

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Doc. LVII
n. 4-A/quarter

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE **(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)**

(RELATORE TAROLLI)

Comunicata alla Presidenza il 26 luglio 1999

SUL

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO- FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 2000-2003

(Articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni)

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica
e dal Ministro delle finanze

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° LUGLIO 1999

ONOREVOLI SENATORI. —

UN DPEF SENZA ANIMA POLITICA

La situazione politica e i rapporti sfilacciati tra le varie componenti della maggioranza e del Governo hanno di fatto tolto efficacia alla discussione sul Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), scaricandolo delle scelte più significative e rendendolo di fatto un esercizio inutile. Il dibattito politico sulle materie economiche e di bilancio dello Stato vive, infatti, su due momenti fondamentali: nella discussione del DPEF e nell'approvazione della legge finanziaria.

Il primo dovrebbe essere un momento di confronto, fondamentale per preparare la fase successiva che è quella delle scelte vere e proprie, anche se non le esaurisce completamente, essendo anche altri e ben numerosi i momenti in cui si realizza la politica economica e sociale del Governo.

Il DPEF doveva tradurre in cifre le speranze e le attese di un paese che si presenta in una profonda fase di trasformazione culturale, sociale ed economica. Partendo dalla constatazione che l'Italia oggi è un paese economicamente fermo, socialmente diviso e politicamente disorientato, con istituzioni che ormai non riescono più a guidare i processi e le dinamiche in corso.

Con quale politica, con quale spirito, con quali strumenti è possibile produrre quel cambiamento culturale che possa tradursi in un atteggiamento politico in grado di assumere la responsabilità per guidare l'Italia in una nuova fase di sviluppo, e che le faccia superare le contraddizioni, gli squilibri, le paure? Quale deve essere il punto di attacco?

Dove deve poggiare la leva della politica? A questo interrogativo avrebbe dovuto fornire una risposta questo DPEF che invece riflette lo sbandamento culturale e politico della sinistra, e risulta completamente privo di qualsiasi prospettiva politica e in definitiva non contiene quella svolta modernizzatrice di cui l'Italia ha strettamente bisogno.

Noi comunque vogliamo dare al dibattito parlamentare sul DPEF il giusto valore, proprio perché è un dibattito interno al Parlamento, che è e rimane la sede propria per trattare le questioni poste nell'agenda politica. Anche se il DPEF del Governo elude le questioni più dirimenti e di fatto rimanda le decisioni al momento del varo della legge finanziaria o forse addirittura oltre questa.

Abbiamo assistito ad una polemica tutta interna alla sinistra tra Governo e sindacato sulla riforma delle pensioni alla quale è seguito lo spettacolo desolante di una commedia tra i partiti del centro-sinistra,

giunti ormai anche ad un punto di grande incomunicabilità, di fastidiosa coabitazione che ha innescato un regolamento di conti che nulla ha a che vedere con gli interessi reali e più immediati dei cittadini.

Questo processo degenerativo del centro-sinistra non ha bisogno di particolari valutazioni in quanto si commenta da sé, se non fosse per la necessità di chiarire che il dibattito non concerne la ricerca di nuovi strumenti per rilanciare lo sviluppo; ma che invece siamo di fronte a problemi di carattere politico, essendo ben presenti a tutti le alternative sul tappeto, le scelte da compiere. Così come è ben conosciuto il costo delle mancate scelte. E il peso delle mancate scelte sulla strada della modernizzazione ricade sugli esclusi: i poveri di oggi e quelli di sempre; i giovani e le donne che vivono una condizione di palese discriminazione.

Vogliamo insistere molto sul limite politico di questo Governo e di questa maggioranza perché anche il DPEF non può nascondere le cifre di un paese che ha bisogno di uno scatto in avanti, con scelte che sono indicate dalla logica dei problemi.

Ed è in questo contesto che occorre riportare la concertazione entro il confine del suo vero ruolo sociale e politico.

Perché se la concertazione smette di essere un esercizio responsabile di una parte sociale e finisce invece per essere un tentativo di resistenza a qualsiasi processo di modernizzazione, un potere improprio di una minoranza che arrogandosi una rappresentatività senza confini pone in essere un ricatto politico, di fatto pregiudicando un interesse generale, allora non si può non denunciarne l'azione di irresponsabilità, denuncia che deve essere estesa anche alle forze politiche che la subiscono. Perché queste forze politiche sostengono la concertazione; di fatto però subiscono una vera e propria subordinazione politica.

È questo, in sostanza, il limite politico, che condiziona il dibattito sul DPEF. Ed è per questo che la nostra è anzitutto una forte critica politica. E che ancora una volta rinvia il tempo di scelte ineludibili.

Abbiamo assistito ad uno sterile dibattito sulla necessità o meno di mettere mano, con urgenza, alle riforme delle pensioni. Anche se il problema esiste ed è grave non crediamo che questo sia il problema principale. Il problema prioritario è che in Italia il meccanismo di produzione della ricchezza e di creazione del lavoro si è inceppato. L'economia è ferma. La crescita del prodotto interno lordo è su valori intorno all'1 per cento e la disoccupazione è inchiodata al 12 per cento (concentrata soprattutto al Sud); questi sono i veri drammi di questo paese! E in queste condizioni pensare di soffermarsi solo sull'elemento redistributivo della ricchezza senza pensare a innescare un nuovo processo di sviluppo è politicamente miope e irresponsabile. Lo sviluppo economico deve obbligatoriamente precedere la redistribuzione.

Invece questa maggioranza considera, queste, nelle migliori delle ipotesi due variabili indipendenti tra loro.

Senza sviluppo economico sarà difficile rispettare con una certa tranquillità gli impegni di bilancio sottoscritti in sede europea e sarà economicamente insostenibile qualsiasi azione redistributiva sul versante sociale.

E del resto non si può dimenticare che nel nostro paese lo Stato e la pubblica amministrazione intermediano più del 50 per cento della ricchezza prodotta; non si possono quindi ignorare i collegamenti, le interdipendenze e le reciproche influenze tra la gestione del bilancio dello Stato, l'attività di produzione normativa e il sistema economico e sociale.

