato, massimizzazione dell'occupazione e mantenimento di un livello minimo di *welfare state*); al livello delle *macro-politiche* avremo le riforme e i "pacchetti" normativi che regolano interi settori della finanza pubblica allo scopo di conseguire risultati di medio-lungo periodo perseguiti da un certo governo e dalla sua maggioranza (riforme previdenziali, fiscali ecc.); al li-

---

<sup>2</sup>. Con questa espressione di origine giornalistica si definisce, da sempre, il risultato del complesso processo di bilancio, un tempo improntato essenzialmente sulla LF e sulla legge formale di bilancio che riporta tutti i saldi della gestione finanziaria. Con l'avvento della riforma contabile del 1988 il termine ha acquisito un valore proprio, dovuto allo snellimento della LF ed alla comparsa dei provvedimenti "collegati", legati ai documenti contabili da precisi vincoli normativi. La stessa analisi giuridica si riferisce oggi alla *manovra* come al reale mezzo per il perseguimento della politica di bilancio (ad esempio Colarullo 1993).

vello *micro* avremo infine ciò che viene spesso etichettato appunto come *micro-budgeting*, ovvero tutte le decisioni particolaristiche che contribuiscono alla formazione del bilancio statale nei suoi due lati delle entrate (provvedimenti di tassazione parziale o straordinaria e tagli sulle spese) e di uscita (allocazioni distributive in molteplici settori).

In una fase storica caratterizzata dagli effetti dell'espansione della spesa pubblica e dell'indebitamento di interi decenni, la politica di bilancio si definisce automaticamente come una *politica di rientro*<sup>3</sup>. L'obiettivo del contenimento del debito, tendenzialmente obbligatorio per tutti i governi, diventa in Italia un tema ricorrente del dibattito politico: in questa prospettiva si discutono proposte di riforma del processo decisionale di finanza pubblica ed una serie di concrete misure che vedono la necessaria compartecipazione di governo e parlamento, secondo i dettami della normativa in materia di poteri di bilancio<sup>4</sup>.

In questo saggio cercherò di dimostrare la tesi di un interesse partitico differenziato nel corso del periodo storico considerato e nei vari livelli decisionali della politica di rientro. Più precisamente verificherò il mutamento dell'atteggiamento di partiti e governo verso i temi sopra menzionati nell'ambito del "ciclo del pentapartito", osservando anche come tale atteggiamento assuma una diversa fisionomia a seconda del grado di astrazione delle proposte: al livello più astratto troviamo infatti una evidente attenzione dei partiti verso i temi del governo dell'economia<sup>5</sup>, a cui non corrisponde tuttavia una azione molto incisiva di proposizione da parte degli attori protagonisti della coalizione che ha caratterizzato il decennio fino al 1991<sup>6</sup>.

---

<sup>3.</sup> Il temine, usato essenzialmente nell'indagine economica (Ente Einaudi 1992) si riferisce a quella parte della politica finanziaria tesa specificatamente al recupero della posizione originaria di bilancio, e quindi a tutte le misure che, forzando la situazione imposta dalla fase economica, tendono a creare ulteriori condizioni di risparmio pubblico e di contenimento delle spese.

<sup>4.</sup> Il caso italiano non è certamente un esempio nitido di *executive budgeting*. Le prerogative governative sono state tradizionalmente contenute da un intervento parlamentare prima "esterno" al processo (con la legislazione di spesa diffusa), poi con il singolare stravolgimento parlamentare della LF. Dobbiamo ricordare i passi avanti registrati con la più recente riforma della normativa (L.362/1988), ma possiamo ancora oggi far valere quel giudizio secondo cui il processo di bilancio italiano richiede una costante interazione tra governo e parlamento (Della Sala 1988).

<sup>5.</sup> Il lavoro di Merlini (1979) dimostra proprio come la storia della politica economica del nostro paese sia frutto diretto del compromesso costituzionale, ma sia anche la storia di principi e di iniziative (dalla programmazione economica alla stessa riforma di bilancio del 1978) in larga misura rese sterili dalla prassi politica.

La realtà vedrà infatti un gran numero di “macro-politiche” non messe in opera, oppure attuate in modo contraddittorio e senza un vero contributo progettuale da parte dei partiti al governo. A questo livello sembra confermata l'esistenza di un *network* decisionale più vasto (per l'occasionale presenza di alcune opposizioni talvolta espressamente richiesta dalle forze di maggioranza) e soprattutto meno definito, a causa dell'avvicendarsi di attori diversi, come le correnti intrapartitiche, i patrons della politica locale ed alcuni gruppi informali di interesse. Questo aspetto del *policy making*, raffigurabile con la recente definizione del *pluralismo contrattato* (Hine 1993), si è sovente tradotto, nella specifica sfera della politica di rientro, in una sostanziale non-azione, o se vogliamo in una azione negativa, come dimostrano alcune analisi economiche (Morcaldo 1993).

Il terzo livello decisionale, quello del micro-budgeting, trova nuovamente una certa vitalità partitica. Ma anche in questo caso si deve precisare meglio che tipo di attore è interessato al processo: non si tratta infatti del “partito-organizzazione” (scarso peso hanno avuto in Italia strutture come i dipartimenti settoriali) ma di gruppi di parlamentari-lobbisti che, utilizzando al massimo gli ampi poteri di emendamento e la carenza di precisione degli esecutivi partitici, possono giocare un ruolo centrale nel sistema delle micro-distribuzioni regolarmente garantito con l'approvazione della manovra economica annuale.

---

<sup>6.</sup> Difficile valutare la reale compattezza di una alleanza che, per la prima volta, ha messo insieme tutte le forze liberali e tutte le forze socialiste presenti in parlamento. Sul piano generale si è trattato di un periodo caratterizzato da maggiore stabilità e da un complessivo rafforzamento dell'esecutivo, dopo la fase “proporzionalistica” degli anni '70 (Cotta 1991). Tuttavia, scendendo sulle politiche concrete, i confronti e le “risse”, spesso legate a sfide di carattere personale tra i leaders, non sono mai mancati.

Proprio all'interno della politica di bilancio troviamo esempi clamorosi di conflitto intra-governativo: dallo scontro Andreatta-Formica negli anni di Spadolini, alla battaglia di De Michelis e Goria per le “fasce sociali” nell'assistenza sanitaria, nel 1985, al recente braccio di ferro Amato-Guarino sulle privatizzazioni.

Tuttavia un conflitto “ideologico” sulle *policies* è difficilmente riscontrabile: le proteste, in fase di elaborazione della manovra, da parte di PLI e PRI (con l'aggiunta di qualche settore democristiano) per l'ottenimento di politiche più liberali o per un maggior rigore, sono le uniche voci che si staccano dal “coro”. Ma, ricordiamolo, non arrivano mai a “spezzare la corda” col governo, che invece sarà spesso messo in crisi dal disaccordo con i “ministri di spesa” o “impallinato” successivamente dai franchi tiratori.

Questa tesi sarà verificata passando in rassegna l'insieme delle politiche di rientro succedutesi in Italia dal 1980 ad oggi. Il *focus* dell'analisi sarà costituito appunto dall'insieme dei provvedimenti finanziari (in un primo tempo la stessa LF, e, successivamente al 1988, l'insieme dei provvedimenti della manovra). L'argomento preso in esame sarà trattato ripercorrendo un excursus che si riferisce all'intera area di *policy*, con l'ausilio di alcuni approfondimenti relativi a singole decisioni in materia di debito pubblico, utili per capire la dinamica del *policy-making*.

L'analisi verrà condotta guardando innanzitutto a come questo tema è stato promosso ed affrontato dai partiti di governo e dalle istituzioni: per questo saranno presi in considerazione i contenuti dei manifesti elettorali di partito e dei documenti programmatici presentati dai vari gabinetti. In secondo luogo si dovranno valutare la dinamica decisionale ed i processi di interazione tra i vari attori fino al momento dell'adozione delle misure qui rilevanti (cioè le manovre finanziarie annuali). In particolare farò riferimento agli ordini del giorno del governo e agli atti parlamentari, oltre naturalmente alla cronaca giornalistica ed alla nutrita letteratura giuridica sull'argomento. L'analisi che propongo si è inoltre avvalsa anche di informazioni raccolte attraverso una serie di interviste effettuate negli ultimi anni<sup>7</sup> a leaders politici, uomini di governo, burocrati ed esperti.

Il mio intento iniziale è di verificare i cambiamenti di rotta avvenuti lungo il ciclo politico del “pentapartito” relativamente a questo processo decisionale ed in particolare le variazioni nel ruolo e nella capacità dei partiti di governo. Il passo successivo sarà invece quello di spiegare tale evoluzione nella prospettiva di analisi di questa ricerca, che ipotizza una progressiva perdita di efficienza del *governo dei partiti* nel *policy-making*.

### *Quindici anni di “manovre”: uso ed abuso della politica di bilancio*

Il settore di *policy-making* al centro di questa analisi si lega indissolubilmente all'esperienza storica della coalizione detta di *pentapartito*: se è infatti possibile indicare un termine iniziale della politica di rientro fin dalle prime applicazioni della L.468/1978 di riforma della contabilità pubblica (D'Albergo 1995), è soltanto a partire dalla IX legislatura che le dimensioni del

---

<sup>7</sup>. Alcune interviste furono registrate nel 1989-1990 da Maurizio Cotta nell'ambito di una ricerca curata da Jean Blondel sul funzionamento dei governi in Europa. Altre interviste sono state condotte dal sottoscritto più recentemente.

disavanzo costringono il governo ad una specifica attività orientata verso tale obiettivo.

In ogni caso, durante il quindicennio che separa la riforma sopra menzionata dalla crisi della *prima repubblica* l'adozione della manovra rappresenta, ogni anno, un test importantissimo per governo e parlamento, imponendosi come momento centrale dell'attività istituzionale.

I dati raccolti nelle prossime tabelle sintetizzano un quadro ben noto: il debito pubblico italiano, eccedente rispetto alla media europea a partire dalla fine degli anni '70, si manifesta con ulteriore pericolosità nella seconda fase del periodo qui analizzato (fig. 1 e tab. 1). La peculiarità del caso italiano è dunque dovuta innanzitutto ad una tardiva percezione di questo problema che mette in moto una spirale di difficoltà. La perdurante mancanza di risposte adeguate determina infatti il continuo aumento della quota di indebitamento dovuta alla spesa per interessi, che diventa anno dopo anno la principale (ed oggi unica) causa dell'incremento annuale del debito.

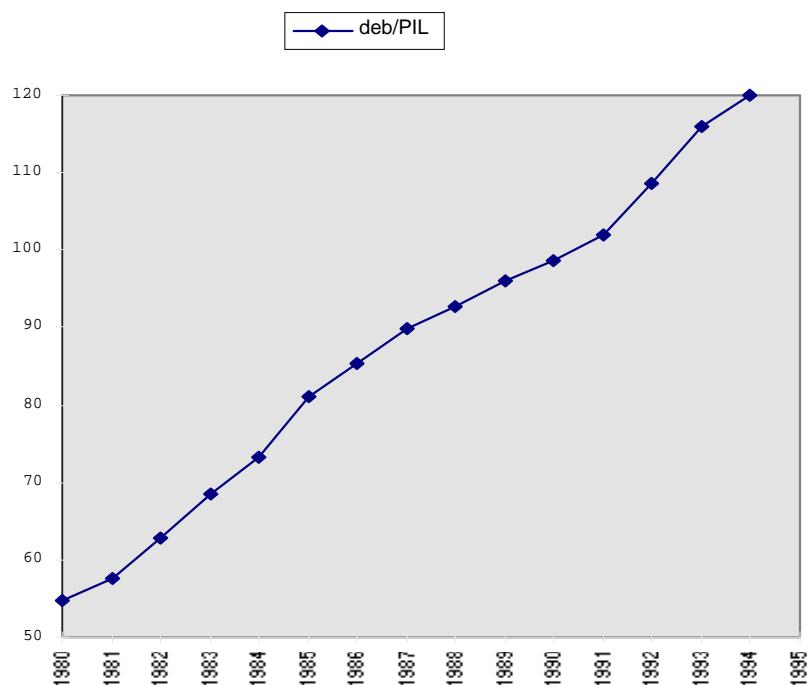


Figura. 1. Rapporto Debito Pubblico e PIL . 1982 - 1994  
fonte: Banca d'Italia, Relazioni Annuali

Tabella 1: rapporto debito pubblico / PIL nei paesi Europei

	BEL	DK	GER	GRE	SPA	FRA	IRL	ITA	LUX	NL	POR	UK
1980	76,9	39,3	32,8	28,2	18,1	24,6	76,8	57,7	13,8	45,9	37,1	54,3
1981	89,7	53,3	36,5	34,2	21,6	36,4	79,8	59,9	14,4	51,7	47,3	53,4
1982	97,4	68,1	39,6	38,7	28,6	40,1	89,7	64,9	14,5	57,1	50,7	59,3
1983	107,3	75,5	41,1	44,3	33,1	41,4	100,3	70,0	14,8	63,7	56,6	59,0
1984	112,6	79,8	41,7	53,2	39,9	43,7	104,8	75,2	15,0	68,1	62,4	60,4
1985	119,7	76,8	42,5	62,5	45,2	45,5	107,9	82,3	14,0	73,3	70,9	59,0
1986	123,9	69,0	42,5	65,0	46,2	45,7	119,9	86,3	13,5	74,8	69,5	58,0
1987	131,0	65,8	43,8	72,5	46,6	47,2	120,6	90,5	11,9	75,6	72,9	55,8
1988	131,9	66,8	44,4	80,2	42,9	46,8	118,2	92,6	9,8	78,8	75,2	49,5
1989	127,9	66,4	43,2	85,9	44,4	47,5	108,0	95,6	8,3	78,8	72,1	43,2
1990	128,3	66,4	43,6	95,3	44,5	35,4	96,1	97,8	7	78,8	68,4	39,6
1991	129,5	71,7	41,9	100,9	45,5	35,5	95,9	101,4	6,2	79	67,4	41
1992	131,9	73,4	44,7	106,7	48,8	39,2	91,6	108	7,3	79,7	63,5	47,3
1993	138,4	78,5	50,2	113,6	55,6	44,9	92,9	115,8	10	83,1	69,5	53,2

Fonte: G. Morcaldo, *La finanza pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1993

La risposta delle istituzioni, attraverso una serie di decisioni nei vari settori dell'economia pubblica, determina le grandezze finanziarie previste dai documenti contabili della manovra. Nella sommaria ricostruzione della tabella 2 troviamo alcuni dati essenziali per l'analisi complessiva delle manovre di rientro, ossia quelli relativi alle serie storiche del fabbisogno (fissato dal governo, approvato dal parlamento come saldo netto da finanziare e poi realmente calcolato alla fine della gestione finanziaria) ed all'entità della manovra annuale. Sono riconoscibili fin da adesso gli effetti della crescente attenzione verso la politica finanziaria da parte delle istituzioni lungo il ciclo del pentapartito, ed anche quelli legati ai *cicli elettorali*, che tuttavia spariscono nell'ultimo quinquennio.

