

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

**Doc. LVII**  
**n. 4-A/bis**

## **RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE** **(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)**

**(RELATORE VEGAS)**

**Comunicata alla Presidenza il 23 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. – Il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) ha lo scopo principale, dopo aver delineato le tendenze dell'economia, di illustrare gli interventi che il Governo intende proporre per correggerne gli andamenti nel medio periodo. Sotto questo profilo, il Documento presentato quest'anno, e che riguarda il quadriennio 2000-2003, non può essere condiviso dal Polo per le libertà.

Il Governo adduce a pregio del Documento stesso il fatto di prevedere una manovra basata esclusivamente su misure di riduzione della spesa pubblica. Tuttavia, scorrendo l'elenco degli interventi proposti non si può non convenire sul fatto che ricavare da queste misure una riduzione della spesa nell'ordine di 15.000 miliardi annui è puramente illusorio: si tratta di un obiettivo forse raggiungibile sulla carta, ma non nella realtà.

Quanto alla vantata circostanza che il DPEF avrebbe sposato la filosofia del bilancio in pareggio, si deve notare che non si tratta di una scelta spontanea del Governo, quanto piuttosto di un obiettivo dell'Unione europea, contenuto nel Patto di stabilità, che il nostro paese ha sottoscritto e si è impegnato a rispettare. Il fatto che si tratti di un obiettivo cui il Governo fa buon viso, ma che non condivide nella sostanza, è dimostrato anche dal fatto che, nello stesso momento in cui si afferma di voler rispettare gli obiettivi europei, nell'ambito delle forze di maggioranza si è aperto un dibattito sulle possibili modalità di incremento della spesa pubblica, da destinare a risolvere i problemi che questa stessa maggioranza ha contribuito ad aggravare: la carenza di investimenti e la disoccupazione. Non a caso, sono state avanzate proposte, prontamente respinte da parte della Banca centrale europea, come quella di utilizzare il *surplus* delle riserve nazionali per finanziare programmi di spesa. Questo sembra dunque essere il tema nell'agenda politica del Governo e della maggioranza: come incrementare la spesa pubblica senza incorrere nelle sanzioni comunitarie. Si tratta ovviamente di un compito che assomiglia molto alla quadratura del cerchio.

Se, da una parte, il DPEF riconosce la necessità di tornare ad imboccare il sentiero virtuoso dello sviluppo, che vede l'Italia penalizzata da tassi di crescita dell'economia molto inferiori rispetto a quelli degli altri paesi sviluppati, dall'altra il Documento non contiene proposte adeguate e coerenti. È, infatti, contraddittorio riconoscere che la pressione fiscale è troppo elevata e contemporaneamente proporre una riduzione in misura troppo modesta e comunque incerta. Infatti, l'abbassamento delle aliquote, soprattutto quella dell'IRPEF, è rinviato al momento in cui si otterranno maggiori entrate come conseguenza della lotta all'evasione e all'elusione. Ne deriva che le decisioni di spesa e di investimento risulteranno rinviate al momento in cui la diminuzione della pressione

fiscale sarà effettiva. Pertanto, l'effetto annuncio provocherà conseguenze che andranno nel senso opposto rispetto a quello perseguito. In questo campo occorre evitare le promesse ed adottare con risolutezza le decisioni indispensabili per dare agli operatori certezza del quadro economico di riferimento.

Viene addotto ad elemento di serietà della manovra proposta e qualificante del DPEF il fatto che in esso siano contenute prospettive di microregolazione dei settori economici e di liberalizzazione di segmenti di mercato. Certamente, non cogliere le opportunità di sviluppo dell'economia che possono derivare da un mercato di 300 milioni di europei perpetuando un sistema economico rigido e regolamentato sortirebbe l'effetto di mandare sprecata un'occasione storica irripetibile. Tuttavia, la liberalizzazione, per essere efficace, deve essere generalizzata e non limitata a singole parti del mercato. Perché, ad esempio, dovrebbe valere per le professioni e non per il lavoro in genere, perché per le imprese commerciali e non per quelle che gestiscono servizi pubblici?

Tra l'altro, nulla concretamente si dice circa il grande tema delle privatizzazioni, a proposito delle quali pare emergere esclusivamente il desiderio di utilizzarne i proventi per destinarli ad aumentare la spesa. Né è affrontato con decisione il tema cruciale della modernizzazione dell'amministrazione pubblica, al fine di renderla strumento dello sviluppo del paese e non di freno, come essa è attualmente.