Questa gigantesca azione di manipolazione delle risorse e la grande interferenza provocata da una legislazione che ha la pretesa di regolare anche i più reconditi aspetti della vita dei cittadini hanno prodotto, nel tempo, la stratificazione di consuetudini e comportamenti dei soggetti sociali (cittadini, famiglie, imprese, associazioni, forze politiche) sui quali oggi è venuto il momento di spingere alcuni processi di cambiamento. Non è una modernizzazione contro qualcuno ma a favore di tutti. Nei cittadini la coscienza di questa urgenza al cambiamento è più presente che nel sistema politico.

La modernizzazione del paese, che non viene percepita con la stessa consapevolezza e con lo stesso valore da tutti i soggetti sociali, viene sollecitata dalle mutate condizioni sociali, economiche e culturali che caratterizzano il nostro paese alle soglie del terzo millennio. È questa la vera sfida politica.

La modernizzazione del paese infatti, richiama il cambiamento, e il cambiamento richiama le responsabilità politiche.

LA CONCERTAZIONE SOCIALE

La concertazione è entrata così prepotentemente nelle vicende politiche nazionali da configurarsi quasi come una sorta di nuovo «quinto potere».

È per questo che anche in questa sede, che a prima vista potrebbe apparire impropria, vogliamo riservare qualche riflessione.

Il metodo della concertazione ebbe il suo primo sigillo quando il 1° dicembre 1991 venne firmato il primo accordo per la fine della scala mobile, ed ebbe la sua consacrazione nell'accordo del 1993.

Con essa si andò affermando la convinzione che in nome della pace e della coesione sociale le grandi scelte che il Paese doveva affrontare sarebbero dovute germinare, non tanto dalle sedi istituzionali, non tanto dal Parlamento, quanto dall'accordo delle parti sociali rispetto al quale il Governo si assumeva il ruolo di garante.

Il rischio di una tale impostazione sta nel progressivo scivolamento verso una società corporativa, dove i gruppi sociali in causa, presi dalla spirale di veder confermato il loro ruolo, tendano ad essere fagocitati da logiche chiuse e burocratiche.

Questo rischio è evitato se le parti sociali sono effettivamente rappresentative; perché in questo caso c'è coincidenza tra società civile e società reale.

Il rischio invece è incumbente quando in via legislativa si riconosce a organismi o gruppi il compito di rappresentare la società reale, quando questi la rappresentano solo in parte.

È ciò che sta accadendo alle forze sindacali; alle quali la legislazione attribuisce compiti e ruoli prescindendo dalla reale rappresentatività. Un ruolo che in taluni casi finisce per sovrapporsi, anche suo malgrado, al ruolo politico di chi guida le Istituzioni.

Cosa fare per evitare che questo circuito pericoloso si consolidi? Occorre riproporre la via dell'autonomia delle forze sociali e delle Istituzioni, riportando ognuno a occupare il posto ed il ruolo che gli compete.

In questo quadro gli obiettivi e le finalità degli indirizzi e delle scelte di politica economica debbono essere adottati nelle sedi istituzionali e non imposte, come è successo più volte in questi anni, al Parlamento, al quale è spettato il semplice ruolo di ratifica.

Ci preoccupa quando invece constatiamo come tante forze politiche e tanti parlamentari rinunciano alla titolarità loro attribuita dal mandato popolare, o peggio, in nome della concertazione accettano il diritto di veto posto dai sindacati, di cui socialmente ed elettoralmente sono espressione.

Si tratta di un'involuzione, e di una interpretazione corporativa, sulla quale la sinistra si è attestata, e che finisce con l'offuscare la stessa anima riformista dei partiti della sinistra italiana.

Il collega senatore Franco Debenedetti a questo proposito ha sostenuto che «la concertazione per la sinistra è diventata un pasticcio che finisce per far rima con rottamazione».

Non si ripropone qui un rigurgito antisindacale che sarebbe fuori luogo e che ci guardiamo bene dal far nostro, ma la riaffermazione del primato della politica, e delle sue sedi istituzionali primo fra tutti il Parlamento, in nome e nel segno della rappresentanza degli interessi non dei più forti, non dei più protetti, ma degli interessi generali del Paese.

I LIMITI DELLA CRESCITA ECONOMICA

Il problema primario per riavviare la crescita di questo paese è far ripartire la domanda interna, sia nella componente dei consumi, sia nella componente degli investimenti.

È necessario liberare risorse da indirizzare negli investimenti e da utilizzare per la riduzione consistente del prelievo fiscale e contributivo delle imprese.

A maggio, rileva l'ISTAT, la produzione industriale è diminuita dello 0,3 per cento su aprile e dello 0,7 per cento rispetto allo stesso mese dal 1998. Nei primi cinque mesi dell'anno il calo complessivo rilevato dall'ISTAT ha raggiunto l'1,5 per cento. È l'ennesimo dato negativo che riguarda la nostra economia. E per l'ennesima volta i dati negativi del presente vengono accompagnati da una previsione positiva sul futuro. Ancora una volta si fa affidamento sul fattore estero, per trainare la nostra economia. E così siamo ancora una volta a sperare che la conferma della crescita americana, con il grande *deficit* della sua bilancia commerciale, il miglioramento della situazione asiatica e il rassodamen-

to della congiuntura europea possano rappresentare un motore anche per la nostra economia. Ma ormai anche a queste previsioni viene assegnato un grado di attendibilità molto modesto in quanto gli strumenti tradizionali sui quali l'Italia ha fatto finora affidamento (inflazione, svalutazione e *deficit* di bilancio) sono venuti meno.

Non si può pensare ad una nuova fase di crescita economica solo per il fatto che questa avvenga al traino della crescita degli altri paesi. Occorre ricercare al nostro interno le risorse per la crescita.

E sappiamo bene che le nostre necessità di crescita sono molto elevate perché, per poter avere un significativo risultato in termini di occupazione, non possiamo rimanere al di sotto di tassi di crescita del PIL del 3 per cento.

A questo si aggiunga la necessità di concentrare gli sforzi della crescita soprattutto nel Mezzogiorno.