L'area di *policy* trattata in questo saggio assume dunque una diversa connotazione rispetto agli altri temi presenti nell'agenda del governo, come le riforme istituzionali o la politica estera: il problema del contenimento del deficit appare inizialmente come l'oggetto di una discussione aperta (ma senza i connotati dell'emergenza) diventando, con il passare degli anni, un vincolo sempre più pressante per gli attori decisionali ed in primo luogo per il governo, chiamato annualmente ad operare attraverso una decisione obbligatoria e ricorrente come la manovra finanziaria.

Tabella 2: Ricostruzione sintetica delle Manovre Finanziarie: 1982 - 1993

anno	FABC	SNFFIN	FABFIN	n. CdM	ENTG	TAGG	TOTM	lettura	DATAG	DATFIN
1982	50.000	63.126	70924	3	11.750	9.700	21.450	4	25.09.81	26.04.82
1983	71.200	75.890	88500	2+3	2.200	7.500	9.700	3	27.07.82	26.04.83
1984	90.800	94.950	95000	2	22.900	24.800	47.700	3	29.09.83	27.12.83
1985	96.300	125.000	110532	3	11.500	10.000	21.500	2	28.09.84	22.12.84
1986	110.000	129.500	109200	3	14.000	4.000	18.000	4	28.09.85	28.02.86
1987	100.000	142.800	113680	3	1900	1900	3.800	2	25.09.86	21.12.86
1988	109.500	140.000	124684	4	13.000	8.000	21.000	5	25.09.87	11.03.88
1989	117.350	136.300	132138	3	14.800	15.400	30.200	2	29.09.88	24.12.88
1990	133.000	130.746	140727	3	11.700	8.300	20.100	3	29.09.89	27.12.89
1991	132.000	118.400	152184	2	29.500	20.000	49.500	3	28.09.90	29.12.90
1992	127.000	117.427	163160	3	36.500	25.000	61.500	3	29.09.91	31.12.91
1993	144.200	138.335	155700	4	49.500	43.500	93.000	3	28.09.92	23.12.92
1994	159.000	141.970		3	21.000	27.000	48.000	3	27.09.93	27.12.93

I saldi sono espressi in mld

Legenda: FABC è il fabbisogno programmato dal governo nella relazione Settembre (dal 1988 dal DPEF di maggio), SNFFIN è il saldo netto da finanziare scritto nella LF. FABFIN è il fabbisogno finanziario realmente calcolato l'anno successivo. DATAG è la data dell'ultimo Consiglio dei Ministri che chiude la formulazione della LF. DATFIN è la data della approvazione definitiva. nCdM è il numero di Consigli dei ministri che si occupa della stesura della LF, ENTG l'ammontare delle entrate previste TAGG l'ammontare delle riduzioni di spesa, TOTM è il totale delle due stime precedenti

Fonti: i dati circa il fabbisogno provengono dalle relazioni annuali della banca d'italia.

Il rilevamento sul numero dei Consigli dei Ministri e sulle letture parlamentari è stato fatto sulla base degli annuari di *Vita Italiana* e sull'archivio elettronico del sistema informativo del Senato della Repubblica.

I dati circa l'impatto finanziario delle manovre sono ovviamente non ufficiali (non esiste una grandezza finanziaria del genere) e provengono dall'analisi dei quotidiani.

La preoccupazione crescente per i temi della finanza pubblica porta a ripetute modifiche del *contenitore* della politica di rientro, ovvero del processo decisionale di bilancio<sup>8</sup>, mentre riguardo al *contenuto* sappiamo che i tentativi di porre un freno al debito pubblico, ben evidenziati dalla entità finan-

ziaria sempre più alta della manovra, non hanno sortito, per tutto il periodo del pentapartito, effetti molto significativi.

Questa problematica complessa implica un numero di questioni da affrontare: alcune di esse, attinenti alla spiegazione tecnica del rendimento (o del mancato rendimento) di una serie di decisioni di rientro non ci interessano in questa sede, e richiedono analisi specialistiche (Ente Einaudi 1992; Morcaldo 1993; De Ioanna 1993; Bianchi 1994). Negli approfondimenti qualitativi che seguono, dedicati ad alcune importanti decisioni finanziarie, cercherò invece di chiarire quale è stato il ruolo di partiti e governo nello sviluppo del processo decisionale di bilancio durante il ciclo politico studiato.

In particolare le domande a cui darò risposta attengono in primo luogo alla capacità del governo di sviluppare le decisioni e di difendere tale linea durante i passaggi parlamentari. Secondariamente valuterò l'impegno dei partiti di governo nel perseguire certi obiettivi in questo settore decisionale.

### *1. Politica e debito pubblico all'alba del Pentapartito*

Alla fine degli anni '70 l'Italia affronta la seconda ondata di recessione dovuta alle crisi petrolifere. È una fase particolarmente difficile per il paese, indebolito dalla mancanza di una autonoma politica estera e, soprattutto, dai problemi interni. Il governo che esce dal lungo periodo di schermaglie seguite alle elezioni del giugno 1979 (Cossiga I) mostra una rinnovata attenzione per la questione economica, annunciando una serie di misure che saranno discusse per anni, spesso senza una concretizzazione finale. Ai posti chiave del governo dell'economia vengono nominati due esperti considerati relativamente svincolati dai rispettivi partiti (Reviglio al ministero delle finanze e Andreatta al bilancio). Si apre dunque, con la VIII legislatura, una stagione dominata dai temi della finanza pubblica e dall'ambizione, da parte del governo, di giocare un ruolo più incisivo in questa materia al fine di risolvere i problemi del disavanzo pubblico. In realtà il giudizio storico prevalente, pur riconoscendo l'arrivo sull'agenda po-

---

<sup>8.</sup> D'Alimonte, nella sua ricostruzione del processo di bilancio italiano (1989), parla di *ascesa, declino e metamorfosi* della LF. La *manovra* finanziaria, dopo tale metamorfosi, sposta i reali contenuti di policy su un più ampio pacchetto di disposizioni comprendente anche i decreti collegati.

litica di temi importanti, evidenzia i limiti di azione e di autonomia dell'esecutivo. I dati confermano tale mancanza di incisività ed uno studio tecnico fornito dalla Camera dei Deputati riconosce che "...pur essendo il debito pubblico di dimensioni considerevoli già all'inizio degli anni '80, è solo a decennio inoltrato che il problema del rientro diventa una delle principali questioni..."<sup>9</sup>.

La comparsa di tali problematiche è ben intuibile dallo spoglio dei programmi elettorali del 1979<sup>10</sup>: tutti i partiti di maggioranza, a cui si aggiunge il PCI, fanno esplicativi riferimenti al problema del debito pubblico. Molto simile è anche la generica individuazione di strumenti di controllo della spesa, come pure la positiva valutazione della riforma del processo di bilancio<sup>11</sup>. Tuttavia non sono ancora chiare le proposte concrete per affrontare il problema: la *politica di rientro* non è ancora considerata come una priorità dai responsabili dell'esecutivo, come si evince dall'analisi quantitativa degli *statements* programmatici del governo<sup>12</sup>.

La forte instabilità dell'esecutivo, nei due anni che aprono la VIII legislatura, non consente del resto una azione di governo molto decisa: il secondo ministero Cossiga<sup>13</sup> propone nel luglio 1980 un pacchetto di misure anti-inflazione, ma in autunno il governo sarà costretto alle dimissioni proprio per uno scivolone parlamentare relativo alla conversione dei decreti economici. Anche il ministero successivo, il quadripartito diretto da Forlani, sarà destinato ad una serie di insuccessi parlamentari che culminano con le dimissioni, dovute anche agli effetti dello scandalo "P2". In particolare il ricorso ai lunghi mesi di esercizio provvisorio, divenuto oramai la re-

---

9. Camera dei Deputati: *Debito Pubblico e Fabbisogno. Evoluzione e politiche di rientro (1982 - 1992)*, p. 17.

10. Cfr. i documenti: *L'appello all'elettorato: la DC chiede maggiori consensi per un'Italia libera e stabile*, "Il Popolo", 12 maggio 1979; *Il programma del PSI per le elezioni*, "Avanti!", maggio 1979; *Programma del PSDI*, "L'Umanità", 4 maggio 1979, *I repubblicani vero gli anni '80*, "La voce repubblicana" 20 maggio 1979; *Il Programma dei Comunisti per l'VIII legislatura*, "L'Unità", 8 maggio 1979.

11. La L. 468/1978 aveva, come è noto, ridefinito il processo decisionale di bilancio, introducendo in Italia la LF annuale. I giudizi positivi sulla riforma saranno per altro ben presto sostituiti da pesanti dubbi sulla sua funzionalità.

12. Cfr. lo studio di G.Guagnano sulle caratteristiche dei programmi di governo del dopoguerra (Guagnano 1994, 21).

13. Si tratta di un quadripartito senza il PLI ma con i repubblicani, varato nell'aprile 1980.

gola più che l'eccezione, mette in evidenza il sostanziale fallimento della riforma del processo di bilancio (tab. 1).

Lo sviluppo di una solida politica di contenimento è bloccato dalla debolezza (sia politica che strutturale) dell'esecutivo e da una serie di veti incrociati che permettono al parlamento di distruggere gran parte dei disegni governativi senza proporre nessuna misura significativa, se non micro-interventi di carattere distributivo.

La coincidenza di una ulteriore fase di recessione economica<sup>14</sup> con la crisi morale dei primi mesi del 1981 porta la fragile maggioranza di centro-sinistra ad una svolta: o seppellire la collaborazione, portando il paese ad un nuovo turno elettorale anticipato, o proporre un qualche segnale di cambiamento rafforzando l'alleanza. I due disegni politici che vanno delineandosi dentro l'area di governo, quelli di Craxi e De Mita, richiedono entrambi dei tempi “tecnici” per l'affermazione dei due leaders all'interno dei rispettivi partiti e per isolare l'ancora ingombrante presenza del PCI di Enrico Berlinguer<sup>15</sup>. La soluzione di un governo a guida laica, con forti significati di moralizzazione ed emergenza economica, viene dunque vista come la risposta più idonea alla stagnazione politica, pur rappresentando un momento di sostanziale continuità con l'esperienza, passata e recente, del centro-sinistra. Nasce dunque il governo Spadolini rafforzato sia nella composizione partitica (è di fatto il primo *pentapartito* organico) che nel numero di personalità ministeriali. In particolare la “..presenza di Giorgio La Malfa e Andreatta sembrava promettere una politica di rigoroso contenimento della spesa pubblica” (Lepre 1993, 296).

La vicenda della LF per il 1983 evidenzia la contraddizione tra le iniziative emerse sul terreno della politica finanziaria e le difficoltà, interne ed esterne al governo, nel metterle in opera: la debolezza dell'esecutivo e la mancanza di coesione all'interno<sup>16</sup> di una maggioranza *in fieri* sono le cause di tale fenomeno. Tuttavia gli sforzi di innovazione condotti per porre un

---

<sup>14.</sup> I ritardi della manovra economica 1980-81, iniziata da Cossiga e proseguita, in mezzo a mille problemi, da Forlani, contribuiscono a indebolire anche la valuta nazionale: nel febbraio 1981 il governo è costretto a favorire una svalutazione inizialmente “controllata” nei limiti del 2% ma che invece risulterà essere superiore al 6%.

<sup>15.</sup> Sull'evoluzione della linea di Craxi dal momento della rocambolesca ascesa del Midas all'abbandono della strategia di un governo di sinistra si vedano le recenti pagine di Degli Innocenti (1993). De Mita, leader di minoranza della DC (fino al 1982) sta intanto organizzando l'ascesa alla segreteria sulla base di un disegno di profonda ristrutturazione del suo partito (Follini 1990).

argine al disavanzo pubblico sono numerosi a partire dall'estate del 1982, quando si decide di anticipare la stesura della LF introducendo la prima *manovra straordinaria* di una lunga serie<sup>17</sup>. Le misure del governo rimangono in un ambito congiunturale, ma impongono per la prima volta un atteggiamento rigoroso di fronte ai problemi finanziari e toccano settori decisionali cruciali come quelli della finanza locale, della sanità, e del sistema fiscale. Si tratta dunque della prima vera *manovra economica di rientro* del decennio.

È tuttavia interessante notare come, fin dalle prime battute del processo decisionale, emergano fratture inimmaginabili pensando alla omogenea posizione programmatica dei partiti; in particolare i ministri “di spesa” più importanti dimostrano una grande aggressività verso i colleghi più sensibili al problema del contenimento del disavanzo. Le segreterie partitiche filtrano le tensioni rallentando le decisioni e soprattutto concedendo possibilità continue di emendamento, prima ai ministri dissidenti, poi ai parlamentari.

Un buon esempio della conflittualità interna alla maggioranza è fornito dal duro confronto che vede impegnati i ministri delle finanze (Formica) e del tesoro (Andreatta), circa gli aumenti fiscali e l'entità dei tagli: è evidente che la posizione dei due politici riflette una reale divergenza circa la opportunità del rigore economico. Ma la posizione “morbida” ha molte più *chances* di successo rispetto a quella dei rigoristi, sia dentro il governo che, soprattutto, in parlamento.

È proprio in questa occasione che Spadolini mostra il suo stile di governo improntato sulla *mediazione* (Hine 1993), ma i risultati della manovra saranno largamente inferiori alle attese. I ritardi dell'approvazione della LF (adottata in via definitiva soltanto il 26 Aprile 1983 dopo la crisi del governo Spadolini II) rappresentano un freno al raggiungimento del suo scopo

---

<sup>16.</sup> In particolare il confronto serrato e continuo tra Andreatta e Formica, che porterà alla dissoluzione del governo Spadolini, rappresenta un conflitto specifico in materia di governo dell'economia. Legati strettamente alle rispettive segreterie partitiche, i due ministri rappresentano le convinzioni più lontane presenti nel governo: Andreatta vuol mantenere la linea di rigore anche dopo i primi segnali di ripresa, mentre Formica minimizza i pericoli ed auspica una chiara politica espansiva. Il punto è giustamente sottolineato da Lanaro (1992).

<sup>17.</sup> Alcune misure, in vigore immediatamente per decreto, riguardavano aumenti vari dell'IVA e di altre tasse. Il disegno di LF prevedeva invece importanti ritocchi nel settore sanitario e previdenziale. L'entità della manovra, annunciata nell'ordine di 40.000 mld, sarà in realtà molto inferiore alla attese (cfr. tab. 3).

fondamentale. I cambiamenti proposti dal parlamento sono pesanti e, più in generale, la mancanza di una sessione specifica di bilancio rende vane le speranze del governo di opporre al “caos della spesa” i propri strumenti di razionalizzazione e contenimento. Anche i dati sulla ulteriore crescita della spesa in questa fase (fig. 2) dimostrano il fallimento della parte più sostanziale della manovra proposta da Spadolini.

