

RIFORME E SPESA PUBBLICA: UNA PREMESSA

Alfonso Celotto (*)

Perché andò in crisi l'Impero Romano. Alcuni indicano le epidemie, la corruzione politica e la decadenza morale, la crescita della disuguaglianza economica, l'aumento dei costi militari, la diminuzione della produttività agricola e la diminuzione dell'efficienza delle infrastrutture e del governo. O ancora le guerre civili per la lotta imperiale, le pressioni dei barbari dalle frontiere, le rivalità con altre potenze imperiali e la pressione demografica.

Ma negli ultimi decenni prende sempre più strada l'idea che una delle cause principali del crollo di quell'impero potente e gigantesco fu molto probabilmente l'aumento dei costi della spesa pubblica: l'incremento del costo dell'esercito e della burocrazia, con un sistema fiscale più oppressivo che efficiente.

Alla lunga, la conclusione della politica espansionistica che fece mancare le usuali risorse del bottino di guerra, la diminuzione della moneta circolante (la produzione delle miniere era inferiore alla richiesta di metalli preziosi), la scarsità e quindi l'aumento del prezzo di mercato degli schiavi, resero le spese sempre più insostenibili, mentre la pressione fiscale si rivelava inefficace. Lo Stato conosceva un solo mezzo di intervento che non aumentava ulteriormente la pressione fiscale: la svalutazione della moneta, tramite la riduzione di peso delle monete (il primo ad operare in tal senso fu Nerone, al fine di poter meglio sostenere la sua personale politica di prestigio e di grandi spese). La conseguenza, evidente in tutta la sua drammaticità nel corso del Tardo Impero, sarà un'inflazione galoppante. Fino a provvedimenti tristemente famosi come l'editto del 301 d.C. di Diocleziano, *De Pretiis Rerum Venalium*, che stabilì i prezzi massimi di quasi tutte le merci. Così fissò il prezzo di oltre duemila beni e servizi: dai 12 denari per una libbra di carne di maiale, ai 25 per una giornata di lavoro di un bracciante fino ai 150.000 per una libbra di seta colorata con la porpora o per un leone vivo (!), che erano i beni più costosi di tutti. Provvedimento burocraticamente complicatissimo ma con effetti praticamente nulli, se non l'ulteriore sviluppo del mercato nero.

Questa breve premessa storica per ricordare come il problema della spesa pubblica sia antico come il mondo, perché da sempre le organizzazioni statali, monarchiche o democratiche che fossero, hanno avuto il problema di dover finanziare le spese di governo, le opere pubbliche, le guerre.

È nell'ultimo secolo, con l'emersione dei diritti sociali, che la spesa pubblica degli Stati è di molto aumentata, per finanziare anche i servizi sanitari, di istruzione, di assistenza e previdenza.

Lo Stato sociale è forse stato il più grande mezzo per attuare le politiche di eguaglianza sostanziale, ma ha anche comportato l'aumento della pressione fiscale e del debito pubblico, che continuano a essere i due metodi classici di finanziamento della spesa pubblica.

Questo quaderno vuole tornare ad aprire il dibattito su un tema antico, ma sempre molto attuale, specialmente nel nostro Paese, con una grande spesa per i diritti sociali, ma anche con un imponente debito pubblico.

In apertura Amedeo Lepore ci ricorda quanto il rapporto tra spesa pubblica e riforme sia un nodo essenziale della storia economica dell'Italia e della sua incompiutezza, ma rappresenti anche un aspetto cruciale delle vicende odierne e della capacità di trasformazione del Paese di fronte a uno dei Piani più imponenti di modernizzazione degli ultimi settant'anni, come il Pnrr.

Il quaderno si declina poi con riflessioni più settoriali.

Alcuni dei saggi che seguono approfondiscono i profili storici.

Come il lavoro di Stefano Palermo, che ripercorre l'intervento straordinario per l'industrializzazione del Sud e le nuove fonti contabili della Cassa per il Mezzogiorno (1957-1993). A cui segue anche cronologicamente il saggio di Marco Santillo e Gerardo Cringoli, che affrontano il tema della spesa pubblica e delle *policy* governative in favore dello sviluppo del Mezzogiorno dagli anni Settanta.

Stefania Ecchia, Angelina Marcelli e Serena Potito guardano ancora più indietro, con una analisi delle riforme nittiane e la spesa pubblica tra le due guerre mondiali; mentre Potito Quercia effettua una analisi di settore sulla spesa della Regia Aeronautica (1923-1945).

Problematiche più rivolte al presente sono esaminate da Giuseppe Coco, con un'analisi comparativa della struttura della spesa pubblica in Italia e alcuni Paesi dell'Unione europea; Alessandro De Iudicibus esamina origini ed evoluzione della politica di coesione: un *excursus* storico e comparativo delle programmazioni europee

(*) Professore ordinario di Diritto costituzionale presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi Roma Tre.

dal 1988 al 2020. E Maria Rosaria Alfano e Claudia Cantabene si concentrano su uno dei nodi aperti della spesa pubblica italiana, quella sanitaria, con un'analisi anche regionale.

Il saggio di Andrea Pomella ha un taglio di respiro comparato, con l'analisi della crisi del Washington Consensus e le sue implicazioni geopolitiche e geo-economiche fino ai fenomeni più recenti, come la de-dollarizzazione e la creazione di aree valutarie, dopo la guerra in Ucraina.

Questo quaderno è, insomma, non soltanto un'analisi, ma anche un invito ad aprire il dibattito e continuare la riflessione su un tema da sempre centrale per le politiche pubbliche e il buon funzionamento della macchina statale.

* * *