IL MEZZOGIORNO: LE POLITICHE ANNUNCIATE E LE STRATEGIE ASSENTI

Anche con la sinistra al potere il divario fra la ricchezza prodotta al Nord e al Sud è aumentato.

Soppressi i vecchi sistemi di finanziamento straordinario, i nuovi non si sono dimostrati in grado di sostituirsi efficacemente.

C'è una sovrapposizione di strumenti programmatici e decisionali che non solo non collimano per i tempi ma neppure per obiettivi e per qualità.

La triplice sindacale in un'audizione alla Commissione bicamerale per le questioni regionali ha sostenuto che nel 1999 i miliardi spesi, sui 10.000 previsti fino al 2002, sono 287. Se fosse vero, la cifra avrebbe dell'incredibile.

Bastano pochi dati per fotografare la condizione economica e sociale del Sud. Nel 1998 il PIL del Mezzogiorno è aumentato dell'1,1 per cento (rispetto all'1,5 per cento del Centro-Nord).

Un laureato o un diplomato su 3 non ha lavoro. La disoccupazione è al 22 per cento.

Il Sud è la vera emergenza nazionale. Non solo per la sua inaccettabile condizione economica e sociale. Ma soprattutto perché si sta facendo strada una sorta di rassegnazione secondo cui il Sud sarà sempre escluso da qualsiasi ipotesi di cambiamento e queste condizioni di ritardo economico e sociale potrebbero diventare immutabili.

Il Mezzogiorno è il vero banco di prova della capacità della politica di generare lo sviluppo. Oggi, in Europa, i paesi che stanno avendo le maggiori *performances* di sviluppo e di occupazione (come Spagna e Gran Bretagna) hanno un proprio Mezzogiorno in grande crescita. Perché in Italia questo non avviene?

Il Presidente del Consiglio, qualche giorno fa a Napoli, senza alcuna sollecitazione esterna, si è sentito in dovere di promettere alla platea di imprenditori 400.000 miliardi in sei anni di spese e investimenti. Una promessa vaga, non tanto sull'ammontare della cifra, quanto su come utilizzare questo grande flusso di risorse. Il problema non sono le cifre

di spesa. Il problema è come spendere. Oggi la situazione si presenta ancora precaria. Il Sud è privo di un prospetto strategico. Là dove cresce qualche germoglio imprenditoriale è presto vittima di una burocrazia asfissiante.

Il sistema delle autonomie locali non è in grado di assicurare tempi certi. Inoltre il costo del lavoro è, proporzionalmente, troppo alto rispetto alle aree concorrenti.

La struttura dello Stato sociale penalizza il Sud posto che i due terzi della spesa sociale sono destinati alla previdenza, con una quota molto modesta a favore dei disoccupati.

Il Sud deve diventare la sede di un progetto strategico; biotecnologie e telecomunicazioni soprattutto, perché sono i settori nei quali l'Italia ha bisogno di crescere e nei quali oggi la dipendenza del nostro paese dall'estero è pressoché completa.

A questi si può aggiungere un deciso passo in avanti nel settore dei servizi (turismo, patrimonio culturale e ambientale, agricoltura). Allo Stato centrale spetta il compito rilevante e fino a questo momento del tutto mancato: creare e mantenere un quadro certo di convenienza.

Lotta alla criminalità organizzata, burocrazia locale, promozione dello sviluppo: non pensiamo per il Sud ad una pubblica amministrazione che funga da ammortizzatore sociale e nemmeno al trasferimento della forza lavoro dal Sud al Nord. Sono strumenti economicamente fallimentari e socialmente inaccettabili.

C'è una diretta e profonda interdipendenza tra manipolazione della ricchezza da parte dello Stato (e di tutta la pubblica amministrazione) e la crescita economica.

IL BILANCIO PUBBLICO E LA CRESCITA: RECIPROCHE INTERDIPENDENZE

In questo DPEF troviamo evidenziate le preoccupazioni e le argomentazioni che avevamo fatto presente nella relazione di minoranza predisposta in occasione del voto del completo della manovra finanziaria per il 1999, nel dicembre scorso.

Oggi il Ministro Amato parla di tre emergenze: sviluppo, occupazione, Mezzogiorno. Sono le questioni che da qualche anno stiamo richiamando. Se oggi anche il Governo le ha messe sotto la propria lente di ingrandimento ci fa piacere. Peccato che siamo in ritardo. E soprattutto speriamo che ciò non pregiudichi il futuro. Nel corso delle audizioni abbiamo avuto modo di sentire ufficialmente, con supporto di dati e di argomentazioni, che il risanamento è stato perseguito attraverso la riduzione della spesa per interessi (4,2 per cento) con aumento della pressione fiscale e il blocco dei finanziamenti.

Un percorso che ci ha portato alla meta, sfiancati e con uno sviluppo bloccato. Alla richiesta se si potesse fare diversamente, ci è stato autorevolmente spiegato che ciò era possibile, con una strategia diversa, che prevedeva il taglio della spesa, lasciare immutata la pressione fiscale e non falciare gli investimenti.

Nonostante ciò noi siamo convinti che il riscatto, che una inversione di rotta, che la crescita del PIL sia alla nostra portata ad una condizione: che si abbia il coraggio di cambiare.

Per la crescita è difficile pensare ad un aiuto della congiuntura internazionale e il DPEF, per quanto riguarda la ripresa del PIL, fa affidamento quasi esclusivamente sulla ripresa della domanda interna.

Ma questa sembra frenata dalla riduzione della spesa pubblica (per interessi, per parte corrente, in conto capitale).

Quando si taglia il *deficit*, la decisione di tagliare più spese in conto capitale che spese in conto corrente è essenzialmente politica, perché generalmente risulta la più praticabile.

Però quando questa tendenza viene mantenuta nel lungo periodo, il taglio del *deficit* può risultare non strutturale e quindi non permanente. Va da sé che, alla lunga, una deficitaria politica degli investimenti provoca un indebolimento del quadro economico complessivo.

Quindi è auspicabile che la trasformazione di spese di parte corrente in spese in conto capitale divenga effettiva. E qui forse sarebbe il caso di leggere attentamente i rilievi della Corte dei conti sulla gestione del bilancio statale.