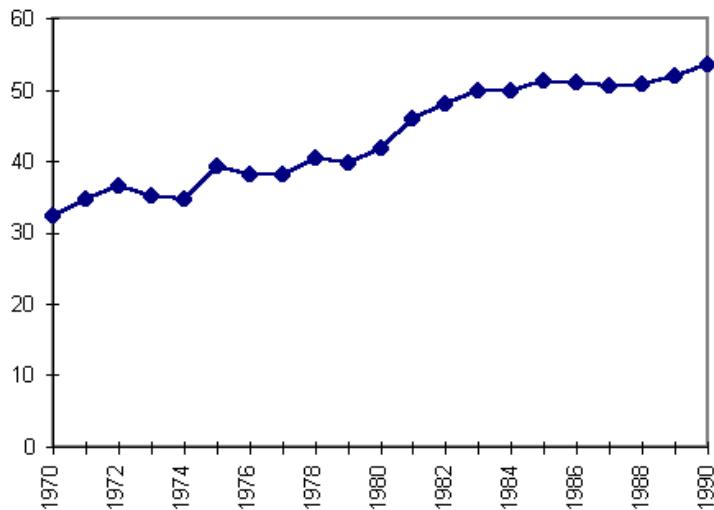


Figura 2: Rapporto tra Spesa Pubblica e PIL 1970 - 1990

Fonte: D. Franco: *L'espansione della Spesa Pubblica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1993

In generale si può sostenere che la politica di rientro non rappresenta, nella fase nascente del *pentapartito*, una priorità per il governo. La debolezza politica dell'esecutivo e quella strutturale del processo di bilancio annullano gli sforzi dei leader e dei partiti più sensibili al problema.

## *2. La IX Legislatura: progetti di rientro e politiche reali*

Con le elezioni del giugno 1983 si chiude un periodo caratterizzato dalla vivacità “propositiva” dei partiti, che trova riscontro proprio nei temi del governo dell’economia<sup>18</sup>.

La realtà che gli elettori si trovano a giudicare è quella di un paese che sta uscendo dalla recessione (fig. 3), avviandosi in una prospettiva di sviluppo favorita sia da fattori interni che internazionali. È il voto “in libera uscita” del 1983 che inaugura un confronto inedito all’interno della maggioranza, tra i progetti della leadership democristiana e di quella socialista. Il tema del risanamento economico è oramai divenuto una meta “necessaria” dei manifesti elettorali, come sarà del resto nei programmi di governo successivi. Particolarmente interessante, nella prospettiva di questo saggio, è vedere le soluzioni specifiche trovate dagli esperti e dai partiti per conciliare questa esigenza con gli obiettivi di sviluppo economico: l’esempio del gabinetto Spadolini, incentrato sul rigore morale e su una moderata austerrità, era divenuto simbolo di un approccio di “emergenza economica”.

A questo modello si contrappongono pacchetti di proposte ben più ambiziose, presenti soprattutto nei programmi socialisti e democristiani<sup>19</sup>. Il riallineamento elettorale, dovuto alla sconfitta della DC, al successo dei repubblicani ed alla tenuta del PSI, favorisce la sterzata verso un nuovo equilibrio di forze, pure all’interno della medesima maggioranza. Durante la

---

<sup>18</sup>. Il partito di governo più attento ed attivo nella ridefinizione delle piattaforme politiche, all’inizio degli anni ‘80, era stato proprio il PSI di Craxi, che aveva progressivamente abbandonato l’iniziale e generica strategia di avvicinamento al governo delle sinistre per una prospettiva meno rivoluzionaria sul fronte delle alleanze (di fatto si confermava la validità della formula di centro-sinistra) ma sicuramente più ambiziosa sul piano delle proposte concrete. Il dibattito interno al partito, ben orchestrato dalla nuova leadership, aveva portato ad una importante conferenza organizzativa (Rimini, 31 marzo - 4 aprile 1982) che aveva dettato alcune prospettive di riforma. Grande spazio, in quella sede, era stata dato alla politica di bilancio ed in generale alle esigenze di riforma nel campo delle politiche economiche. Cfr. gli interventi, tra gli altri, di V. Spini, R. Formica e F. Forte in: *Governare il Cambiamento, Conferenza programmatica del PSI*, Rimini.

<sup>19</sup>. Il progetto socialista sottolinea soprattutto il tema della lotta all’inflazione ma tralascia quello del debito pubblico. Nel programma democristiano si ritrovano invece alcune preoccupazioni, ricorrenti nella prima fase della segreteria De Mita, ed alcune proposte finalizzate al contenimento del deficit, in particolare un embrionale progetto di privatizzazione. Cfr. *Il programma di governo del PSI*, supplemento a “L’Avanti”, Domenica 29 maggio 1983 e *Un patto di stabilità e di giustizia*, “Il Popolo”, 5-6 giugno 1983.

lunga fase di formazione del gabinetto Craxi si discutono proprio i termini di tale trasformazione, che saranno evidenti anche sotto il profilo del personale governativo<sup>20</sup>.

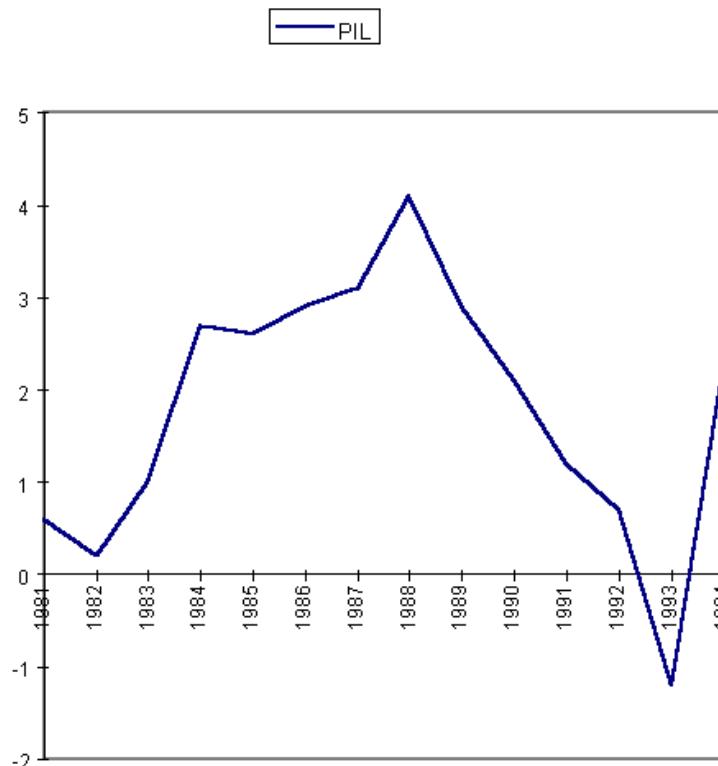


Figura 3: Variazioni Annuali del Prodotto Nazionale Lordo

Le prime due leggi finanziarie varate dal governo Craxi vengono approvate nella fase “ascendente” del decisionismo e trovano un cammino relativamente facile: la maggioranza è sostanzialmente unita, soprattutto nel confronto con l’opposizione di sinistra che diventa particolarmente duro in materia di politica del lavoro. Il paese vive intanto un momento di impulso produttivo: l’inflazione continua a scendere e l’occupazione a salire.

---

<sup>20.</sup> Il nuovo governo repubblicano, il primo presieduto da un socialista, è forte di personalità di grande rilievo partitico (4 segretari su 5) e conta un numero di ministri democristiani per la prima volta inferiori al 50% dell’intera compagnia.

Le manovre finanziarie di questi anni si prestano ad una difficile interpretazione: l'obiettivo di contenimento del disavanzo è, soprattutto nel 1984, piuttosto elevato, come mostra il semplice indicatore costituito dal rapporto tra entità della manovra e fabbisogno (fig. 4). La filosofia sostanziale che le pervade è tuttavia quella di non danneggiare la fase espansiva. I bilanci delle singole amministrazioni vengono limitati con molta cura, le privatizzazioni non sono attuate, come pure altre "grandi riforme" più volte annunciate dai partiti di governo.

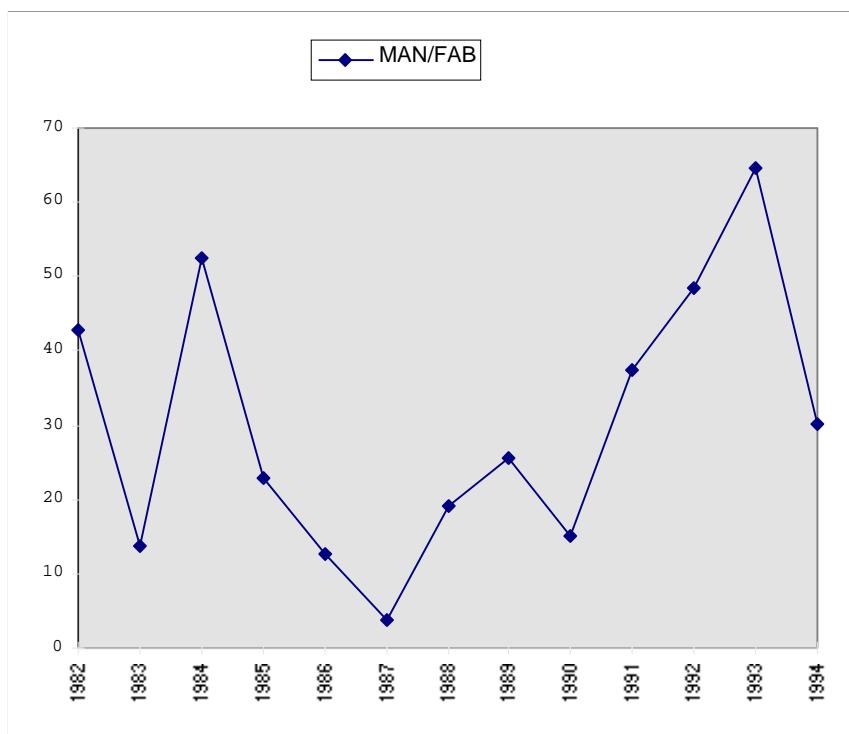


Figura. 4 Rapporto tra entità complessiva della manovra e Fabbisogno (%)

Fonte: Banca d'Italia. Relazioni annuali

Tali manovre rivestono invece una grande importanza sul piano del ruolo del governo e del parlamento nel microbudgeting distributivo: nei circa 40 articoli delle LF annuali trovano infatti posto i più diversi micro-provvedimenti di spesa, ognuno dei quali si regge su proprio *network* di sostenitori nell'esecutivo e soprattutto in parlamento. Il contenimento previsto

non è realmente perseguitabile a causa della carenza di mezzi di monitoraggio e, secondo i critici, in virtù dei “trucchi contabili” del governo (Salvati 1984). Si può dire che una reale strategia di contenimento del deficit non esiste ancora, mentre permane l’azione di attori politici che invece utilizzano e sviluppano il debito pubblico in cambio di puro consenso. *Tra benessere e indebitamento* è il titolo significativo del paragrafo che Aurelio Lepre dedica a questi anni (1993).

Più specificatamente, alcuni obiettivi di politica economica, quali la riduzione dell’inflazione e l’espansione produttiva, vengono considerati prioritari rispetto al problema del fabbisogno. Cambia lo stile decisionale e si determinano anche condizioni politiche di stabilità (favorite anche dal duro scontro tra maggioranza e PCI sulla questione della *scala mobile*), eppure non vi è alcuna “svolta ideologica” nelle scelte del governo (Regonini 1993). La riduzione dello stock di debito pubblico è una sorta di obiettivo naturale, ora formalizzato nella documentazione ufficiale del governo<sup>21</sup>, che rientra nei disegni di ogni partito ma per il quale non è realmente messa in opera alcuna decisione di lungo periodo. La subordinazione di questo problema ad altri obiettivi è del resto testimoniata dalla ulteriore crescita della spesa pubblica nella fase centrale degli anni ‘80 (fig. 2).

Non è questa la sede per discutere le cause strutturali e politiche del fallimento della politica di razionalizzazione delle spese, oggetto di una ampia letteratura specifica (Franco 1993). Invece è utile ricordare che le manovre approvate nei primi due anni della IX legislatura non cambiano la struttura potenzialmente *omnibus* della LF: al breve preambolo di articoli dedicati alle disposizioni di carattere finanziario seguono una serie di sezioni (finanza locale, previdenza, aziende autonome, personale, esportazioni, ecc.) che persegono gli obiettivi più diffusi prestandosi ad una trattazione dispersiva dal punto di vista contabile ed all’assalto del parlamento. Non mancano mai (né mancheranno fino al 1988) le “disposizioni diverse” dove trovano posto i finanziamenti locali, oggetto della speculazione politica. In questi anni saranno i fondi FIO (investimenti per l’occupazione) a tener desta l’attenzione di politici locali e parlamentari.

Inoltre si deve considerare che, non cambiando i meccanismi del processo di bilancio, anche due finanziarie approvate nei tempi, come quelle 1984 e 1985, perdono comunque di incisività per il fatto di subire estenuanti passaggi parlamentari durante i quali, oltre a sconvolgere i testi, si

---

<sup>21</sup>. La prima edizione del *piano Goria* di rientro viene scritta nel luglio del 1984.

discutono, seguendo una logica *bottom-up*, prima i contenuti settoriali per poi ritoccare le disposizioni finanziarie (tab. 2), cioè i valori che dovrebbero rappresentare l'obbiettivo prioritario di questo strumento<sup>22</sup>.

Molto più significativa, per spiegare la dinamica decisionale del processo di bilancio, è l'esperienza della terza LF varata dal governo Craxi, quella relativa al 1986.

La situazione economica del paese si appresta a cambiare, a causa della triplice emergenza, segnalata per tempo da Monti<sup>23</sup>: correzione del trend naturale del debito pubblico, riorganizzazione della politica salariale del “dopo referendum” e soluzione della crisi monetaria. In questa situazione il governo Craxi non riesce più a imporre la sua voce in modo chiaro<sup>24</sup>, facendo emergere uno scollamento delle posizioni all'interno della maggioranza che culmina durante la prima lettura (al Senato) della manovra<sup>25</sup>.

La frammentazione si manifesta all'interno di un parlamento che si prende la rivincita su un esecutivo abituato a “governare per decreto”: è sufficiente un attrito non attinente ai temi dell'economia per far perdere il delicato equilibrio. La LF 1986 dovrà pagare altri durissimi prezzi all'azione “emendatrice” di lobbisti e singoli parlamentari, per essere adottata solo alla fine di febbraio dell'anno successivo. Svaniscono improvvisamente quegli elementi di governo “forte” che erano in qualche modo emersi nei due anni precedenti, anche per l'effetto della delimitazione dell'arena decisionale ad un numero ristretto di personaggi istituzionali e del potenziamento della struttura informativa della presidenza del consiglio. Al tempo stesso l'azione di razionalizzazione nello specifico settore della politica finanziaria, che aveva trovato nel tesoro un attivo sostenitore<sup>26</sup> è vanificata

---

<sup>22</sup>. In particolare la LF per il 1984 subisce tre passaggi parlamentari con stralci e modifiche sostanziali, mentre quella per l'anno successivo ottiene l'approvazione in seconda lettura (dopo tuttavia una significativa azione di emendamenti alla Camera). In generale l'azione parlamentare sulla spesa è contenuta, ma impone, come negli anni precedenti, correzioni in senso peggiorativo della manovra. Cfr. D'Albergo (1995).

<sup>23</sup>. Cfr. l'articolo di M. Monti: *Le tre emergenze dell'Italia*, “Corriere della Sera”, 1 Settembre 1985.

<sup>24</sup>. Già dal momento della negoziazione delle proposte, nel settembre del 1985, emergono scontri netti tra socialisti e parte della DC, e, sul tema specifico della nuova *tassa sulla salute*, tra liberali e partners di governo.

