

Luigi Spaventa ministro del Bilancio

MARIA TERESA SALVEMINI*

Luigi Spaventa divenne ministro del Bilancio, della Programmazione economica e del Mezzogiorno nel maggio 1993, quando al Governo Amato successe il Governo Ciampi e il precedente ministro, Nino Andreatta, divenne ministro agli Affari Esteri. Luigi Spaventa (LS) resterà ministro fino all'aprile 1994, quando le elezioni furono vinte dal centro-destra. Si era opposto apertamente, anche nella competizione elettorale, a questo cambiamento che avvertiva come un pericolo.

Non era un momento tranquillo quello in cui prese in mano il Ministero. Il Governo Amato era caduto per le vicende politiche legate a Tangentopoli. Il terrorismo era una preoccupazione costante. Ciampi resse per otto mesi un governo 'tecnico', che svolse peraltro un'intensa attività.

Il triplo nome del Ministero segnalava che alla corresponsabilità sui conti pubblici e alla responsabilità di formulare un quadro macroeconomico per l'anno seguente nel quale collocare le politiche pubbliche (*il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria* e soprattutto *la Relazione Previsionale e Programmatica*), si aggiungeva la responsabilità per la politica di sviluppo delle regioni meridionali, strettamente collegata alla politica europea di coesione e di sviluppo regionale.

Al ministro del Bilancio spettava in primo luogo collocare le decisioni di politica di bilancio – sostanzialmente in mano al Tesoro – entro un quadro previsionale di andamento congiunturale e anche, in qualche modo, il compito di mettere in evidenza gli effetti di queste decisioni su questo quadro previsionale.

Nel 1993 era evidente un calo della domanda interna molto superiore a quello previsto, al momento di varare la politica di bilancio, a fine 1992. Una politica che era stata di segno fortemente restrittivo: la

* E-mail: mt.salvemini@gmail.com.

manovra del Governo Amato fu di dimensioni vicine al 5% del Prodotto e aveva generato, per il 1993, un forte avanzo primario e una riduzione degli oneri del debito pubblico grazie al calo dei tassi di interesse. Il fabbisogno del settore pubblico scese al 10,6% del PIL nel 1993, dall'11,1% dell'anno precedente. A metà anno, quando LS prese in mano il Ministero, gli obiettivi erano ancora quelli, assai ambiziosi, stabiliti nella *Relazione Previsionale e Programmatica* del settembre 1992, e che erano stati confermati nella manovra 'correttiva' varata in maggio.

Nel luglio 1993 il *Documento di Programmazione Economica e Finanziaria* – sul quale Spaventa mise la sua forte impronta – stabilì obiettivi di rientro meno ambiziosi di quelli tratteggiati nell'autunno dell'anno precedente. Una scelta motivata dal peggioramento della situazione economica e dalla convinzione della inutilità di tentare un recupero del vuoto ciclico con manovre che avrebbero potuto aggravarlo.

La *Relazione Previsionale e Programmatica* del settembre 1993 dovette tenere conto di una situazione assai peggiorata. L'anno si chiuderà con una riduzione del Prodotto pari allo 0,7%, per la prima volta dal 1975.

Già nel luglio 1993 erano state prese importanti decisioni. Nella trattativa per l'accordo sul costo del lavoro, che darà luogo ad un'importantissima tregua sindacale, nella quale si condivideva l'obiettivo del contenimento del costo del lavoro, il Governo si era impegnato ad evitare aumenti del prelievo fiscale e correzioni del sistema pensionistico. Si puntava al contenimento dell'inflazione e dei suoi effetti sui tassi d'interesse e a una riduzione della spesa pubblica per interessi, elemento cruciale per il rispetto del vincolo della riduzione del fabbisogno e per ridurre il volume necessario di avanzo primario.

La politica di bilancio per il 1994 ebbe pertanto un'impostazione meno restrittiva, dal punto di vista macroeconomico, di quanto annunciato nei documenti programmatici dell'anno precedente. Ma era una manovra qualitativamente molto seria, influenzata dalle convinzioni del Presidente Ciampi sulla necessità di fare interventi strutturali e dal contributo dato dall'anima tecnico-amministrativa del Governo, nelle persone dei ministri Sabino Cassese e Franco Gallo. Veniva affidato infatti a interventi di riforma dell'amministrazione pubblica il compito di

recuperare gettito e risparmiare sulle spese nella convinzione che per affrontare in maniera non episodica e velleitaria il problema della riduzione della spesa pubblica e del contrasto all'evasione fiscale occorresse toccare i meccanismi amministrativi che le governano. Le vicende di "tangentopoli" avevano confermato l'esistenza di ampi spazi di intervento e la possibilità di coniugare finalità di moralizzazione e obiettivi di risparmio, migliori servizi pubblici e minore spesa (un segnale di partecipazione a questo atteggiamento può essere considerata la richiesta, fatta subito da LS, di ridurre la scorta).