Questo serve soprattutto per rendere effettivo un impegno per lo sviluppo del Mezzogiorno, dove servono investimenti in diverse direzioni. In particolare sulle risorse e sui settori dai quali dipendono la sicurezza e la tutela dei cittadini e delle imprese, la tutela giuridica dei contratti e della proprietà, la valorizzazione del capitale, la salvaguardia del patrimonio culturale e dell'ambiente, la dotazione di base del territorio per attrarre nuovi insediamenti (telecomunicazioni, acqua, luce, discariche, trasporti, ecc.). Si tratta del capitale sociale con il quale un'area arretrata può attrarre capitali e intelligenze, incentivare gli investimenti privati e quindi assicurare un effettivo e consistente incremento della produttività, della ricchezza e dell'occupazione.

Perché queste considerazioni che sono da tutti condivise non riescono ad avere una percorribilità?

Le manovre di questi anni non hanno intaccato la struttura del bilancio pubblico ed il suo peso in termini di assorbimento delle risorse nazionali.

Ciò ha comportato il rispetto dei parametri di Maastricht; si sono evitati i rischi di insostenibilità della dinamica della spesa; ma non si sono aperti spazi al reperimento di risorse nuove e più rilevanti da destinare agli investimenti.

Da qui nasce la ragione della mancata crescita del PIL e del permanere del dramma della disoccupazione.

L'obiettivo vero rimane quello della riduzione del rapporto tra spesa corrente e investimenti.

Occorre uscire da questa strategia inerziale; dobbiamo aprire gli occhi e constatare che il riequilibrio finanziario, che ci ha consentito di agganciare la lira all'euro, non è di per sé condizione sufficiente per aprire il nostro sistema allo sviluppo.

Seguendo questa condotta, se tutto va bene, rimaniamo con i nostri disoccupati; se poi dovessero salire i tassi d'interesse, correremo il rischio di essere rovinati.

LA DIFFICILE SFIDA DEGLI INVESTIMENTI

Perchè tutti gli strumenti e tutti i programmi di investimento si trovano in una condizione di pressochè totale fallimento? Basti pensare ai patti territoriali, ai contratti d'area, alle difficoltà nel mettere a regime la società Sviluppo Italia annunciata con grande enfasi ma già inceppata alle prime battute. Perché non si riesce ad inquadrare il problema del Mezzogiorno, della sua necessità di offrire un quadro di convenienza certo, in una azione amministrativa che basi il proprio elemento distintivo nella cultura del risultato. Cioè un quadro in cui idee, programmi, risorse, tempi di realizzazione e risultati in termini di numero di imprese e di occupati siano elementi concreti di assunzione della responsabilità politica sia del Governo che degli enti locali.

La proposta per il Mezzogiorno contenuta nel DPEF è estremamente deludente. Anche se contiene finalmente una critica ai patti territoriali e ai contratti d'area, strumenti tipici della negoziazione programmata.

Manca però una indicazione praticabile rispetto al riconoscimento della necessità di una maggiore flessibilità; di una maggiore concorrenza nei mercati delle merci e dei servizi; della necessità di rendere più moderna e efficiente la pubblica amministrazione.

E il DPEF contiene anche un altro limite molto grave: viene assegnato alla pubblica amministrazione un ruolo eccessivo, onnicomprensivo, che non può avere.

Non dobbiamo avere remore nell'evidenziare l'inadeguatezza dell'esperimento dei patti territoriali e dei contratti d'area. Perché questa spinta alla crescita, attraverso intese concordate tra gli attori sociali, è diventata una selva di norme, regole amministrative e tecnicismi per politici locali di professione e professionisti del funzionamento degli apparati dello Stato.

La macchina dello Stato, con questo procedimento, ha fagocitato comportamenti, aspirazioni e progetti, e quindi ha depresso la capacità di far nascere dal basso un clima di fiducia, propedeutico ad alimentare una spinta nella crescita.

E la rischiosità degli strumenti della negoziazione programmata è stata usata dallo Stato per una subdola operazione di freno delle erogazioni, funzionale al rispetto del patto di stabilità della moneta unica.

Per togliere di mezzo anche questa ultima ambiguità politica la strada da seguire rimane solo quella di dare più spazio al privato, togliendolo al pubblico, dando la preferenza a strumenti automatici e non manipolativi delle risorse e degli incentivi.

E per quanto riguarda gli investimenti pubblici in infrastrutture e servizi, fermo restando il principio della sussidiarietà, può essere previsto, in caso di inerzia dell'ente locale, un potere sostitutivo.

IL FISCO: CI SONO MARGINI PER ABBASSARE LA PRESSIONE FISCALE?

Oggi i fondamentali della nostra finanza pubblica, ancorati al rispetto dei parametri di Maastricht, non sembrano compatibili con una riduzione della pressione fiscale. Il Governo ritiene che nel prossimo quadriennio sia difficile andare oltre la riduzione della pressione fiscale dello 0,3 per cento del PIL l'anno. Viceversa il Governatore della Banca d'Italia, e con lui gran parte degli economisti e delle forze politiche, ritiene che con una adeguata riforma della previdenza la pressione fiscale possa calare di un punto percentuale l'anno per i prossimi quattro anni. In realtà è chiaro che la riduzione della pressione fiscale, per non essere solo simbolica, ma in grado di essere percepita dalle famiglie e dalle imprese e quindi in grado di incentivare i consumi, non può essere inferiore all'1 per cento su base annua.

Oggi la situazione della finanza pubblica è talmente precaria, che bastano piccoli scartamenti nelle entrate e nelle uscite per non riuscire ad onorare gli impegni sulla moneta unica. In particolare se i tassi di interesse dovessero crescere, anche leggermente, il costo del debito pubblico italiano farebbe saltare i conti dello Stato. È per questo che la prudenza nella determinazione di misura sulle entrate (come la manovra sulle aliquote fiscali) è diventata una vera e propria paura. Ma la paura è anche figlia di un pregiudizio ideologico: l'impresa come controparte politica e sociale.