<sup>25</sup>. Il motivo della spaccatura nel governo è in realtà dovuto alla crisi internazionale succeduta al sequestro Achille Lauro, ma l'acuirsi della tensione mette presto in evidenza altre fratture, anche relative alla strategia economica.

dalla debolezza dell'esecutivo di fronte alle imboscate parlamentari. Tracce evidenti di questa battuta di arresto si riscontrano sia nella portata finanziaria della manovra 1986 (tab. 2) che, soprattutto, nei dati relativi alla sua efficacia. In effetti, dopo aver raggiunto, proprio nel 1986, la piena corrispondenza tra previsioni finanziarie del governo ed risultati (il fabbisogno fissato dal governo era stato contenuto effettivamente nei limiti dei 110.000 mld) si ritorna ad una fase di continui "sforamenti" (fig. 5).

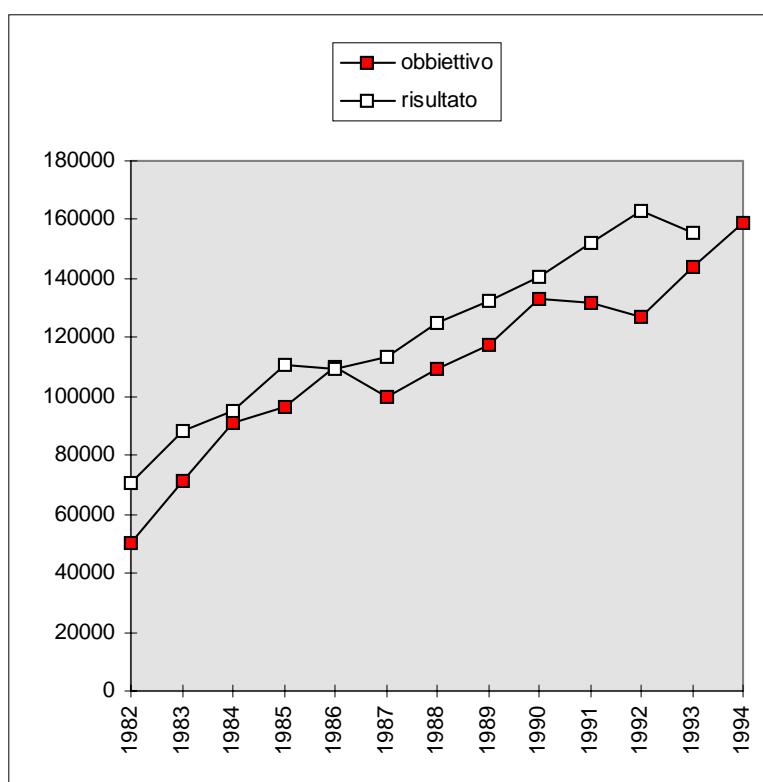


Figura 5: Differenze tra obiettivo iniziale del governo e reale consistenza del Fabbisogno

<sup>26</sup>. Mi riferisco alla produzione, a partire dal 1985, di una serie di documenti che fissano e ritoccano incrementalmente gli obiettivi di contenimento del deficit e di raggiungimento di un avanzo primario. Al piano Goria seguirà quello "Amato" negli anni successivi. Avremo modo di osservare come, la mancanza di collegamento tra tali piani e il processo di bilancio (almeno fino alla riforma del 1988) e le disavventure parlamentari delle manovre renderanno molto debole l'impatto di tali studi.

Fonte: CD, Servizio Studi: *Debito pubblico e Politiche di rientro*, 1982 - 1992. Integrato per il 1993 e 1994 con i dati della Relazione annuale della Banca d'Italia

La manovra centrale della IX legislatura costituisce dunque un punto di snodo essenziale per l'interpretazione delle *performances* del governo dell'economia negli anni '80. Si può notare una chiara contraddizione tra le ambizioni di un esecutivo rafforzato sia a livello strutturale che nel suo stile decisionale ed un sistema generale di interazioni governo-parlamento-partiti dove emergono quei limiti tipici, sia di natura politica che strutturale, che sono stati giustamente sottolineati dalla letteratura (Dente 1991).

Il segnale più evidente del fallimento complessivo della politica di rientro è costituito dalla mancata inversione di tendenza rispetto al trend di espansione del debito pubblico complessivo (fig. 1). Tale dato non lascia dubbi sul problema politico di fondo: il contenimento del deficit, una tematica ricorrente dell'agenda di governo, è un obiettivo ancora lontano, mentre l'incremento annuale della quota di debito dovuto alla spesa per interessi cresce velocemente. La natura dei provvedimenti proposti non è certo quella di un organico "corpo" di norme collegate ad una direttrice politica. Al contrario, la confusione e l'approssimazione del disegno di legge esaltano la parte *omnibus* della LF, quella specie di enorme capitolo "varie ed eventuali" proposto ogni anno per ospitare decisioni settoriali e micro-finanziamenti (Ristuccia ed al. 1986, 28). Già in fase di formulazione dunque, la spavalderia dei partiti sembra sciogliersi di fronte al gioco dei veti incrociati ed a causa degli alti costi che una politica di rigore comporta sul piano del consenso.

Nella sotto-fase del passaggio dalla proposta tecnico-amministrativa a quella politica dunque emerge già la debolezza dei *guardiani del tesoro* di fronte ai *sostenitori della spesa* (D'Albergo 1995). Un buon esempio di tale situazione è la rapida fuoriuscita dall'agenda del governo di un piano di riforma relativamente profonda della spesa assistenziale, inizialmente promosso dai ministri del Tesoro e del Lavoro<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup>. L'idea sostanziale di Goria e De Michelis era quella di ridurre l'intervento in materia sanitaria e assistenziale creando tre "fasce sociali" sulla base del reddito. È significativo che l'insuccesso di tale proposta non avviene per uno scontro diretto tra i partiti (che pure si confrontano spesso con la procedura dei vertici di verifica) ma per un crescente coro di voci che bloccano i due ministri all'interno dei rispettivi partiti e nello stesso governo.

Ma l'indicatore più interessante per la valutazione del rendimento del governo in questa occasione è rappresentato dalla frantumazione dell'azione dell'esecutivo compiuta durante l'iter parlamentare dei documenti: i lunghi passaggi che portano alla ritardata approvazione della terza LF del governo Craxi mettono in chiara evidenza come questo settore di *policy* sia ancora una volta fuori dal controllo del governo. Le prove di tale affermazione sono facilmente individuabili: in primo luogo il peso delle modifiche parlamentari, già previste a settembre (precedentemente alla crisi dell'Achille Lauro) e causate dall'insoddisfazione di molti settori della maggioranza parlamentare. Il risultato di tali azioni sarà un mix di contro-proposte politiche<sup>28</sup> e di una logica di opportunismo dei molti parlamentari interessati ad aspetti marginali della manovra. Contro queste azioni, ed è questo il secondo elemento che caratterizza la terza LF del governo Craxi, viene messo in atto un sistema di ricerca di maggioranze “a geometria variabile” dove il PCI e gli indipendenti della sinistra sono ammessi di volta in volta<sup>29</sup>. Ma tutto ciò rende ancora più insicuro il quadro del processo decisionale.

In terzo luogo si deve menzionare l'azione del lobbismo parlamentare: approfittando di una LF estremamente vasta, di una sessione di bilancio estenuante e dell'obbligo di approvare una qualche versione della manovra, gli specialisti dell'emendamento di spesa agiscono impetuosamente: il conto viene presentato al ministro del Tesoro in dicembre, quando, alla fine del primo passaggio al Senato, i finanziamenti previsti dalla LF sono cresciuti di oltre 1500 mld. Il dato sulla potenza dell'azione emendatrice è significativo, soprattutto pensando al fatto che la manovra 1986 non si presentava certamente come una “stangata”.

I giudizi su questi passaggi storici cambiano a seconda del peso dato a variabili quali la struttura del processo di bilancio e il sistema di interazioni

---

<sup>28</sup>. In particolare la resistenza del PRI, che firma la LF solo per diligenza, o la reazione del PLI alla proposta iniziale di una *tassa sulla salute*.

<sup>29</sup>. Anche negli anni precedenti per altro il voto dei parlamentari PCI era stato spesso benevolo verso la maggioranza, ma nella logica più “classica” di consensualismo degli anni ‘70. Quello che accade nel 1985, anno di profonda rottura tra il PSI di Craxi e il PCI “orfano” di Berlinguer, è una vera confusione di ruoli, dove il governo perde quell'illusione di decisionismo trasmessa da Craxi (Hine 1986) ed il partito di maggiore opposizione non ha ancora trovato una propria strategia da contrapporre sul piano delle scelte finanziarie.

tra esecutivo e legislativo<sup>30</sup>, ma è sostanzialmente condivisa l'interpretazione che vede l'esecutivo degli anni '80 ancora debole e scarsamente orientato a scelte pubbliche rigorose e costose sul piano del consenso<sup>31</sup>.

### *3. Il debito in caduta libera: la X Legislatura*

Se il ricorso sistematico all'esercizio provvisorio rappresenta un sicuro indicatore delle difficoltà di tenuta della maggioranza, non si può d'altronde dire che una manovra varata nei tempi giusti dal parlamento debba necessariamente contenere convincenti misure per la *politica di rientro*. È quanto succede nel caso italiano durante la decima legislatura quando, a dispetto di una maggioranza che esce sostanzialmente rafforzata dalle elezioni, e dopo la lunga crisi che rende vani gli sforzi del debole governo Goria<sup>32</sup>, le LF vengono approvate entro l'anno ma la politica di risanamento rimane approssimativa e trae scarsi benefici dalle riforme del processo.

Nel 1988, dopo la burrascosa vicenda della manovra Goria, viene infatti riformata l'intera disciplina della contabilità pubblica (con la L.362) e si giunge ad una tipizzazione della LF stessa che viene ridotta nella sua portata (ora limitata al solo contenuto necessario). Le variazioni legislative con effetti finanziari vengono portate fuori dalla LF ma trattenute (almeno teoricamente) nella manovra attraverso la figura dei *provvedimenti collegati* (decreti e disegni discussi in sessione di bilancio con le stesse limitazioni di emendabilità della LF).

Si discute ancora sull'effetto di questa seconda ondata riformatrice che avrebbe dunque riproposto un terzo modello di LF (D'Alimonte 1989), ma, nella prospettiva di questa ricerca, è più interessante soffermarsi sulla portata finanziaria delle politiche proposte dai vari governi e sulla loro reale efficacia. Sotto questo aspetto, guardando all'insieme dei dati emer-

---

<sup>30</sup>. Così, nell'interpretazione di David Hine il freno parlamentare nei confronti del governo viene considerato come elemento cruciale dell'anomalia italiana. La prospettiva di altri autori è invece quella di sottolineare l'endemica mancanza di linee programmatiche di ampio respiro, per cause *sistemiche*, e, come tali, presenti in tutte le arene decisionali, quali la *frammentazione del policy network* e la *mediazione* presente in esso (Regonini 1993).

<sup>31</sup>. A questo argomento si possono collegare due argomenti portati da approcci molto diversi pubblicati qualche tempo fa su "Stato e Mercato": quello di Dente (1991) che spiega le cause della prevalenza delle politiche distributive a danno di quelle estrattive e redistributive, e quello di Santagata (1991) che ripropone il concetto di ciclo elettorale di spesa.

no due considerazioni che suonano in qualche modo contraddittorie. In primo luogo la portata delle politiche di bilancio assume una dimensione sempre più cruciale e rilevante, come si evince facilmente scorrendo le cifre della varie manovre (tab.2). Alla fine della legislatura il governo (Andreotti VII) proporrà un pacchetto di misure la cui portata finanziaria è stimata in circa 50.000 mld, cosa assolutamente insolita per una manovra pre-elettorale. Inoltre, gli effetti positivi delle riforme strutturali ed anche la maggiore disponibilità del parlamento, ora maggiormente controllato non soltanto dalla nuova normativa sul bilancio ma anche dall'abolizione del voto segreto e dalle modifiche regolamentari, introducono una *sessione di bilancio* sicuramente più funzionale e rapida. Evidente indicatore di ciò è dato dalla ridotta distanza che divide, a partire dalla riforma, il saldo netto da finanziare scritto nella LF rispetto agli obbiettivi governativi (tab. 2).

La seconda considerazione, relativa alle *performances* delle politiche, conferma tuttavia la scarsa efficacia della azione del governo, in particolare sul terreno della riduzione del debito pubblico (fig. 1). Le misure proposte annualmente non soltanto si limitano ad inseguire il traguardo dell'azzeramento del disavanzo primario senza poter in alcun modo arginare l'escalation del debito dovuto alla spesa per interessi (fig. 6), ma vengono costantemente ridimensionate nei propri effetti dagli sforamenti rispetto alle previsioni (fig. 5).

Il fenomeno della crescita di importanza delle politiche di rientro si spiega facilmente con i sempre più evidenti vincoli che attanagliano l'economia italiana: in primo luogo quello dell'abbattimento del debito dovuto alla spesa per interessi, appena menzionato, che rappresenta l'“eredità” di una

---

<sup>32.</sup> Per motivi di spazio non richiamo gli eventi della LF per il 1988, che mettono in rilievo appunto il fallimento di un governo, quello Goria, che aveva appunto indicato nella politica di bilancio una delle sue essenziali priorità. Paradossalmente tale governo cadrà, al termine di un estenuante duello con il parlamento proprio sul tema della LF. Si tratta di una pagina molto rilevante per l'analisi complessiva di questa politica pubblica, ma meno interessante in questa sede perché la fase del governo Goria, all'indomani delle elezioni politiche del 1987, rappresenta comunque un periodo di transizione e di ricomposizione della maggioranza.

Vale la pena di ricordare tuttavia che Goria e il suo ministro del tesoro Amato non dovranno fare i conti soltanto con la litigiosità tra le seghetterie dei rispettivi partiti, ma anche con un numero di conflitti individuali che esaltano sia il potere contrattuale dei ministri di spesa che, in seconda battuta, l'azione dei parlamentari. È in questo periodo che emerge infatti quel *bizantinismo* evocato per descrivere la confusione nel sottosistema governo-parlamento. Cfr. in Floridia e Sicardi (1991).

tardiva presa di coscienza del problema. A questo si aggiungono vincoli esterni derivati dall'appartenenza alla comunità europea e in particolare all'esigenza, dopo il 1992, di rispettare le soglie di sicurezza previste dal trattato di Maastricht per accedere all'Unione monetaria.

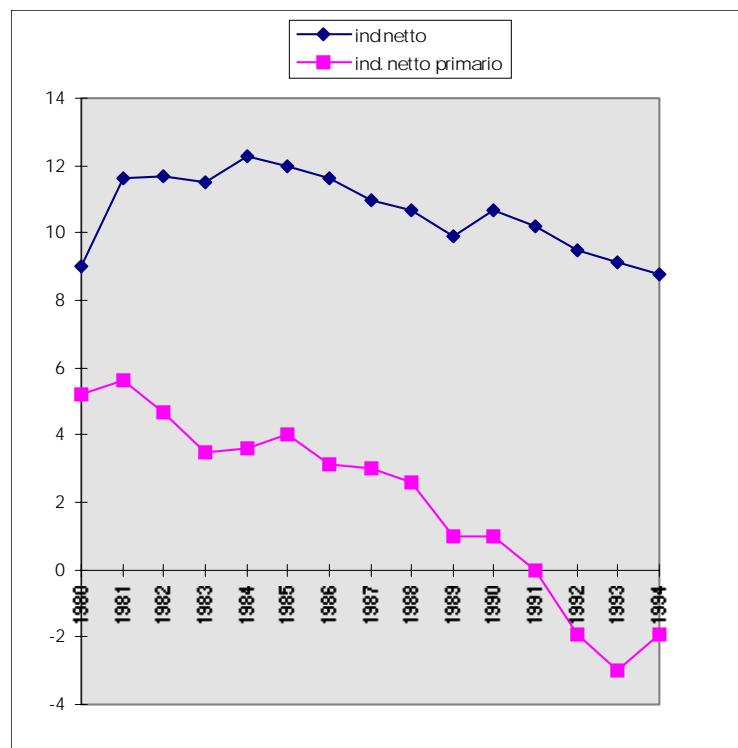


Figura 6 Variazioni annuali dell'indebitamento netto e di quello primario (esclusa la spesa per interessi). 1980 - 1995  
fonte: Banca d'Italia, relazione annuale 1995

È lo stesso governo che, annunciando ulteriori ritocchi alla struttura del processo di bilancio o politiche sostanzive con importanti effetti finanziari (per esempio le privatizzazioni), giustifica le proprie scelte con il “vincolo europeo”<sup>33</sup>.