La manovra disegnata nel 1993 per il 1994 era perciò una manovra solo apparentemente meno severa; in realtà, essendo affidata a interventi più radicali e complessi, era in sé più impegnativa e difficile, e forse avrebbe richiesto governi di maggiore durata di quelli ai quali partecipò LS.

Non fu tuttavia una scelta da tutti condivisa. La Banca d'Italia e gli organismi internazionali avrebbero preferito il proseguimento della tendenza, in atto dal 1988, a un continuo e progressivo aumento del saldo primario. Spaventa aveva anche il compito di spiegare agli interlocutori internazionali la serietà e le motivazioni delle decisioni prese.

I risultati di questa politica furono comunque decisamente positivi.

La discesa dei tassi di interesse si realizzò pienamente e con essa anche l'avvio di una politica di allungamento del debito pubblico. La pressione fiscale, che era cresciuta di quasi cinque punti fra il 1990 e il 1993, nel 1993 si ridurrà di quasi tre punti; la spesa pubblica di altrettanto. La ripresa ciclica iniziata a fine 1993 genererà una crescita del Pil del 2,2%. L'inflazione, malgrado la svalutazione del 1992, sarà in discesa. Tra il 1993 e il 1994 il saldo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti tornò in avanzo; si ebbero cospicui flussi di investimenti dall'estero; migliorò la competitività dei prodotti italiani. I tassi di interesse sui titoli a breve scesero di quattro punti percentuali dal picco di fine 1992, quelli sui BTp e sulle obbligazioni di circa tre punti; con il rallentamento dell'inflazione e il miglioramento della bilancia dei pagamenti la politica monetaria poté preoccuparsi maggiormente della difficile situazione delle imprese e dell'occupazione.

Era la riprova dell'adeguatezza dell'impostazione sostenuta da Luigi Spaventa e da Carlo Azeglio Ciampi.

Particolarmente delicato era il rapporto con le istituzioni europee. Era sul tappeto l'attività connessa alla partecipazione al progetto di Unione Economica e Monetaria, un tema che non coinvolgeva direttamente la responsabilità istituzionale del ministro del Bilancio, ma che Spaventa seguiva attivamente da vicino per la sua specifica competenza.

La crisi valutaria e finanziaria del 1992 aveva costretto la lira a uscire dallo SME. Il 2 agosto 1993 la banda di oscillazione delle monete partecipanti a questo Accordo era stata allargata e diverse valute si erano deprezzate. L'obiettivo dell'Italia era quello di mantenere invariato il cambio della lira, dopo il deprezzamento del 17% già acquisito, e di rientrare nello SME. Fu impossibile invece evitare un ulteriore deprezzamento del 7% e fu pure necessario ottenere un prestito dall'Unione Europea. Era indispensabile difendere la linea politica del Governo e farla approvare. LS si spese molto a livello personale negli incontri internazionali.

LS mi 'ereditò' come Capo di Gabinetto dal suo predecessore, Nino Andreatta. Eravamo amici di lunga data e colleghi nella Facoltà di Scienze statistiche dell'Università di Roma. Avevamo collaborato al Tesoro in varie commissioni e comitati. Era chiaro ad ambedue che la sola ragione per restare per qualche settimana e proseguire un mestiere che obiettivamente non era mio, era la considerazione del fatto che era in pieno svolgimento l'operazione di chiusura dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e quindi dei suoi organismi, a partire dall'Agensud, l'agenzia che negli anni Ottanta aveva sostituito – in maniera assai meno meritoria – la Cassa per il Mezzogiorno. La chiusura delle istituzioni preposte all'intervento straordinario era stata decisa con la Legge 488 nel dicembre 1992 dal Governo Amato. Il compito di svolgere le azioni necessarie era stato affidato al Ministro del Bilancio. Col decreto legislativo n. 96 dell'aprile 1993 Andreatta aveva impostato l'operazione, ma questa doveva essere realizzata attraverso un insieme non indifferente di azioni amministrative. Io dovevo solo facilitare il compito iniziale di Luigi.

Quando Luigi Spaventa entrò al Ministero, era in atto una complessa operazione di passaggio delle competenze, dall'Agensud e dagli organismi a lei collegati, alle amministrazioni ordinarie. Il Ministero del Bilancio aveva il compito di gestire la regia dell'intera operazione, ma anche quello di assumere su di sé i compiti della programmazione delle politiche di sviluppo regionale. Era indispensabile fare un ordinato passaggio di consegne. Restai con Luigi solo fino alla fine di luglio, il tempo di introdurlo al problema e poi di passare rapidamente le mie funzioni al vice capo di Gabinetto, il consigliere della Corte dei Conti Bartolomeo Manna, che rimarrà in questa funzione fino alla fine del mandato di LS.