Ciò che il Governo non considera è il fatto che una riduzione della pressione fiscale è in grado di innescare un meccanismo virtuoso. Con meno tasse, le famiglie hanno a disposizione più reddito per consumi. Maggiori consumi rilancerebbero l'economia e l'occupazione. E quindi maggiori entrate fiscali e maggiori contributi per il sistema previdenziale. Quindi, sostanzialmente un effetto di «autocopertura» sul bilancio dello Stato.

Viceversa il circolo vizioso potrebbe innescare una fase recessiva, come quella attuale: maggiori spese, maggiore pressione fiscale, minore crescita economica e minore occupazione, e quindi nuovamente minori entrate fiscali che si tenta di compensare con un aumento delle aliquote. Con il risultato di impoverimento complessivo del sistema.

È importante che questa discussione non sia disgiunta da quella che riguarda il fenomeno dell'evasione fiscale. Perché spesso a una pressione fiscale nominale, comunque alta, corrisponde una pressione fiscale effettiva, anche più alta, dovuta ad un elevato livello di evasione fiscale.

E la lotta all'evasione fiscale deve far parte di un processo di ricerca delle necessarie equità e giustizia in tutte le fasi in cui si procede ad una redistribuzione della ricchezza.

IL FISCO COME FATTORE DI COMPETITIVITÀ

L'imperativo di operare una significativa riduzione della pressione fiscale non può essere quindi eluso.

Oggi le tre aree economiche mondiali che si stanno contendendo la *leadership* economica hanno livelli della pressione fiscale molto diversi tra loro. Nell'area dell'euro, gli Stati che ne fanno parte, Italia compresa, presentano una pressione fiscale media vicina al 47 per cento. Negli Stati Uniti siamo invece al 36 per cento. In Giappone siamo addirittura al 33 per cento. Ciò significa che in Europa, lo Stato, per il suo funzionamento, preleva l'11 per cento in più del PIL rispetto agli Stati Uniti e il 14 per cento in più rispetto al Giappone.

C'è una zavorra che pesa sulla nostra economia che non permette di competere ad armi pari con le economie concorrenti.

LA RIFORMA DELLO STATO SOCIALE NON È UN *GOLPE* ANTISINDACALE MA UNA SFIDA PER TUTTO L'OCCIDENTE INDUSTRIALIZZATO

Lo Stato sociale è quel complesso di misure che dovrebbe assicurare un complesso di servizi alle persone che vanno dalla scuola alla sanità, una pensione a coloro che smettono di lavorare, dopo un congruo numero di anni e a coloro che sono anziani; che dovrebbe prevedere forme di assicurazione contro gli infortuni, contro le malattie e momenti di salvaguardia quando ci sono espulsioni dal mondo del lavoro; che dovrebbe assicurare forme di assistenza a chi si trova in stato di necessità siano essi ammalati, soggetti portatori di *handicap* o in stato di povertà.

Di fatto lo Stato sociale così come si è andato via via sviluppando nel nostro paese è diventato «un pozzo di San Patrizio» dove l'assistenzialismo è diventato una regola, dove coloro che sono già inseriti nel sistema produttivo sono protetti mentre chi è fuori dal recinto, come per esempio i giovani, sono privi di protezione; dove si dà la pensione anticipata piuttosto che l'indennità di disoccupazione; dove si riconoscono assegni di accompagnamento che prescindono dai limiti del reddito; dove si riconosce il diritto alla pensione con l'età più bassa di tutti i paesi occidentali; dove a chi, soprattutto giovane, è in cerca di lavoro si risponde con un'indennità anziché con strumenti incentivanti il lavoro e la ricerca di nuove professioni.

Si sono create nel tempo delle vere distorsioni tanto che i costi vengono a gravare su tutta la platea - anche sui più poveri - mentre i benefici vanno spesso anche a coloro che poveri non sono.

Questa forma di intervento è caduta in un assistenzialismo costoso, inefficiente e burocratico tanto che i servizi resi sono insoddisfacenti ed il cittadino che può paga una seconda volta per poter disporre di strutture di qualità non statali.

Il quadro di riferimento è cambiato. L'Europa con i vincoli di bilancio posti dal trattato di Maastricht e dal patto di stabilità impone interventi molto più mirati e selettivi.

Gli indici demografici sono cambiati; la vita media si è allungata; il livello di sviluppo è cresciuto; il livello del risparmio è cresciuto. Questi nuovi scenari impongono nuove risposte. Allo Stato non possiamo chiedere quello che non è in grado di dare.

Chi sostiene che «lo Stato sociale non si tocca» non può essere etichettato di sinistra, non può essere considerato progressista, di fatto non si schiera con i più deboli; di certo dice solo una grande sciocchezza. Chi sostiene questa tesi non sta difendendo lo Stato sociale ma ne sta minando la base e ne sta preparando la sua rovina. Se vogliamo pensare per il nostro futuro, se vogliamo pensare al futuro dei nostri figli dobbiamo prendere atto dei cambiamenti avvenuti e dei nuovi contesti. Il rischio altrimenti è di fare la fine dei dinosauri.

Riformare lo Stato sociale significa riproporre una nuova sintesi fra i diversi interessi in gioco; significa ricercare un nuovo punto di equilibrio fra lo scontro delle nuove domande sociali. Basti pensare al dualismo giovani/anziani, occupati/disoccupati, famiglie monoreddito/famiglie plurireddito, famiglia/Stato.

È una galassia. Una galassia che richiede scelte strategiche.

Siamo consapevoli che pronunciarsi su questo problema significa tener conto che, accanto alla galassia e alla pluralità degli interessi, esistono una galassia ed un pluralismo di enti istituzionali, un pluralismo di momenti decisionali ed un pluralismo di bisogni.

Noi riteniamo che gli interessi perdenti oggi siano individuabili nello sviluppo, nella disoccupazione, nel lavoro e nella sicurezza sociale.

Se il modello di Stato sociale attuale tende a soddisfare i bisogni individuali mediante l'intermediazione delle strutture pubbliche, noi vorremmo costruire un modello che prendesse come proprio punto di riferimento, come idea guida la famiglia.

Puntando su di essa, si persegue una politica decentrata, una logica sussidiaria, un'organizzazione federalista.