Tuttavia le parziali trasformazioni non risolvono il governo dei partiti dall’*impasse* decisionale. L’analisi qualitativa che segue dimostrerà come, anche alla fine della X legislatura, sussistano ancora problemi di tenuta, sia

nel governo che in parlamento, soprattutto rispetto alle misure più importanti e non congiunturali contenute nella manovra. Saranno invece i soli due anni della XI legislatura a mostrare come, in condizioni politiche diverse, si potrà verificare una applicazione ben più aggressiva della manovra di bilancio.

Questa osservazione ci è utile, non tanto per una valutazione della capacità tecnica dei governi, quanto per verificare il diverso impatto dei partiti in due momenti significativamente diversi, sebbene ravvicinati nel tempo: quello della persistenza del modello di *party government* della prima repubblica e la sua crisi. I due esempi di decisioni di bilancio brevemente presentati nelle prossime pagine mettono appunto di fronte la variazione nel processo durante queste due fasi della storia recente italiana.

Due argomenti possono essere addotti per descrivere la passività del governo durante la X legislatura: in primo luogo al cambiamento normativo non corrisponde un cambiamento nella logica di formulazione della policy: l'autonomia del centro dell'esecutivo continua infatti ad essere fortemente limitata dalla resistenza dei ministri di spesa, nell'ambito di una processo di formulazione molto caotico e carente di quella "segretezza" che caratterizza il modello tradizionale di *executive budget* britannico (Heclo e Wildavsky 1982). Inoltre persistono, anzi, si rafforzano durante la decima legislatura, gli atteggiamenti di apertura verso l'azione parlamentare e la genericità della prima stesura della LF, che aveva caratterizzato anche le precedenti gestioni (Ristuccia ed al. 1986)<sup>34</sup>.

In secondo luogo non migliorano gli effetti dell'azione governativa. Il *documento di programmazione*, previsto dalla riforma del 1988, si rivela uno strumento insufficiente per dirigere la politica finanziaria, limitandosi ogni anno a prendere atto dell'insuccesso della precedente manovra ed a rimodulare i tetti del fabbisogno. Infine, la metamorfosi della LF non garantisce di per sé una razionalizzazione dell'intera manovra, poiché puntualmente si verifica la situazione per cui, al momento dell'adozione della LF, manca-

---

<sup>33</sup>. Cfr. i programmi dei governi De Mita e Andreotti, assai ricchi di riferimenti alla questione del rapporto con la Comunità Europea. Sul piano sostanziale sarà tuttavia la manovra per il 1992 a risentire del "vincolo Maastricht". Il Presidente del Consiglio parla esplicitamente di una manovra per "...restare in Europa".

<sup>34</sup>. Dopo la manovra del governo Goria, letteralmente riscritta dal Parlamento, alcune significative modifiche vengono apportate anche alla LF per il 1989 e, soprattutto quelle per il 1990 e per il 1991, che subiscono tre letture parlamentari. Nel 1991 si ritorna anche ad un articolato ampio (14 articoli).

no all'appello molti "collegati", perduti nella palude parlamentare. Questa situazione di "quasi esercizio provvisorio" impone al governo il ricorso alla decretazione d'urgenza per recuperare alcuni provvedimenti tributari, consolidando la prassi della "stangatina natalizia".

Questo quadro si instaura fin dalla manovra per il 1989, condotta dal governo De Mita. Nato sotto buoni auspici politici (la ricomposizione di un pentapartito stabile) e forte di una presidenza certamente più significativa rispetto a quella precedente, il nuovo governo esordisce sull'onda del successo della legge di riforma, la 362/1988. La LF per il 1989 è dunque affiancata dai *decreti collegati* (ben 13) e dovrà percorrere il nuovo iter previsto. Il risultato immediato sarà tuttavia piuttosto misero: i collegati non vengono approvati nei tempi e il governo salva la manovra tra compromessi e colpi di voto di fiducia. Questa decadenza di effetti è forse la spia di nuovi problemi politici (il declino di De Mita nel proprio partito con la vittoria del centro-destra di Forlani). Il problema del debito pubblico rimane irrisolto: nonostante la significativa riduzione del disavanzo *primario* (al netto degli interessi)<sup>35</sup>, l'indebitamento tocca nel 1988 il tetto di un milione di mld.

Con questi presupposti si sviluppa l'ultima fase del ciclo del pentapartito, impegnata sulla collaborazione tra la DC di Forlani e il PSI di Craxi. Le dimensioni dell'indebitamento suggeriscono un ridimensionamento delle aspettative di sviluppo e non mancano i richiami al sacrificio da parte di molti attori istituzionali e non. Ancora una volta tuttavia questo linguaggio simbolico non si traduce in un concreto elenco di priorità. Sotto il profilo stilistico ricompare anzi, con la presidenza Andreotti, una gestione improntata all'ottimismo. Salta il documento di programma, che aveva accompagnato la presentazione del governo De Mita, e si riducono i riferimenti e gli spunti per una specifica manovra di rientro.

Il governo dell'economia tra il 1989 ed il 1991 torna ad una strategia attendistica: si cerca di mantenere le posizioni con continui ritocchi tributari e balzelli temporanei che aumentano l'entità delle "nuove entrate" attese (tab.2) ma che non costituiscono certo una risorsa di finanziamento sicura. Inoltre, a dispetto del rispetto dei tempi di adozione della LF, si assiste ad un sistematico ritardo nell'approvazione dei collegati<sup>36</sup> che determina ulteriori problemi di sforamento tra previsioni e risultati (fig. 5).

---

<sup>35</sup>. I dati della banca d'Italia ci mostrano una riduzione del disavanzo corente dal 8,2% annuo nel 1995 al 6,1% del 1988.

La politica di rientro si dimostra largamente insufficiente per fronteggiare i problemi italiani. Nel 1991 la crisi economica è alle porte e il rapporto debito/PIL supera il 100%. La firma del trattato di Maastricht sconvolge il quadro politico, imponendo un primo vincolo esterno ben evidente, mentre un attore significativo della maggioranza, il PRI, abbandona l'alleanza. Quando, alla fine del 1991, Andreotti si trova a dover scrivere la sua terza manovra consecutiva, il debito pubblico è oramai divenuto il problema cruciale per lui e per l'intera classe politica.

Vale la pena di soffermarsi brevemente sulle decisioni politiche contenute nell'ultima manovra del governo Andreotti VII per metter in luce quanto già visibile sia il disagio degli attori del processo decisionale nell'affrontare i temi della politica di rientro. Alla recessione economica si aggiungono i primi segni di indebolimento del quadro politico tradizionale<sup>37</sup> mentre una serie di raccomandazioni interne ed esterne trasformano le risorse di un tempo in obblighi improcrastinabili<sup>38</sup>.

Senza ricostruire l'intero processo relativo alla manovra 1992 è utile richiamare alcuni aspetti circa la sua dinamica. In primo luogo si deve registrare la mancanza di continuità logica tra i progetti di riforma, anche strutturali, del documento di programmazione ed una manovra che esce già "zoppa" al termine di un lunghissimo consiglio dei ministri, il 30 settembre 1991<sup>39</sup>. La struttura del pacchetto economico è infatti completamente incentrata su misure congiunturali, quali i tagli di spesa, contenuti nella LF (9950 mld), mentre le nuove entrate si basano, in via del tutto ipotetica, sul decreto relativo alle privatizzazioni (9.000 mld) e sul ddl in materia fiscale (13.200 mld) che conferma l'utilizzazione di strumenti

<sup>36.</sup> Nel 1988, come abbiamo visto, il parlamento snobba i 13 collegati presentati da De Mita. Nel 1989 saranno 4 su 7 i collegati non convertiti entro il 31 dicembre. Nel 1990 2 su 5.

<sup>37.</sup> Al già citato abbandono della maggioranza da parte del PRI si deve aggiungere l'avanzata della Lega Nord con le amministrative del 1990 e soprattutto il grande successo dei sì al referendum sull'abrogazione del voto di preferenza nel 1991, nonostante l'avversione o l'indifferenza dei partiti della maggioranza.

<sup>38.</sup> Oltre al preciso vincolo rappresentato dagli obbiettivi di Maastricht ricordo, in ordine sparso, i continui richiami del Fondo Monetario Internazionale, Della Commissione Europea, dei principali centri studi finanziari internazionali. Sul piano interno si amplia il numero delle "Cassandre" del debito pubblico, mentre anche la Confindustria attacca sempre più apertamente il governo.

<sup>39.</sup> In particolare mi riferisco al sostanziale rinvio su decisioni già ampiamente anticipate come gli interventi di riforma nei campi pensionistici e previdenziali.

temporanei come i *condoni*<sup>40</sup>. In totale è una manovra che vuole “pesare” per 56.000 mld, anche se sono in molti gli esperti che contestano questa cifra prevedendo un ampio sforamento<sup>41</sup>.

Il secondo elemento da mettere in rilievo è la mancanza assoluta di un vincitore: perdono sicuramente i difensori del “rigore”, Carli in testa, che non ottengono la riforma previdenziale né tantomeno una piena delega sulle privatizzazioni<sup>42</sup>. Perdono spazio di manovra, tuttavia, anche i politici dello scambio distributivo.

In questo quadro di incertezza si evidenziano i contrasti tra i componenti della coalizione. Beninteso, non si tratta di un unico conflitto strettamente politico dovuto alle diverse impostazioni, ma certamente emergono differenti visioni del *governo delle cose* nei vari settori della maggioranza. Lo spoglio della stampa di questo periodo evidenzia almeno due conflitti: quello tra il ministro democristiano del lavoro Marini e uno schieramento di ministri socialisti (ma anche DC) guidati da Formica, che ha la conseguenza di “far saltare” la riforma pensionistica, e quello, già citato, tra Carli ed il titolare delle partecipazioni statali (affiancato dai “ministri di spesa”) sulle privatizzazioni .

La presidenza del consiglio è chiamata a mediare tra queste proposte, ma la sua preoccupazione maggiore è in realtà quella di chiudere al più presto la manovra, lasciando al parlamento il compito di assumerne la responsabilità politica e rimandando alla nuova legislatura, oramai alle porte, le pesanti conseguenze in termini finanziari.

Alla fine di questo periodo di “bilancio allegro”, dunque, sia governo che partiti di maggioranza dimostrano di non volere più affrontare decisio-

---

<sup>40</sup>. Dopo i clamorosi insuccessi, sul piano contabile, dei celebri condoni degli anni ‘80 (in particolare di quello edilizio del 1985 e di quello fiscale del 1989) questa misura viene ripresentata ed estesa alle più diverse violazioni con un ritmo crescente a partire dal 1987. Nel 1992 oltre 15.000 mld di gettito sono attesi dai condoni fiscali, ma i critici ricordano l’esperienza degli anni precedenti (solo un terzo incassato rispetto ai 60.000 mld previsti). Cfr. il commento ed i dati in E. Bonicelli, *Un condono ogni nove mesi*, in “il Sole 24 Ore”, 30-09-91.

<sup>41</sup>. Circa 30.000 mld sarà lo sforamento già ammesso dalla prima relazione trimestrale di cassa del 1992 e combattuto con una *manovrina* primaverile. Alla fine del 1992 si arriverà a circa 35.000 mld, con uno scostamento del 27,67%, ossia il più alto dal 1982. Cfr. in CD, *debito pubblico e fabbisogno*, n. 108, maggio 1983, p. 3.

<sup>42</sup>. Devo ricordare che da questo momento Guido Carli inizierà un duello personale sulla necessità di un rapido processo di privatizzazione contro i difensori dello statu quo, presenti anche nel governo successivo (quello Amato).

ni di un certo livello, mentre parte della classe parlamentare cerca ancora di gettarsi sulla manovra con l'intento di ottenerne dei benefici in termini di consenso<sup>43</sup>. Il difensivismo del governo di partito è giunto al suo punto di massima estensione, mentre fattori di natura diversa, interni ed internazionali, determinano vincoli sempre più evidenti al *micro-budgeting* distributivo. L'arrivo di una recessione internazionale molto dura gioca naturalmente un ruolo fondamentale in questa direzione. Ma c'è, al di là dello specifico settore dell'economia, uno stato più complessivo di malesse del sistema politico già molto evidente. Non a caso il Presidente della repubblica "chiude" un lungo periodo di "esternazioni" occupandosi della manovra economica e, più precisamente, prospettando il rischio di un rinvio della LF alle camere per mancanza di copertura<sup>44</sup>.

È la prima volta che il Quirinale si occupa in modo non formale della politica finanziaria, e così facendo, a tre mesi dalle elezioni politiche, sancisce un giudizio politico più complessivo sull'operato dell'esecutivo. In particolare il conflitto tra le istituzioni mostra una spaccatura profonda tra i vari leaders della DC (Andreotti, Forlani, De Mita e lo stesso Cossiga) ma la confusione è generalizzata. Il fallimento della politica di bilancio per il 1992 è dunque una sostanziale anticipazione non soltanto del declino del governo di partito ma anche degli stessi attori partitici fino a quel momento dominanti.

#### *4. La crisi: XI legislatura*

Nei due anni della brevissima XI legislatura repubblicana l'agenda istituzionale, come è noto, è stata quasi unicamente dominata dai due temi della politica di emergenza finanziaria e dalle riforme elettorali-istituzionali.

Questa semplice considerazione già ci dice una cosa evidente: in un tempo così limitato si tenta di realizzare tutto ciò che il governo dei partiti a piena legittimazione non era riuscito a fare, anzi, aveva progressivamente mostrato di non saper fare.

---

<sup>43</sup>. L'azione degli emendamenti sarà pesante sia sul disegno di legge sulla finanza pubblica (poi L 412/91) che su quello tributario (L 413/91). Saranno 31, complessivamente, gli emendamenti approvati contro il parere del governo sulla manovra economica.

<sup>44</sup>. La mancata approvazione del decreto sulle privatizzazioni è alla base della indecisione di Cossiga.

Ciò è particolarmente vero in tema di finanza pubblica, come si evince dalle cifre delle due manovre per il 1993 e 1994<sup>45</sup> ed anche dai primi risultati, espressi dal raggiungimento dell'avanzo primario (il primo dopo oltre quindici anni) e da una rinnovata, timida, fiducia internazionale. Si può sostenerne anzi che, rispetto ai suoi due obiettivi essenziali, il gabinetto Amato ottiene una sostanziale vittoria proprio nel settore finanziario mentre viene simbolicamente sconfitto dai riformatori referendari in quello istituzionale.