Il problema era tutt'altro che semplice per il nuovo Ministro. In primo luogo, emerse subito la mancanza di una sicura e completa situazione contabile: non si sapeva quante risorse finanziarie c'erano, quanti gli impegni effettivamente presi, quanti i pagamenti effettuati. Dalle prime stime emergeva un divario tra le risorse che il Parlamento aveva destinato alle politiche per il Mezzogiorno, la rimodulazione annuale di queste risorse effettuata dalla Ragioneria Generale, e l'effettivo utilizzo; al 30 novembre 1993, secondo una valutazione fatta da un organismo del Ministero del Bilancio, l'Osservatorio per le politiche regionali, solo il 58% di quanto stanziato era stato effettivamente speso. Ma nello stesso tempo, una legislazione 'programmatoria' quanto mai farraginoso e confusa sembrava postulare azioni da compiere, impegni da onorare.

Vi era poi il problema di distribuire, tra le amministrazioni ordinarie, non solo i fondi da spendere, ma soprattutto le 'pratiche' da completare, e con esse il personale addetto. Purtroppo il problema si rivelò troppo difficile da risolvere: ad esempio, non si riuscì a utilizzare bene l'ottimo personale tecnico di cui l'Agensud disponeva, (e che proveniva in prevalenza dalla Cassa per il Mezzogiorno), per le resistenze opposte dalle amministrazioni che avrebbero dovuto accoglierlo. Era necessario svolgere o attivare azioni amministrative complesse e il ministro del Bilancio aveva compiti di supervisione, decisione e programmazione tutt'altro che facili.

A LS non piaceva occuparsi dei problemi amministrativi. Ricordo con quanto fastidio mi guardava quando entravo nella sua stanza con le braccia cariche di carte da firmare. Ma svolse con serietà i suoi compiti.

Maggiore era il suo interesse per il fatto che il problema dello sviluppo del Mezzogiorno, e delle azioni da intraprendere, era uno dei temi importanti nei rapporti con l'Unione Europea. I fondi strutturali rappresentavano, già in quel momento, un'importante contropartita della costruzione dell'Unione Economica e Monetaria, in quanto erano una risposta al timore, certo non ingiustificato, che le regole di Maastricht fossero troppo penalizzanti per le aree deboli del nostro Paese.

Luigi Spaventa negoziò personalmente il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) per gli anni 1994-1999. Il suo Consigliere Diplomatico, Alessandro Minuto Rizzo, mi ha ricordato quanto difficile fosse il negoziato per la ripartizione tra Paesi dei fondi destinati alle politiche di coesione. L'Italia era in condizioni di grande debolezza. LS capì che l'unica linea possibile era quella di chiedere lo stesso trattamento assegnato o da assegnare alle regioni dell'ex Germania dell'Est. Su questa base, e con l'aiuto di Andreatta, fu impostato un lungo e difficile negoziato. Delors apprezzò la maniera dignitosa con cui erano state sostenute le tesi italiane (LS parlava francese con accento inglese...) assecondandoci, anche se solo in parte.

Al problema della ripartizione dei fondi tra le varie finalità – un problema di 'programmazione' proprio del suo Ministero che Luigi affrontò col criterio della concentrazione delle risorse e della cantierabilità degli interventi, ma incontrando tutte le difficoltà delle regole europee – si sovrapponeva il problema dei ritardi che si registrava nell'uso di questi fondi. Un problema che aveva origini strettamente amministrative e che non era affatto di facile soluzione. Era ancora in gestione il Quadro Comunitario di Sostegno 1989-1993 che presentava ritardi mostruosi nella sua esecuzione, sia in termini di impegni, sia in termini di pagamenti. Particolarmente difficile, e defatigante, fu il rapporto con le Regioni, incapaci di programmare e di spendere, ma molto attive nel sollecitare stanziamenti a loro favore. Al ministro del Bilancio spettavano funzioni di coordinamento, programmazione e vigilanza dell'intervento pubblico nelle aree economicamente deboli. Il

raccordo tra l'intervento pubblico a finalità di sviluppo regionale e le politiche dei fondi strutturali europei, impostato già in quel lontano 1993, farà poi da base alla riforma che lo stesso Ciampi, vari anni dopo, come ministro del Tesoro nel 1996-1998, farà dell'intera politica di sviluppo e di coesione.