Ciò richiede una rivoluzione culturale che individui nello Stato non più il soggetto gestore, ma la sede del coordinamento.

Ciò significa cambiare la logica degli interventi. Significa ad esempio:

- affrontare la questione demografica;
- guardare ad un fisco che riduca il prelievo e riconosca sostegni e non assegni;
- prevedere servizi quali: gli asili, i congedi parentali, assistenti domiciliari;
- rafforzare la politica della casa che favorisca le giovani coppie;
- riconoscere il lavoro di cura;
- prevedere flessibilità dei ritmi di lavoro delle giovani coppie.

Chi oggi ha un figlio vede abbassarsi il suo tenore di vita del 30 per cento. Con due figli il calo è del 42 per cento.

Dobbiamo evitare che chi ha famiglia diventi un eroe!

Il DPEF rimanda, *sine die*, la discussione sul nodo della spesa previdenziale. Ormai non si contano più i richiami da parte di importanti istituzioni internazionali a valutare attentamente questa questione e ad apportare i necessari correttivi. Ma anche il Presidente del Consiglio, fuori dal coro della sua maggioranza e delle parti sindacali, continua a ritenere che la verifica sia da fare con urgenza.

Certamente se i dati sul *trend* della spesa previdenziale sono quelli che sono, e cioè drammatici, è da irresponsabili non voler affrontare ora, con una scelta precisa, il problema. Anticipare la verifica della riforma Dini sulle pensioni, in presenza di questi autorevoli richiami, sarebbe un atto di grande responsabilità politica, al quale nemmeno l'opposizione potrebbe sottrarsi.

In seguito a un'iniziativa decisa al *summit* di Denver nel giugno 1997, rappresentanti delle banche centrali e dei Ministeri economici dei paesi del Gruppo dei Dieci (G-10) hanno preparato una valutazione sulle conseguenze macroeconomiche e finanziarie dell'invecchiamento della popolazione. L'iniziativa è stata motivata dalla presa di coscienza delle significative ripercussioni che il progressivo aumento della popolazione anziana rispetto al totale della popolazione potrebbe avere sulle economie e i mercati finanziari di tutto il mondo.

Le principali conclusioni di questo studio sono le seguenti: sebbene molti paesi del G-10 abbiano predisposto riforme per affrontare alcuni dei problemi legati all'invecchiamento della popolazione, gli sviluppi demografici avranno effetti negativi sul tenore di vita degli individui e provocheranno un peggioramento dei disavanzi di bilancio, a meno che non vengano intraprese ulteriori azioni.

L'azione deve essere tempestiva, in quanto il peso dell'aggiustamento per i governi e per gli individui aumenta tanto più quanto più a lungo le riforme vengono rinviate.

Per alleviare il peso dell'aggiustamento e contrastare gli attesi effetti negativi dell'invecchiamento sul tenore di vita e sui saldi di finanza pubblica, le riforme dovrebbero favorire la crescita economica e un efficiente uso delle risorse. Di conseguenza, le riforme dovrebbero prevedere misure che mirino a:

a) aumentare il risparmio nazionale e gli investimenti. Importante a questo riguardo risulterà l'azione rivolta a ridurre ulteriormente i disavanzi di finanza pubblica e il debito, comprendente iniziative intese ad affrontare i problemi di finanziamento dei sistemi pensionistici pubblici e dei sistemi sanitari;

b) aumentare l'offerta e l'utilizzo efficiente del lavoro. Una più elevata efficienza del mercato del lavoro e l'eliminazione dei disincentivi per una prolungata partecipazione alla forza lavoro da parte della popolazione più anziana contribuiranno al raggiungimento di questo obiettivo;

c) assicurare un'efficiente allocazione del risparmio sia all'interno dei confini nazionali che sui mercati internazionali. Importanti azioni in quest'area comprendono il rafforzamento del sistema finanziario, l'incentivazione alla trasparenza, l'eliminazione delle barriere ai flussi internazionali di capitale.

La scelta dei mezzi con i quali assicurare il reddito da pensione dipenderà dalle circostanze che caratterizzano le realtà nazionali, ma un approccio misto basato sui tre «pilastri» del reddito in età pensionistica – benefici pensionistici pubblici, pensioni private e risparmio personale – presenta molti vantaggi.

Tendenze demografiche

Negli ultimi 150 anni, a causa del calo dei tassi di natalità e dell'aumento della vita media, è aumentata nei paesi occidentali la quota di anziani sul totale della popolazione. Pur tenendo presenti i margini di errore delle proiezioni demografiche, è probabile che questa tendenza subirà una forte accelerazione nel prossimo decennio, quando la generazione del *boom* demografico registrato dopo la seconda guerra mondiale (*baby boom*) raggiungerà l'età pensionabile.

Attualmente, nei paesi del G-10, vi sono circa 2 persone con età uguale o superiore ai 65 anni per ogni 10 persone con età compresa tra i 15 e i 64 anni. Nel 2040, questo rapporto è previsto crescere a 4 persone per ogni 10 in media nei predetti paesi e a più di 5 persone per ogni 10 in alcuni di essi. Il rapporto tra pensionati e lavoratori potrà crescere anche più velocemente se persisteranno le recenti tendenze verso un pensionamento precoce. Azioni per ridurre la disoccupazione strutturale e rendere i mercati del lavoro più efficienti aiuteranno ad alleviare queste pressioni. In Italia questo fenomeno è, come sappiamo, particolarmente accentuato.

Conseguenze per la qualità della vita

Poiché l'invecchiamento della popolazione comporta un aumento del numero dei consumatori rispetto a quello dei produttori, la crescita del tenore di vita (il consumo *pro-capite*) diminuirà, a meno che la riduzione relativa della forza lavoro non venga compensata da aumenti di produttività del lavoro nonché dell'offerta e dell'utilizzazione del fattore lavoro. La riduzione dei tassi di partecipazione alla forza lavoro associata con le previste tendenze demografiche contribuirebbe, da sola, a un declino del tasso di crescita del PIL di circa 0,5-1 per cento all'anno tra il 2010 e il 2030 in molti paesi del G-10. Sebbene le recenti tendenze mostrino una crescita della produttività del lavoro superiore all'1 per cento in media all'anno, l'andamento futuro dipenderà dal progresso tecnico e dall'accumulazione di capitale, che potrebbero essere negativamente influenzati dalla riduzione del risparmio conseguente al pensionamento della generazione del *baby boom*.