Dato lo scopo di questa ricerca tralascio la discussione, pure rilevante, del rendimento dei singoli governi nel periodo di transizione (Chimenti 1994, Pasquino e Vassallo 1994), limitandomi a tracciare le linee di differenziazione tra la dinamica della politica di bilancio nel governo della crisi e quella del “vecchio” sistema. Per far ciò ho scelto di focalizzare l’analisi sul governo Amato, in primo luogo per l’entità ben più corposa della sua manovra finanziaria e secondariamente perché il governo “dei professori” di Ciampi rappresenta un oggetto forse già troppo lontano dal classico governo di partito all’italiana, per proporre una comparazione proficua.

Quando il governo Amato viene varato dalle camere, dopo un sofferto negoziato, i quattro partiti che ufficialmente lo sostengono hanno perduto ulteriormente credibilità rispetto al già magro risultato di aprile<sup>46</sup>. In una corsa contro il tempo e contro notizie sempre più fosche, economiche e giudiziarie, il leader socialista dovrà di fatto “inventarsi” una manovra totalmente nuova, giacchè i programmi partitici si erano limitati a pure e scontate enunciazioni sull’emergenza, mostrando tutta la difficoltà degli attori politici tradizionali<sup>47</sup>.

La manovra per il 1993 costituisce un pacchetto di misure dall’impatto finanziario impressionante, unico nella storia di questo paese<sup>48</sup> e dovuto ad

---

45. La manovra di Amato muove circa 93.000 mld nelle casse dello stato, quella di Ciampi “si limita”, ma in una situazione di stress finanziario avanzato, a circa 30.000 mld.

46. Mi riferisco, ovviamente alla mancata riuscita di operazioni che avrebbero voluto portare leader come Forlani e Craxi rispettivamente al Quirinale ed a Palazzo Chigi ed anche ai primi risultati dell’inchiesta *mani pulite*.

47. Cfr. i documenti DC-SPES: *Prima l’Italia. Fai vincere il tuo futuro*, marzo 1992, PSI. *Un governo per la ripresa* in “Argomenti Socialisti” n. 3 marzo 1992; PLI: *Dateci la forza per cambiare le cose: programma elettorale 1992*; *Più forza al PSDI per un domani sicuro: programma elettorale 1992*.

48. Per una sintesi della manovra cfr. Senato della Repubblica, Servizio Bilancio, *La Manovra di correzione della finanza pubblica (Luglio-Dicembre 1992): un’analisi ricostruttiva*.

una doppia esigenza: quella politico-strutturale di affrontare una buona volta la questione del debito pubblico ricorrendo a riforme dagli effetti continuativi e quella economico-congiunturale di mettere un freno agli ulteriori danni, creati sul versante della spesa per interessi, dalla improvvisa recessione e dalla crisi monetaria del settembre 1992.

Il governo Amato dedica un intero semestre alla realizzazione di tali misure<sup>49</sup> toccando settori molto vasti sia in ambito tributario che nella razionalizzazione della spesa pubblica. Le differenze, rispetto alla dinamica decisionale delle manovre precedenti, sono ben visibili sin dalla fase di formulazione della politica pubblica: innanzitutto emerge la rafforzata autonomia di un *centro* governativo originato da un processo di selezione *partitico-tradizionale*<sup>50</sup>, ma sicuramente più libero dai vincoli di un tempo relativamente alle decisioni. In particolare, sembra affermarsi una linea di responsabilità diretta del governo, esposta dallo stesso Amato nel momento della richiesta di una delega “speciale” all’esecutivo per risolvere i problemi economici.

Sottolineo ancora la particolarità del momento in cui la manovra economica prende forma. Amato per primo (1994) evidenzia questo particolare, richiamando però costantemente la legittimità ed anche la coerenza del proprio operato rispetto ad una logica di evoluzione della forma di governo. La stessa linea di autonomia ed aggressività caratterizzerà anche il passaggio parlamentare della manovra, scandita dai richiami del Presidente del consiglio (“ben vengano i cambiamenti, ma solo per rinforzare le misure” è il senso degli ultimatum di Amato alle camere) e dall’uso ripetuto del voto di fiducia. È fuori dubbio che, in termini contabili, gli obbiettivi di Amato vengono rispettati, poiché la sessione parlamentare di bilancio non modifica la sostanza del pacchetto<sup>51</sup>. L’esperienza dell’ultimo gabinetto quadripartitico apre in questo senso la strada ad un governo istituzionale, quello materialmente realizzato e guidato da Carlo Azelio Ciampi. Guardando ai

---

<sup>49</sup>. Più esattamente, il primo decreto legge (misure urgenti di finanza pubblica) è del 11 luglio. Seguiranno altri tre decreti (due dei quali convertiti entro la fine dell’anno) e due ddl, tra cui la richiesta di deleghe al governo su tre aspetti qualitativi come sanità, previdenza e finanza locale. L’approvazione di tale ddl permetterà la realizzazione (il 30 dicembre 1992) di tre decreti legislativi su questi temi.

<sup>50</sup>. Come è noto il ministero Amato è, inizialmente, un governo essenzialmente, partitocratico, ma è destinato ad una lunga serie di rimpasti dove emergerà l’autonomia del Presidente del consiglio. La stessa autonomia dimostrata da Amato, almeno rispetto ai suoi predecessori, sulle nomine relative alle presidenze di enti pubblici, banche ecc.

contenuti specifici delle *policies* di rientro finanziario, è proprio il breve ma intenso percorso del ministero Amato a delineare i nuovi spazi della manovra ed anche a cambiare, progressivamente, la qualità del personale politico, pur sempre pescando nell'area della “tradizionale” maggioranza di governo<sup>52</sup>.

La manovra di Amato, che sarà seguita da quella quantitativamente più “leggera” ma strutturalmente non meno ambiziosa del governo Ciampi, si profila come una politica pubblica dell’emergenza, frutto di un esecutivo svincolato, almeno in questa area di policy, dalle procedure partitocratiche. Servirà ancora tempo per storicizzare questi eventi e giungere a giudizi più precisi, ma per certo possiamo dire che il 22 aprile 1993 quando, constatati i risultati dei referendum e la mancanza di un suo reale sostegno politico e parlamentare, Amato si ritira da palazzo Chigi, il modello di governo delle politica finanziaria del “pentapartito” è già, per auto-extinzione dei vecchi protagonisti o per particolare capacità degli attuali governanti, un ricordo lontano.

#### *Il debito pubblico: da risorsa a vincolo della partitocrazia*

La vicenda della politica finanziaria nell’ultimo quindicennio evidenzia uno scenario a lungo dominato dalla staticità, scenario nel quale emergono, tuttavia, alcuni elementi di trasformazione dovuti a fattori intervenienti più che alla volontà delle forze politiche. Questa evoluzione del processo decisionale (e dei suoi contenuti) è in relazione con la più generale vicenda dello sgretolamento del sistema politico, fino alla “esplosione” del 1992-1994. Nelle pagine che seguono intendo spiegare tale relazione alla luce della visione d’insieme dei dati relativi alle manovre finanziarie e degli approfondimenti qualitativi esposti nella sezione precedente.

---

<sup>51.</sup> Qualche concessione viene tuttavia fatta ai “vecchi” partiti. Il caso forse più importante, ricordato da Pesole, (1993) è quello dell’abolizione della norma che fissava un tetto massimo di reddito (40 milioni annui) per l’assistenza farmaceutica diretta, e che era stata già attaccata, dentro il governo, dall’esponente di punta del vecchio ordine, l’andreottiano Cristofori.

<sup>52.</sup> Particolarmente importante al riguardo è il ritorno di Nino Andreatta, dopo dieci anni, alla guida di un ministero economico (avvenuta nel febbraio ‘93 in occasione della sostituzione di Goria ed altri ministri inquisiti). Sulla trasformazione della qualità delle nomine nel biennio 1992-1994 (Cotta e Verzichelli 1995).

Inizio la mia serie di considerazioni partendo dagli elementi costanti dello scenario: in primo luogo si è notato il *gap* tra l'uso rituale e continuo dell'obiettivo di risanamento della finanza pubblica e la finalità di scambio politico che connota, per tutti gli anni '80, la reale messa in opera del principale strumento di questa policy. La percezione del problema del risanamento finanziario non è soltanto tardiva rispetto agli altri paesi europei, ma incontra anche le resistenze di attori coinvolti nel network decisionale fuori e dentro l'esecutivo. Soltanto quando la situazione economica e politica del paese impone come priorità assoluta il raggiungimento di un avanzo primario stabile, cioè con l'arrivo di una grave recessione in presenza di un elevato livello di deficit, si intravede la possibilità di raggiungere decisioni non meramente congiunturali e quindi destinate a risultati più sicuri sotto il profilo finanziario.

Il secondo elemento costante è la persistenza di vincoli strutturali che impediscono un buon coordinamento di tutte quelle attività che concorrono a regolare ed armonizzare i due canali essenziali delle manovre (riduzione di spese e incrementi di entrata). La letteratura (D'Alimonte 1989; Dente 1993; Della Sala 1988; 1993) ha affrontato queste problematiche che ricordo brevemente senza preoccuparmi, in questa sede, di stabilire un ordine di importanza o nessi di causalità: separazione degli attori decisionali tra entrata e uscita, scarso peso politico dei ministeri finanziari, debolezza complessiva del governo, faticoso processo di interazione tra esecutivo e legislativo, scarsa capacità di previsione macroeconomica e di monitoraggio sulle politiche pubbliche, presenza ingombrante di gruppi di interesse locali e informali lungo il processo decisionale. Tutti questi problemi permangono anche dopo le riforme del processo di bilancio attuate negli anni '80: si può sostenere che la trasformazione del *contenitore* della politica pubblica che accennavo in precedenza (in particolare i limiti all'azione parlamentare) non implica automaticamente un *contenuto* più incisivo del processo decisionale. Il progressivo rafforzamento dell'azione finanziaria (tab. 3) è infatti bilanciato dalle dimensioni dello sforamento annuale rispetto alle previsioni (fig.5) ed anche i tempi della manovra, spostando l'attenzione sui "collegati", rimangono lunghi<sup>53</sup>.

---

<sup>53.</sup> Non deve trarre in inganno, per esempio, l'obiettivo accorciamento dei tempi di adozione della LF (cfr. tab. 3), che è stato bilanciato, fino al 1992, dal continuo sforamento nell'adozione dei provvedimenti collegati.

Inoltre si può notare, fino alla crisi degli anni ‘90, la ricorrenza dell’impatto del *ciclo elettorale* su questa politica<sup>54</sup>: le manovre di inizio legislatura, improntate alla promessa, vedono il governo impostare contenuti relativamente *forti* di policy, spesso trovando tuttavia ostacoli al suo interno e, soprattutto, in parlamento<sup>55</sup>. Lungo il corso della legislatura tali contenuti si affievoliscono e le manovre sono ridimensionate, sia in termini di portata finanziaria che di contenuti strutturali. Alla fine della legislatura, proprio mentre i partiti preparano i manifesti elettorali enunciando i propositi per la politica finanziaria, il governo è oramai passivo<sup>56</sup>. Fa eccezione, come mostrano i dati, la manovra 1992, sviluppata “a crisi annunciata”, di cui si è già notato tuttavia il carattere congiunturale.

Il risultato di questi elementi costanti è ben visibile: scarsa incisività della politica annuale di rientro; insuccesso dei vari tentativi di conciliare sviluppo e rilancio finanziario; puntuale “sforamento” dei troppo ottimistici calcoli del governo.

La spiegazione dell’alternarsi di processi di bilancio ripetitivi e della loro complessiva inefficacia è ovviamente legata a temi oramai classici come quelli della democrazia bloccata e della frammentazione<sup>57</sup>. Tuttavia uno sforzo maggiore deve esser fatto per comprendere come i fattori esplicativi *endemici* delle virtù e dei difetti del sistema di governo italiano abbiano influenzato questo importante settore del *policy-making*. In particolare ci dobbiamo chiedere se e quanto possa essere applicata, a questo livello di analisi, l’immagine di onnipotenza che accompagnava il modello classico di governo dei partiti nel caso della *prima repubblica* in Italia.

---

<sup>54</sup>. L’analisi del contenuto del processo di bilancio ha già evidenziato questo fenomeno. In particolare rimando al recente lavoro di Santagata (1995) che dimostra l’impatto del ciclo elettorale di spesa nel ventennio che precede la crisi economica e politica degli anni ‘90.

<sup>55</sup>. La vicenda del governo Goria è quella che meglio illustra questa situazione.

<sup>56</sup>. Nei casi delle manovre 1983 (chiusa dal governo Fanfani V) e 1987 (Fanfani VI), caratterizzate dall’assenza di una reale maggioranza e dalla gestione “balneare” dell’esecutivo, si può parlare addirittura di una totale “resa” del governo nelle mani di un imperversante parlamento di spesa.

<sup>57</sup>. Inevitabile, in particolare, il riferimento che muove il lavoro di Di Palma sulla produzione legislativa (1978). Torno a sottolineare l’importanza del concetto di frammentazione, che negli anni ‘80 si ripropone, con l’affievolirsi di certi elementi consensualiproportionali a livello di sistema politico, nell’area specifica del governo, dove aumentano i consensi ma anche gli attori e i leaders significativi. Sul punto anche Cotta (1988) e Regonini (1993).

Il settore economico-finanziario ha rappresentato in passato uno dei nodi centrali su cui è stata costruita la coalizione che ha guidato il paese. Questo è ben visibile all'inizio della storia repubblicana, quando le *guide-lines* sulla politica economica sono state il frutto di un compromesso partitico molto ampio (Merlini 1979) ed anche nei momenti di parziale rinnovamento della formula di governo (Pasquino 1987; Vassallo 1994), che hanno coinciso con l'inizio di nuovi cicli politici e, appunto, con la comparsa di nuove strategie in materia di politica economica.

La costante presenza dei partiti come garanti del mantenimento dei meta-obbiettivi economici non ha determinato il rafforzamento della capacità elaborativa da parte degli stessi sul livello inferiore della *policy*, quello delle riforme sostanziali. Anzi, il ciclo del pentapartito appare, nel più ampio arco temporale della *prima repubblica*, come una fase di decadenza durante la quale la politica di risanamento, pur invocata, viene perseguita in modo debole a causa di un aumento della frammentazione intra-governativa e di un'obiettiva distanza tra le proposte politiche dei *rígorigisti* e gli interessi di molti attori presenti nel network decisionale, distanza che non viene superata né col metodo della *mediazione* né tantomeno con il *decisionismo*.

Queste definizioni giornalistiche, con le quali si è soliti distinguere gli stili dei leader che si sono succeduti al governo in un periodo considerato dagli studiosi in modo sostanzialmente univoco, ci ricordano il secondo aspetto poc'anzi menzionato: quello di un progressivo mutamento, nella logica del *policy making*, durante l'arco temporale considerato. In effetti, il terreno delle politiche pubbliche risulta essere quello più problematico per la stabilità dell'alleanza (Pasquino 1994, 108) e c'è da ritenere che l'alternarsi di personaggi e congiunture politiche diverse abbia favorito una dinamica di ridefinizione (in senso decrementale) delle proposte accettabili dalla coalizione degli attori dominanti.