Grande attenzione è rivolta alla necessità di accrescere la spesa per gli investimenti e le infrastrutture: si discute anche se sia o meno opportuno applicare la cosiddetta «regola aurea», al fine di consentire il finanziamento in disavanzo di questo tipo di spese. Analogamente, si sottolinea, ancora una volta, la necessità di investire nel Mezzogiorno e nelle aree depresse. Tuttavia, quando si esamina il merito delle proposte, si nota che, nel periodo di tempo considerato nel Documento, la crescita degli investimenti è prevista nella misura estremamente limitata dello 0,2 per cento, a fronte di una crescita della spesa corrente nell'ordine del 3,2 per cento. Dagli interventi dei rappresentanti del Governo in sede di Commissione bilancio, programmazione economica si è avuto anche modo di apprendere che le erogazioni di cassa per le zone depresse e per gli investimenti avranno in ogni caso, a causa dei tempi tecnici amministrativi, entità bassissima e comunque non collegata a quella degli stanziamenti di competenza. Pertanto il DPEF può anche promettere stanziamenti aggiuntivi nell'ordine dei 30.000 miliardi – salva la questione del come reperirne la copertura – senza che tale somma comporti alcun effetto concreto. Tra l'altro, i 3.500 miliardi destinati dal DPEF stesso ad interventi finalizzati allo sviluppo non potranno essere utilizzati a questo fine, dato che oltre la metà di essi dovrà essere destinata ai rinnovi contrattuali del pubblico impiego. Tutto ciò senza considerare il fatto che, negli ultimi anni, preoccupazione principale dei Governi non è stata tanto quella di rendere disponibili le risorse stanziate in bilancio, quanto quella di definire procedure sempre più complesse e centralistiche, che hanno avuto il solo effetto di bloccare la spesa.

Se, dunque, gli interventi di investimento avranno effetti economici assai limitati e la diminuzione della pressione fiscale sarà poco più che

nominale, occorre domandarsi quali sono gli interventi che il Governo intende concretamente adottare per sbolccare lo sviluppo economico del paese. Sicuramente, meccanismi analoghi a quello della rottamazione da applicare al settore informatico possono avere effetti sui consumi, ma difficilmente ne avranno di duraturi sullo sviluppo, come dimostra l'esperienza di quanto è avvenuto nel settore automobilistico.

Né, d'altra parte, sono previste misure che producano una vera diminuzione strutturale della spesa pubblica, unico mezzo che consentirebbe di aumentare le risorse disponibili per i consumi e gli investimenti privati. Infatti, malgrado i toni trionfalistici adottati in tema di risanamento strutturale della spesa pubblica, non è stato posto rimedio al fatto che la spesa corrente continua a crescere a livelli circa doppi rispetto a quelli dell'inflazione. Non a caso, la manovra per il 2000, che in base al DPEF precedente doveva essere limitata in 4.000 miliardi, raggiunge ora i 15.000 miliardi, e altrettanti saranno quelli della manovra per il 2001. A dimostrazione che il risanamento strutturale non è avvenuto ed anzi permane la fase di incertezza che aveva contraddistinto il periodo anteriore alla partecipazione alla moneta unica.

Ma l'aspetto più preoccupante del Documento è l'incapacità di affrontare con una filosofia adeguata le sfide del futuro. Proponendo solo modesti aggiustamenti marginali della realtà attuale, non sarà possibile far compiere al paese quel salto di qualità che la nuova realtà della moneta unica e della globalizzazione dei mercati impone, né evitare di veder deteriorare rapidamente le nostre ragioni di scambio nei confronti del resto del mondo: il risultato sarà quello di un impoverimento progressivo, che avvierà il nostro paese verso un lento, ineluttabile declino.

Dinanzi a questa prospettiva, si reclamizza come una soluzione ciò che non dovrebbe essere altro che un metodo: la concertazione e i patti sociali. L'accordo tra le diverse componenti della società non rappresenta un bene in sé, ma è uno strumento che va giudicato sulla base dei risultati che consente di conseguire. Se nel passato il risultato è stato quello positivo della sconfitta dell'inflazione, nel momento presente non sembra essere altro che quello di cementare un nuovo conservatorismo sociale, che consente di tutelare chi è dentro il sistema produttivo e del *Welfare*, a danno di chi risulta escluso. Dimostrazione ne è la modalità con cui è stata trattata l'intera questione delle pensioni, che si fa finta di voler credere che non rappresenti un problema per il semplice motivo che esso si renderà contabilmente drammatico solo tra pochi anni. Analogamente, mentre si concorda sulla necessità di rendere più elastico il mercato del lavoro, si adottano misure legislative che concretamente lo ingessano, impedendo l'ingresso di moltissimi giovani nel mercato del lavoro.