Conseguenze per la finanza pubblica

L'invecchiamento della popolazione avrà effetti molto rilevanti sui conti pubblici. Sulla base delle attuali politiche di bilancio, la spesa pubblica nei paesi del G-10 è prevista crescere notevolmente nel corso dei prossimi decenni per molteplici ragioni.

Allo stesso tempo, le entrate pubbliche saranno negativamente influenzate dal passaggio della generazione del *baby boom* dalla fase del ciclo vitale ad alto reddito a quello della pensione. L'invecchiamento della popolazione solleverà, inoltre, importanti problemi di carattere distributivo. I governi dovranno confrontarsi, infatti, con il problema di

come distribuire in modo equo ed efficiente l'onere della crescente quota di popolazione esterna alla forza lavoro. La riforma dei sistemi pensionistici pubblici richiede un tempo sufficientemente lungo perché i lavoratori possano aggiustare le loro decisioni di lavoro e risparmio. Anche se l'emergenza sui conti pubblici non si verificherà in tempi ravvicinati, le riforme dovrebbero essere introdotte velocemente. Dai dati sopracitati è evidente che il sistema previdenziale è in grande squilibrio.

Il finanziamento della previdenza attraverso i contributi non è sufficiente già da ora a pagare gli assegni ai pensionati attuali.

Legato a questo c'è anche l'altro grande problema: la riforma degli ammortizzatori sociali e cioè la riorganizzazione degli strumenti per l'integrazione del reddito di chi viene privato temporaneamente del proprio lavoro o perde il posto di lavoro, come la cassa integrazione, l'indennità di disoccupazione o la mobilità.

Si tratta in sostanza di spostare risorse dalle pensioni alla spesa per aiutare a trovare un posto di lavoro, per disinnescare un pericoloso e odioso conflitto tra generazioni.

Noi non vogliamo demonizzare il metodo della concertazione per arrivare a ipotesi di riforma. Riforma che deve comunque essere improntata ad equità e giustizia. Ma le strade per uscire da questo *impasse* tecnicamente non sono infinite.

Proviamo ad elencarle, almeno per promemoria:

1. - *Estensione del metodo contributivo a tutti.* - L'estensione del cosiddetto calcolo *pro rata* anche ai lavoratori che nel 1995 avevano più di 18 anni di contributi dal 1° gennaio 2000 potrebbe portare un risparmio nell'anno di 180 miliardi. Il risparmio crescerebbe negli anni successivi a 17 mila miliardi tra il 2005 e il 2010;

2. - *Accelerazione per nuove regole per le pensioni di anzianità.* - Se si anticipasse dal 2008 al 2004 l'entrata a regime del nuovo sistema per accedere alle pensioni di anzianità, si potrebbero risparmiare 2 mila miliardi già dal 2000;

3. - *Ulteriore armonizzazione dei trattamenti.* - Con l'armonizzazione dei vari trattamenti previdenziali per quanto riguarda contributi e conteggi per le rendite si potrebbero risparmiare nel 2000 circa 250 miliardi;

4. - *Contributi dall'INPS a pensioni integrative.* - La manovra dalla ripartizione (INPS) alla capitalizzazione (pensione integrativa) non consentirebbe risparmi per lo Stato ma potrebbe portare a un rendimento più alto dei versamenti contributivi.

5. - *Operazione sul trattamento di fine rapporto (TFR).* L'accantonamento del TFR per i fondi di pensione potrebbe portare a una spinta significativa della previdenza integrativa.

6. - *Proposta Baldassari.* - Consiste nello slittamento a 60 anni delle pensioni di anzianità e nello slittamento a 65 anni delle pensioni di vecchiaia. Entro questa forchetta va fissata la quota 100, e cioè 60 anni di età e 40 di contributi, oppure 65 anni di età e 35 di contributi.

Questo provvedimento provocherebbe un contenimento della spesa pensionistica pari a 2500 miliardi nel 1999 destinato a crescere fino a

18 mila nel 2003. In cambio si assicura una più alta retribuzione dovuta ai minori oneri contributivi e a minore IRPEF, oltre a una pensione più alta per effetto dei maggiori anni di contributi pagati.

Sono opzioni diverse; ognuna di esse, presa a sè stante, presenta proprie capacità di influenzare i saldi del conto previdenziale e, inoltre, ognuna di esse presenta aspetti diversi di equità e giustizia sociale. Si tratta di scegliere un paniere bilanciato di soluzioni che offra la migliore combinazione tra effetti finanziari ed equità.

Ciò che è importante capire è che le tendenze demografiche (sulle quali ovviamente non si può intervenire) stanno producendo sulla società occidentale un profondo cambiamento culturale che avrà profonde ripercussioni sugli aspetti economici e sociali della comunità del futuro. Con queste profonde trasformazioni la politica dovrà fare i conti; se non lo farà ne verrà irrimediabilmente travolta.

Welfare, non solo pensioni: la sanità

Abbiamo contrastato aspramente la riforma sanitaria del Governo. L'abbiamo giudicata troppo centralista, in contrasto con i principi della sussidiarietà e del federalismo. Abbiamo inoltre contestato il fatto che tale riforma non assicura adeguate risorse per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza. In particolare riteniamo vadano riviste le norme che riguardano le aziende ospedaliere, e la guardia medica, le nuove norme sull'accreditamento che non tutelano la concorrenza tra pubblico e privato.