Il primo elemento di variazione è relativo alla dinamica del ruolo partitico nel contesto del processo decisionale di bilancio: una prima fase, in qualche modo propositiva, accompagna la formazione della maggioranza (i gabinetti Spadolini) ed il primo periodo del governo a guida socialista, quando si assiste ad una certa vitalità delle segreterie partitiche della maggioranza. Lo scarso successo delle politiche di contenimento è spiegabile, in questa fase, con le divergenze, proprio tra i vari partiti, sulle proposte concrete da sostenere in questo settore decisionale, ed in parte con le azioni esercitate dal parlamento durante la adozione delle manovre.

Questa fase si interrompe bruscamente a metà del decennio, quando i partiti (intesi come attori unitari) si perdono in un confronto politico che non comprende più gli oggetti delle riforme concrete, partecipando invece, sotto forma di aggregazioni di attori individuali, al complesso *network* decisionale che gestisce il cospicuo *micro-budgeting*. L'analisi qualitativa delle manovre di metà decennio (in particolare quella per il 1986 e per il 1988) dimostra proprio come, di fronte al braccio di ferro tra governo e parlamento, le misure di finanza pubblica non rispondano più a programmi o "raccomandazioni" degli attori politici ma siano il risultato di un complesso gioco dove si perdono le tracce di un coerente e razionale disegno di policy. A perseguire tale disegno rimangono, non a caso, attori istituzionali isolati (il tesoro e ancora più nettamente la banca centrale) alcuni dei quali assumeranno una posizione importante dopo la crisi del pentapartito, con il ministero Amato e con quello tecnico-istituzionale di Carlo Azelio Ciampi.

Anche l'autonomia dell'istituzione governo sembra avere un andamento variabile, ma con una diversa dinamica: i dati relativi all'impatto della manovra (tab. 3) ci mostrano un atteggiamento sempre più deciso, almeno nelle enunciazioni, da parte dell'esecutivo, mentre l'impatto dell'azione parlamentare diminuisce a partire dal 1988.

Uscendo invece dalle cifre della manovra per osservare i diversi *outcomes* qualitativi del processo, possiamo vedere come la dinamica del ruolo dei partiti e del governo determini un evidente cambiamento nel rapporto tra *macro-budgeting* e *micro-budgeting*. La cautela, fin dalla fase della formulazione, nell'uso degli strumenti di *policy* decisivi per la riduzione del deficit (dalle privatizzazioni, alle riforme del sistema assistenziale, a quelle del settore previdenziale) durante l'intero decennio degli anni '80 si spiega con la dipendenza dei governanti verso una classe politica (partitica) oramai priva di proposte di lungo periodo e molto più interessata al terzo ed ultimo livello di *policy*, quello *micro*, che nel caso delle politiche di bilancio è costituito da una serie di risorse distributive utili al mantenimento del consenso ma estremamente dannose per la finalità di riduzione del disavanzo.

Con il passare degli anni però emerge in tutta la sua drammaticità l'effetto della tardiva percezione di questo problema. Le curve relative alla consistenza complessiva del debito (fig.1) e dell'indicatore economico principale (fig.3) disegnano la forbice in cui viene chiusa l'economia italiana a partire dal 1988. Nella seconda metà del periodo analizzato infatti scompare la *risorsa* micro-distributiva che aveva caratterizzato il quinquen-

nio precedente, cioè la possibilità di sopravvivere senza ridurre in modo drastico l'indebitamento primario (fig. 6). Al posto di essa si fa strada il *vincolo*, cioè l'obbligo di ridurre e azzerare quest'ultimo nel più breve tempo possibile per evitare la bancarotta.

Al tempo stesso però viene a mancare, come dimostra l'analisi qualitativa proposta, un programma di *policy* che comprenda le decisioni non-congiunturali necessarie per il raggiungimento dell'obbiettivo. Soltanto con la crisi della classe politica (che anticipa il crollo dell'intero sistema partitico avvenuto con le elezioni del 1994) si crea lo spazio per una politica di bilancio razionale e orientata verso un criterio *top-down* di processo decisionale. Tale processo viene fortemente controllato dal cuore governativo, proprio mentre i soggetti interessati al tradizionale budgeting decrementale e distributivo, sostanzialmente i “parlamentari di spesa” vengono rapidamente delegittimati dalle note vicende accadute della XI legislatura.

È proprio sullo specifico punto dell'autonomia dell'esecutivo (e solo relativamente alla fase di crisi) che la politica di bilancio mostra la sua peculiarietà rispetto ad altri settori del policy making; infatti, nel momento del definitivo accantonamento dei partiti, questa volta anche nella gestione della micro-decisionalità, il governo si prende l'onere di colmare il gap di meso-decisionalità, producendo alcune decisioni attese da lungo tempo<sup>58</sup>.

Lo scenario della politica di bilancio necessita dunque di una spiegazione che tenga dunque conto di una sostanziale staticità (la mancanza di decisioni nel livello medio delle politiche pubbliche) perdurata fino al momento della crisi, e di alcuni più silenziosi mutamenti che costituiscono le condizioni per gli stessi grandi eventi degli anni '90. L'inefficienza del governo dei partiti in questo settore delle politiche pubbliche ci viene raccontata in modo persino feroce da alcuni critici osservatori (Wagner 1993; Pesole 1994) ma, quale che sia il giudizio, è abbastanza chiaro che il problema del debito sia per anni sfuggito di mano al governo senza che i partiti abbiano potuto (o voluto) porre un freno al progressivo sfaldamento della finanza pubblica.

---

<sup>58.</sup> Si discute ancora sulla reale finanziaria delle politiche finanziarie di Amato e Ciampi ma, sul piano qualitativo, direi che i contenuti delle leggi delega di Amato e del pacchetto Cassese di razionalizzazione della Pubblica Aministrazione sono tra le decisioni più ambiziose dell'ultimo decennio.

Questo è ben dimostrato dalla dinamica che accompagna solitamente le misure più ricorrenti nelle manovre economiche, dai condoni fiscali ed edili, alla tassa sulla salute, alle rimodulazioni delle aliquote fiscali. Durante l'iter legislativo si perdono di vista i vincoli generali di bilancio e viene messa in risalto la debolezza programmatica della manovra. Finché la situazione economica e politica lo consente invece si esaltano le capacità di un gruppo di attori interessati alla difesa di privilegi circoscritti, come si nota dalle cifre sull'impatto della fase parlamentare della manovra.

La spiegazione di questo stabile elemento di debolezza attiene innanzitutto alle caratteristiche generali del processo decisionale: quale che sia la congiuntura economica o quella politica (prevalenza di un partito o di un leader sull'altro), il governo è l'iniziatore di una policy che tuttavia non può controllare: i conflitti cominciano all'interno della stessa arena esecutiva, dove per altro non emerge una leadership chiara e stabile, né del ministro del tesoro né tantomeno del presidente del consiglio<sup>59</sup>, per spostarsi poi in parlamento. L'analisi quantitativa degli statements dei programmi di governo conferma la debolezza dell'esecutivo, mostrando in primo luogo la prevalenza delle enunciazioni generiche rispetto alle proposte e, nel campo specifico della politica di rientro, un uso demagogico di tale *issue*, evocata all'inizio di ogni legislatura ma poi progressivamente abbandonata dai governi<sup>60</sup>, fino alla crisi.

Il secondo elemento da considerare, per spiegare la progressiva debolezza del governo di partito in questo settore di policy, è la scarsa precisione dei progetti partitici: a parte poche eccezioni, le proposte che costituiscono il cuore delle manovre vengono da un dibattito che coinvolge ministri ed esperti, mentre le segreterie giocano “in difesa” cercando di massimizzare i vantaggi ed i meriti delle iniziative. Difficile dire quale sia il ruolo delle strutture specialistiche dei partiti, ma è evidente che in questo settore la ca-

---

59. Sotto questo profilo si può sostenere che il rafforzamento istituzionale del vertice esecutivo (Calise 1994) incide molto relativamente in questo settore di policy.

60. Una elaborazione da me condotta, unitamente a Pierangelo Isernia, ci ha permesso di stimare ben al di sotto del 40% il quantum di “propositività” dei programmi di governo rispetto alle mere enunciazioni (uniche eccezioni sembrano essere i programmi dei due governi Craxi, evidentemente connotati da uno stile diverso rispetto a quelli precedenti). Relativamente al peso della *issue* del risanamento, abbiamo notato una presenza continua di statements dedicati all'argomento lungo tutto il periodo osservato, ma, appunto, con dei picchi evidenti relativi ai governi di inizio legislatura. Questa scoperta è confortata anche da una ricerca analoga (Guagnano 1994).

pacità degli esperti di partito di interagire positivamente con il governo è molto limitata.

I reali temi sui quali si gioca ogni anno, dentro la LF o fuori di essa, la partita della manovra economica (in definitiva sanità, previdenza e finanza locale per i tagli, riforme fiscali per le entrate) sembrano sempre meno rilevanti nell'ambito della discussione interna ai partiti. La vicenda del governo Amato dimostra quanto sia maggiormente efficace una azione più chiaramente “di governo”, possibile tuttavia solo quando ai partiti sarà sottratto il potere di interdizione che aveva caratterizzato gli anni precedenti.

Quello che emerge, come fattore esplicativo della lunga stagnazione, è dunque una doppia forza frenante: la debolezza dell'esecutivo e quella partitica, almeno relativamente ai grandi settori di *policy*. L'affermazione di Bruno Dente (1991) per cui il mezzo dei *summits* di segreteria non rafforza necessariamente la compattezza dell'azione del governo è particolarmente valida in questo settore<sup>61</sup>: la discussione intorno alla LF è stata per anni il motivo dei maggiori dissensi intra-governativi (Vegas 1989) e da essa non si sono mai sviluppate fasi positive per l'azione del governo, ma soltanto crisi o “verifiche” particolarmente difficili. In questo senso gli anni ‘80 sono davvero identificabili come la fase terminale di un più lungo periodo storico durante il quale gli attori partitici perdono a poco a poco le proprie prerogative di controllo sul policy making.

Dopo aver sottolineato il ruolo più difensivo che propositivo dei partiti di governo (Cotta e Verzichelli 1995), vale la pena di tornare al tema della differenza tra i vari attori che compongono la coalizione italiana, richiamando ancora una volta come, specialmente sul tema specifico della politica di risanamento economico, le posizioni non sono molto distanti e per nulla incompatibili circa la dimensione ideologica “stato-mercato” che tali scelte interessano<sup>62</sup>. Difficile riscontrare per lunghi anni obiettive fratture sul merito della questione: la discussione è, eventualmente, concentrata sul *quantum* da sottrarre od erogare a seconda che si tratti di aliquote fiscali, di balzelli tributari, di categorie di abusi da far rientrare in un condono. Il filo conduttore del ciclo del pentapartito, su questi temi, consta nel progressivo svincolarsi, da parte dei partiti, dalle decisioni più pesanti mantenendoli “a guardia” di un policy-making poco incisivo, molto più distributivo-ero-

---

<sup>61</sup>. Al contrario, lo strumento dei vertici di maggioranza è stato, nel decennio del pentapartito, lo strumento tipico per le verifiche nella coalizione e per la determinazione della “aspettativa di vita” dell'esecutivo. Cfr. lo studio di A. Criscitiello (1993).

gatorio che estrattivo-redistributivo (Dente 1991) e largamente dominato dalle micro-decisioni congiunturali.

Questa ultima considerazione apre la seconda parte del nostro discorso, che si incentra sulla spiegazione di quegli elementi di progressiva variazione del quadro generale della policy poc'anzi descritti. Guardando ai dati sulla capacità propositiva dei partiti e dei Governi potremo infatti parlare di una fase “ascendente” che si sovrappone al momento storico di formazione della coalizione e che per un certo periodo consente ai partiti stessi di controllare da lontano il complesso del *policy-making*. In questo senso vanno viste esperienze come le prime applicazioni della L.468/1978 sul processo di bilancio, le spinte per un potenziamento della centralità del governo durante la presidenza Spadolini ed anche i primi due anni di quella Craxi.

Non è presente, evidentemente, una reale strategia del governo per l'abbattimento del debito pubblico. Tuttavia è pur vero che si nota una tendenziale convergenza tra proposte politiche, le aspettative del governo e le scelte messe in opera. La situazione cambia quando, con il subentrare della disputa tra DC e PSI, *major players* della competizione, si assiste ad una paradossale situazione di stallo: proprio quando la politica di rientro viene “promossa” a priorità assoluta dal governo, la crisi interna al pentapartito blocca proprio lo strumento tipico di questo settore decisionale. Le vicissitudini della manovra per il 1986 (Ristuccia ed al. 1986; Hine 1986) possono essere lette come il ridimensionamento di un governo di partito con uno spazio decisionale certo. Tale insicurezza si espande poi all'inizio della X legislatura, con il fallimento del governo Goria ed il deludente rendimento delle politiche di risanamento dei governi successivi. I pochi casi di decisioni che ho presentato confermano con sufficiente chiarezza la distinzione che Maurizio Cotta (1995) pone sul controllo del *governo di partito*

---

<sup>62.</sup> Si può obiettare a questa affermazione una evidente frattura tra certe prospettive in senso liberista della segreteria De Mita (per altro mitigata dalla tradizionale complessità di vedute DC e dalla stessa cultura politica della corrente di Base, non certo legata alla cultura anti-statalista) e una maggiore difesa delle linee dello Welfare all’Italiana da parte di Craxi. Un’altra differenza da proporre è un maggiore contenuto ideologico nelle resistenze dei due partiti liberali (PLI e PRI) di cui ho descritto alcuni esempi. Anche su questa affermazione devo però subito porre il dubbio che si tratti di un atteggiamento reso più facile dalle diverse dimensioni del partito e che comunque si tratti di una tentativo di differenziarsi dal “coro” a cui non segue mai una posizione di principio: nel *bargaining* consueto i partiti e i loro uomini si comportano nello stesso modo.

*all'italiana* nei vari livelli delle politiche pubbliche. Relativamente al settore della manovra di rientro possiamo identificare nel quinquennio 1987-1992 una fase di progressivo cedimento della capacità di intervento dei partiti sui temi “macro” a dispetto di una ridefinizione delle alleanze, specialmente a partire dal 1989, anno della doppia sconfitta di De Mita. Si è notato in precedenza come il rafforzamento della politica di rientro durante la X legislatura è dovuta all’obbligo per il governo di produrre saldi finanziari “europei”, al miglior “rendimento” complessivo del processo (dopo la riforma) o alle battaglie di attori isolati (per esempio il tesoro), ma non a iniziative profonde delle segreterie partitiche. Si tratta dunque delle prime conseguenze del vincolo che poc’ anzi accennavo, ben più evidente durante la legislatura successiva.