Nel decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, recante norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, appaiono centralistiche anche le norme sulla formazione continua, e vanno rivedute le norme che disciplinano il collegio sindacale, che andrebbero applicate a norma del codice civile; molto vaghe appaiono le norme riguardanti l'integrazione socio-sanitarie; non sono del tutto condivisibili le norme sulla esclusività del rapporto di lavoro dei medici, in relazione soprattutto all'attività ambulatoriale, e si appalesano troppo rigide le norme sulla incompatibilità e sull'attività *intramoenia* dei medici ospedalieri; le disposizioni sull'età pensionabile, oltre a creare un grande rischio per la situazione finanziaria dell'ENPAM, incidono scarsamente sulla disoccupazione medica. Il problema, semmai, andrebbe affrontato limitando l'accesso alle Facoltà di medicina; destano molte perplessità le disposizioni sui fondi integrativi, che potrebbero segnare un ritorno al sistema delle vecchie mutue. E questa ambiguità, questa incapacità di affrontare i problemi gravi della sanità viene di fatto trasferita nel DPEF.

Un DPEF che su questo argomento si risolve solo in un elenco di buone intenzioni. Tutte le misure previste riguardano il futuro e sono fondate su desideri più che su dati di fatto, mentre nulla è detto con riferimento a provvedimenti concreti da adottare nell'immediato. Non è chiara, inoltre, la distinzione tra risorse per l'assistenza e risorse per la previdenza. Per quanto concerne, in particolare, la spesa sanitaria, non è chiaro se le risorse stanziare consentiranno un effettivo miglioramento

dei servizi o se, come appare probabile, serviranno unicamente a ripianare i debiti, scaricando sulle regioni gli eventuali oneri di spese aggiuntive. Quindi una sanità ancora una volta cenerentola dello Stato sociale. Una sanità che, come ha evidenziato anche lo scandalo del Policlinico di Roma «Umberto I», non può contare su una chiara assunzione di responsabilità politiche ed amministrative e viene lasciata colpevolmente alla sola e ormai non più sostenibile gestione dell'emergenza.

Welfare, non solo pensioni: la scuola

La scuola è un crocevia importante per la modernizzazione del paese.

È doveroso, preliminarmente, notare che lo scarno e insipido paragrafo riguardante «l'offerta integrata di istruzione, formazione, ricerca» è intriso di ovvietà così generiche e vaghe da riscuotere un vasto consenso. L'auspicio di una istruzione e di una formazione più ricche, più concrete, più estese, trova sempre l'unanimità.

Tuttavia, il programma del DPEF che riassume e illustra la politica scolastica del Governo, appalesa, insieme all'ambiguità del termine «offerta» che allude ad una subalternità dell'utente, quasi frequentasse un supermercato del sapere, e alla incertezza del sostantivo «formazione» utilizzato con accezioni e in contesti diversi, delle distorsioni, delle menzogne, delle carenze e dei silenzi che lo rendono inaccettabile.

Le distorsioni. Anche un lettore superficiale può rilevare alcune deformazioni stridenti e ripugnanti soprattutto per coloro che hanno una sensibilità avvertita intorno ad alcuni valori essenziali dell'essere e del vivere. Non si può ignorare la collocazione dell'impegno dell'istruzione e della formazione del «Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione». Questa scelta conferma la considerazione che il Governo ha della scuola: mero strumento in funzione del lavoro e non dell'educazione dell'uomo e, quindi, del cittadino e del professionista. Non solo tra le righe del testo si nota una concezione, comparsa anche in altri documenti, dell'alunno visto, non come un valore in sé, degno di una promozione di tutte le sue potenzialità, ma come una «risorsa» utile per altri scopi, secondo la tradizione del più classico pragmatismo.

Le menzogne. Sebbene poco piacevole, si ritiene opportuno smascherare alcune falsificazioni della realtà di cui è infarcito il Documento in esame. Le bugie riguardano:

a) l'integrazione dell'offerta formativa. La verità è altra e concerne la inagibilità della formazione professionale per l'assolvimento dell'obbligo che è solo scolastico (sino al quindicesimo anno di età);

b) la grande riforma del sistema. Non è vera questa volontà, perché non si è in presenza di una revisione migliorativa degli ordinamenti e dei curricula, ma di cambiamenti devastanti della nostra tradizione pedagogica e scolastica;

c) la valorizzazione del ruolo dei docenti e dirigenti. È una pia intenzione, come tante altre che sono disseminate nei punti del «Patto sociale», in quanto non si fa alcuna proposta concreta in tal senso;

d) la promozione delle eccellenze della ricerca universitaria. Si tratta dell'esatto contrario: la ristrutturazione in atto penalizza e impoverisce proprio l'azione di ricerca dell'università.

La carenze. I buchi neri del DPEF sulla condizione, sulle attese e sulle prospettive del sistema di istruzione e formazione, sono tanti e gravi. Non basta, assolutamente, citare il «Patto sociale» per avere la coscienza a posto. Fra le molte insufficienze, si intende segnalarne due:

a) la mancanza di un incremento dei finanziamenti in favore di un comparto della vita nazionale ritenuto, solo a parole, prioritario;

b) la mancanza dell'indicazione di una idea strategica per dare un senso e una coerenza agli interventi che, spesso, sono contraddittori e nocivi.

I silenzi. Questo fatto, non casuale, non è dettato dalla esigenza di stringatezza, ma dal proposito di riservarsi le mani libere per procedere, in base alle deleghe strappate al Parlamento, secondo gli orientamenti ideologici dei reggitori della politica dell'istruzione e di formazione. È assai significativo:

a) che non si parli della parità fra le scuole statali e scuole non statali; salvo poi approvare al Senato un testo molto ambiguo e di bassa mediazione politica;

b) che non si parli del rapporto fra il sistema scolastico e il sistema della formazione professionale come un doppio canale abilitato per l'assolvimento dell'obbligo;

c) che non si parli delle opzioni necessarie per rendere flessibile l'architettura del sistema, unica possibilità per evitare la dispersione e la mortalità;

d) che non si parli, in maniera essenziale, delle grandi finalità e degli obiettivi di apprendimento-insegnamento.

Questo DPEF rappresenta ancora una volta una occasione mancata per assumere responsabilmente scelte rispetto ad un quadro di finanza pubblica che risulta molto precario e per una condizione di sviluppo economico che non è in grado di sconfiggere il cancro della disoccupazione. La nostra è una bocciatura senza appello perché la maggioranza e il Governo, scegliendo di non scegliere, hanno commesso un atto di grave irresponsabilità politica.