L’ultima fase del ciclo di pentapartito evidenzia dunque la sopraggiunta incapacità di proporre, in un settore così centrale del *policy-making*, un modello efficace di *governo dei partiti*. Non è un caso che la totalità della letteratura avanzi dubbi sulla persistenza di un controllo partitico proprio in questa area di *policy*, identificando, in questa fase storica, l'affermazione di un sistema decisionale diverso, basato su concetti come quello della *policy community* o della *issue network* (Dente 1993; Vassallo 1994). Altrettanto significativamente, non si nota in questo periodo una variazione significativa del ruolo del governo: nonostante i nuovi limiti all’azione parlamentare sulla LF e la progressiva riduzione delle risorse utilizzate dalla classe politica per finalità di scambio, il contenuto della policy non si mostra innovativo, rimanendo le “rigorose” cifre della manovra legate a strumenti congiunturali e calcoli fin troppo ottimistici. Il processo decisionale rimane inoltre ancorato all’incerto *pluralismo contrattato*, dove i ministri di spesa e i parlamentari lobbisti giocano (fino all’ultima chance) le proprie carte. La vicenda dell’ultima LF varata dal governo Andreotti è un ottimo esempio di ciò: una manovra pre-elettorale insolitamente “dura” nei numeri ma ancora basata su tagli di spesa ed entrate “occionali” e, soprattutto, aperta alla contrattazione sia nel governo che in parlamento.

Negli ultimi anni del pentapartito dunque il debito pubblico è ancora strumento per gli attori del *policy-making*. Si afferma la necessità di una sua riduzione ma si opera all’interno di un disegno che convive con tale fenomeno, utilizzandolo, anzi, per cementare i legami nella maggioranza e con altri attori istituzionali. I partiti, o meglio, le segreterie, si limitano ad una azione di filtro sulla miriade di decisioni congiunturali che fanno parte del processo di bilancio ma perdono contatto dai programmi in senso pro-

prio mentre le poche *Cassandra del debito pubblico* (Regonini 1993) si trovano al di fuori dei partiti o vengono da essi relegati in seconda linea<sup>63</sup>.

Saranno le condizioni esterne<sup>64</sup> a spingere, unitamente alla bufera di *tangentopoli*, verso un cambiamento sia del contenuto delle politiche di rientro che dello stile decisionale. Con la manovra Amato ricompare il tema e l'attualità del risanamento pubblico, ma soprattutto si verificano cambiamenti improvvisi nella dinamica del processo<sup>65</sup>. Si conferma, con gli anni '90, non soltanto una ridefinizione dell'agenda di governo verso le tematiche già presenti da un decennio in altre realtà mondiali (Regonini 1993) ma anche l'evoluzione dei meccanismi decisionali a discapito del governo dei partiti all'italiana. Si nota, almeno relativamente al tema del debito pubblico, un nesso causale tra queste due variazioni: l'emergenza economico-morale ha infatti eroso in tempo breve tutto quel potere decisionale concentrato nei vari attori partitici-parlamentari derivato dal consenso, che costituiva la grande forza del sistema italiano: quella *party-governmentess societaria* che si traduceva in un potere dei votatissimi governanti dell'*inner circle* (Calise-Mannheimer 1982)<sup>66</sup> e dei molti parlamentari-lobbisti. Questo fenomeno causa uno sbandamento nel complesso rapporto governo-parlamento favorendo le competenze specifiche del primo di essi, che può (e

<sup>63</sup>. Oltre a Ciampi, costantemente preoccupato dalle dimensioni del debito durante tutta la sua permanenza al vertice di Bankitalia, ricordo le posizioni sempre più critiche di alcuni economisti (Monti e Spaventa i più noti). Anche alcuni politici sensibili a questo tema (Visentini e Andreatta *in primis*) sono assenti dal governo durante questa fase.

<sup>64</sup>. Vorrei ricordare che l'emergenza economia nasce contestualmente, se non prima, rispetto a Tangentopoli, nella primavera del 1992. Il Programma di Amato è basato su questa emergenza, anche per le spinte degli attori internazionali: i vincoli di Maastricht, i giudizi del FMI e della CEE.

<sup>65</sup>. È proprio Giuliano Amato a sottolineare, in numerosi interventi ed anche in una intervista concessami, il carattere di autonomia delle scelte e lo svincolamento dalla regola dei *summits* durante la fase più critica della sua Presidenza. Il giudizio storico e la ricerca empirica dovranno naturalmente verificare questa reale svolta nella forma di governo materiale, ma è evidente che gli importanti contributi del governo, in particolare quelli al centro della *legge delega*, vengono formulati in un nuovo ambiente politico-istituzionale.

<sup>66</sup>. Dente (1991) discute se questo potere derivato dal consenso sia da ascrivere necessariamente alla forza dei partiti o alle organizzazioni locali o di corrente. Colgo questo tipo di distinzione, importante per valutare il reale impatto organizzativo dei partiti. Tuttavia, quale che sia l'interpretazione più giusta, non cambia il giudizio sul potere di difesa di interessi circoscritti e di interdizione da parte di parlamentari e ministri che rimangono anche "di partito".

deve) finalmente dedicarsi ai grandi temi, fino a quel momento tabù. È così che nascono provvedimenti importanti su finanza locale, previdenza e privatizzazioni, difesi brillantemente in parlamento<sup>67</sup>, ed è così che il governo riesce ad imporre una linea diversa sia negli obbiettivi generali di riduzione del deficit che nelle procedure contabili, che tornano ad essere credibili.

La conduzione politica del governo Amato deve naturalmente essere valutata anche sulla base della eccezionalità del momento, che comporta la delegittimazione delle segreterie partitiche e di gran parte dei parlamentari fino a quel momento protagonisti della politica. Prova di tale eccezionalità si ha guardando anche a cosa è successo dopo: nell'autunno 1993 Ciampi è costretto a stabilire con alcuni partiti una strategia di difesa parlamentare della sua manovra, subito dopo aver affermato di non voler scendere a patiti con essi. .

Ciò nonostante è ben evidente la differenza qualitativa che le due manovre approvate durante la XI legislatura comportano sia sul piano della dinamica decisionale che su quello degli effetti da esse derivanti: l'affermazione dei provvedimenti descritti in precedenza, in particolare il “pacchetto Cassese” e l'avvio delle privatizzazioni, rappresenta una svolta che va molto al di là del valore “contabile” della manovra, ma è da considerare una ripresa dell'attività di governo, in un settore a lungo dominato da strategie congiunturali. Di questa ripresa non sono arbitri né i partiti di governo tradizionali né quelli che avevano costituito l'opposizione al pentapartito, ma un gruppo di “traghettatori” di diverse aree che rappresentano essenzialmente le istituzioni.

Ancora una volta allora si riscontra l'influenza dell'ambiente esterno sulla modificazione dell'agenda di governo ma senza nessuna ispirazione “ideologica”. Anzi, potremo sostenere la pressochè totale mancanza di strategie alternative alla strada intrapresa negli anni 1992-1994. Significativa al riguardo la scelta di partiti come PDS, Lega Nord e PRI di non boicottare la manovra di Ciampi nel dicembre 1993. Ancora una volta la forza dei partiti nell'ambito della produzione di micro-politiche distributive (ora indebolita) è correlata con la capacità del governo di prendere decisioni sul livello più generale (ora rafforzata). Il caso della politica di rientro è forse quello che meglio evidenzia il sopraggiungere di tali condizioni di variazione.

---

<sup>67</sup>. Nonostante, bisogna ricordarlo, la maggioranza formale del governo Amato sia stata la più sottile degli ultimi dieci anni.

In particolare, il biennio 1992-1994 evidenzia la scomparsa pressochè definitiva della *risorsa* che permetteva il difficile equilibrio nel sottosistema partiti-parlamento-governo, scheletro del *party government* all’italiana. Ad essa si sostituisce, come abbiamo visto, un “vincolo” finanziario cresciuto durante l’esperienza del ciclo pentapartitico, che si somma ad altre “nuove” sfide per la classe politica.

Il trauma del passaggio tra l’ultima legislatura pentapartitica e la XI è proprio interpretabile come la sconfitta (anche se in quel momento non ancora una disfatta) della classe politica che permeava il sottosistema. La manovra Amato, sicuramente più efficace, sul piano finanziario, rispetto ai pur significativi numeri delle due precedenti, viene formulata e messa in opera nel “silenzio” delle segreterie partitiche, da un governo che sta assumendo una connotazione “tecnica” (soprattutto nella politica economica) e da un parlamento delegittimato.

Sistema partitico destrutturato, governo tecnico, parlamento debole. Tre elementi tipici di una fase di transizione. Resta da chiedersi quale strada prenderà il policy making finanziario nella nuova situazione politica italiana. I fatti della XII legislatura hanno dimostrato, in questo specifico settore, che la crisi del “governo delle cose” è tutt’altro che superata.

## RIFERIMENTI

- AMATO (1994): Un governo nella transizione. La mia esperienza di presidente del Consiglio in “Quaderni Costituzionali”, a. XIV, n. 3,dicembre 1994, pp.355-371
- BIANCHI L. (1994): *Rapporto sulla finanza pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino
- CALISE M, R. MANNHEIMER (1982):*Governanti in Italia. Un trentennio repubblicano*, Il Mulino Bologna
- CALISE M. (1994): *Il governo tra istituzione e politica* in M. Caciagli, F. Cazzola, L. Morlino e S. Passigli (a cura di): *L'Italia tra crisi e transizione*, Roma, Laterza, pp. 141-162
- CHIMENTI E. (1994) *Il governo dei Professori*, Cedam, Padova, 1994
- COLARULLO E. (1993): *Le leggi collegate alla manovra finanziaria*, in “Quaderni Costituzionali” a. XIII, n. 3, pp. 513 - 535
- COTTA M. (1988): *Italy, a fragmented Government* in Blondel J. e F. Mueller Rommel (a cura di): *Western European Cabinets*, McMillan, London
- COTTA M. (1991): *Il parlamento nel sistema politico italiano. Mutamenti istituzionali e cicli politici*, in “Quaderni Costituzionali”, XI (1991), pp. 201-224.
- COTTA M. (1994): *Il governo di partito in Italia. Crisi e trasformazione dell'assetto tradizionale* in M. Caciagli, F. Cazzola, L. Morlino e S. Passigli (a cura di): *L'Italia tra crisi e transizione*, Roma, Laterza, pp. 119-139
- COTTA M. (1995) *L'ancien régime et la revolution ovvero la crisi del governo di partito all'Italiana*, Università di Siena, Dipartimento di Scienze Storiche, Giuridiche, Politiche e Sociali, *Working Paper n. 21*
- COTTA M. e L. VERZICHELLI (1995): *Italy. Sunset of a partitocracy* in J. Blondel and M. Cotta (eds.): *Governments and supporting parties*, McMillan, in pubblicazione
- CRISCITIELLO A (1993): *Majority Summits: Decision-Making inside the Cabinet and Out: Italy, 1970 - 1990*, in “West European Politics”, vol. 16, n. 4, pp. 581-594:
- D'ALBERGO E. (1995): *Rendimento istituzionale e logiche di azione organizzative nella politica di Bilancio* in F. Bassanini e S. Merlini (a cura di): *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Bologna, Il Mulino
- D'ALIMONTE R. (1989): *Il Processo di Bilancio In Italia* in G. Freddi (a cura di): *Politiche Pubbliche e scienza dell'Amministrazione*, NIS, Roma
- DEGLI INNOCENTI M. (1993) *Storia del PSI*. Vol. 3, Laterza, Roma
- DE IOANNA P. (1993): *Parlamento e Spesa Pubblica*, Bologna, Il Mulino

- DELLA SALA V. (1988): *The Italian Budgetary Process*, in “West European Politics, n.2
- DELLA SALA V. (1993): *The permanent committees of the Italian Chamber of Deputies: Parliament at work ?* in “*Legislative Studies Quarterly*”, n. 1, pp. 157 - 183
- DENTE B. (1990): *Le politiche Pubbliche in Italia*, Il Mulino, Bologna
- DENTE B. (1991): *Politiche, Istituzioni e deficit*, in “*Stato e Mercato*” n. 3, pp. 339-370
- DI PALMA G. (1978): *Sopravvivere senza governare*, Il Mulino, Bologna
- ENTE EINAUDI (a cura di) (1992): *Il Disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro*, vol. 1, il Mulino, Bologna
- FEDELE M. (1994) *Anni '80: la crisi di Integrazione*, in “*Teoria Politica*”, n. 1, 1994, pp. 81-103
- FLORIDIA G. e F. SICARDI (1991): *Le Relazioni Governo-Maggioranza-Opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, pp. 225-289
- FOLLINI M. (1990): *L'arcipelago democristiano*, Roma, Laterza
- FRANCO D. (1993): *L'espansione della Spesa Pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino
- FRANCO D. (1992) *L'espansione della spesa pubblica in Italia (1960 1990)* in Ente Einaudi (a cura di): *Il Disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro*, vol. 1, il Mulino, Bologna
- GUAGNANO G. (1994): *Analisi statistica dell'attività dei Governi della Repubblica Italiana* in “Osservatorio CNR-ISTAT Progetto Finalizzato Pubblica Amministrazione, n. 5, pp.9-34
- HECLO H., A. WILDAVSKY (1981): *The private government of Public money*, McMillan, London
- HINE D. (1986) *La Presidenza Craxi* in “*Politica in Italia*” ed. 1986, Bologna, Il Mulino,
- HINE D. (1993): *Governing Italy: the politics of Bargained pluralism*, Oxford, London
- LANARO S. (1992): *Storia della Prima Repubblica*, Venezia, Marsilio
- LEPRE A (1993): *Storia della prima repubblica*, Bologna il Mulino
- MERLINI S. (1979): *Struttura del governo e intervento pubblico nell'Economia*, La Nuova Italia, Firenze
- MORCALDO G. (1993): *La Finanza Pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino
- MUSU I. (1992) *Introduzione* in Ente Einaudi (1992) : *Il Disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro*, vol. 1, il Mulino, Bologna

- PASQUINO G, S. VASSALLO (1994) *Il governo di Carlo Azelio Ciampi* in “Politica in Italia” ed. 1994, Bologna. Il Mulino
- PASQUINO G. (1987) *Party Government in Italy. Achievements and Prospects*, in R.S.Katz (a cura di): *Party Governments: European and American experiences*, Berlin, de Gruyter,, pp.202-242
- PASQUINO G. (1994): *Le coalizioni di pentapartito. Quale governo dei partiti ?* in M. Caciagli, F. Cazzola, L. Morlino e S. Passigli (a cura di): *L’Italia tra crisi e transizione*, Roma, Laterza, pp. 99-118
- PESOLE D. (1994) *La vertigine del Debito*, Editori Riuniti, Roma, 1994
- REGONINI G. (1993): *Il Principe e il Povero: Politiche istituzionali ed economiche in Italia negli anni ‘80*, in “Stato e Mercato”, n. 1, 1993, pp. 361-403
- RISTUCCIA S. ed al. (1986): *Dentro la Finanziaria 1986*, Quaderno Speciale di “Queste Istituzioni”
- SALVATI M. (1984): *Economia e Politica in Italia dal dopoguerra ad oggi*, Milano, Garzanti
- SANTAGATA W.(1991): *Ideologia, opportunismo, pluralismo: il ciclo politico della spesa* in “Stato e Mercato” n. 3, pp. 371-412
- SANTAGATA W. (1995): *Economia, elezioni, interessi*, Bolgna, Il Mulino
- VASSALLO S. (1994) *Il governo di partito In Italia. 1943-1993*, Bologna, Il Mulino
- VEGAS G: DA EMPOLI D: & DE IOANNA P: (1989) *Il Bilancio dello Stato*, Il Sole 24 ore, Milano
- WAGNER A. (1993): *Due Milioni di Miliardi*, Mondadori, Milano