In sostanza, il DPEF non contiene nessuna nuova linea strategica, ma si limita a «riscaldare» una vecchia minestra fatta di strumenti propagandistici obsoleti. Anche il tentativo di coniugare le debolezze italiane con quelle degli altri paesi governati dalle sinistre, ricercando un' improbabile terza via, che coniughi sviluppo e mantenimento dello Stato sociale così come lo conosciamo ora è destinato a fallire di fronte alla

realità del ristagno dell'economia europea e della debolezza della sua valuta, causata dalle politiche contraddittorie rispetto agli obiettivi adottate concretamente dai governi di sinistra europei.

Per questo motivo, le proposte indicate nel DPEF rischiano di essere non solo inefficaci, ma anche dannose. Occorre invece modificare radicalmente le politiche pubbliche, a cominciare con il limitare l'ingerenza dello Stato nell'economia.

### **Italia ed Europa**

Il tema che ha tenuto banco nel dibattito politico e del paese negli ultimi anni – e su cui ancora si discute: basti considerare le accuse che vengono periodicamente lanciate da un paese all'altro in tutte le occasioni in cui l'Euro subisce qualche «scivolone» – è stato quello della partecipazione dell'Italia alla moneta unica europea e, in particolare, degli interventi di politica economica necessari per consentirle di rispettare i criteri che erano stati fissati nel trattato di Maastricht.

Come è noto, in quell'occasione, ribaltando la logica seguita nel periodo precedente, si stabilì che l'unione monetaria sarebbe stata il primo passo per l'unificazione economica del continente. Tuttavia, per raggiungere questo primo traguardo, si sarebbero dovute meglio omogeneizzare le economie europee, a partire dai loro sistemi di finanza pubblica. Infatti, per godere dei vantaggi che derivano dal condividere la medesima moneta, occorre che i paesi nei quali questa moneta ha valore legale si trovino in condizioni economiche simili. E condizioni economiche simili non possono darsi se i principali indicatori di finanza pubblica sono fortemente differenziati.

Per consentire a tutti i paesi europei che lo volessero di affrontare nelle migliori condizioni l'appuntamento della moneta unica, vennero fissati alcuni obiettivi quantitativi ai quali si sarebbero dovuti conformare, adottando le necessarie misure per rendere il sistema economico di ogni paese simile a quello degli altri. Ciò allo scopo di farli convergere tutti verso un valore medio che ne cementasse l'omogeneità. In questo modo, si sarebbe quasi automaticamente prodotto l'effetto virtuoso di modificare la struttura della finanza pubblica e dell'economia dei paesi fuori norma, evitando il rischio che singole economie squilibrate potessero provocare un peggioramento delle condizioni complessive dell'insieme dei paesi aderenti alla moneta unica.

Infatti, quando la medesima moneta ha corso in una realtà economica omogenea, essa costituisce un potente strumento di stimolo dell'economia, creando un unico grande mercato ed eliminando le incertezze che derivano dai rischi di cambio o dall'insolvenza di singoli Stati; ma, se la medesima moneta è adottata in territori che si trovano in condizioni fortemente differenziate, può rischiare di trasformarsi in uno strumento altrettanto potente di penalizzazione delle zone più deboli o di ostacolo al mantenimento del benessere di quelle più forti.

Se il tasso di inflazione è difforme dalla media, se i tassi di interesse a medio e lungo termine sono molto distanti, se il disavanzo pubblico

o l'indebitamento complessivo della pubblica amministrazione superano certi livelli ritenuti di guardia, i rischi sono superiori ai vantaggi. Occorreva dunque che le economie dei paesi europei convergessero verso risultati simili, in modo da evitare squilibri che potessero essere imputati a condizioni di precarietà delle finanze degli Stati partecipanti o all'impossibilità di adottare politiche economiche europee che potessero essere condivise contemporaneamente da tutti i paesi.

In particolare, mentre per i primi due parametri occorreva che tutti i paesi rientrassero nei limiti della media europea, quanto agli ultimi due si decise di adottare una definizione più elastica, che faceva riferimento ad un loro generico carattere eccessivo. Successivamente, per definire un obiettivo più facilmente visibile, questi valori vennero precisati e fissati in quota percentuale rispetto al prodotto interno lordo: nell'anno di riferimento per la valutazione dei titoli di ammissione dei paesi candidati, ovvero nel 1997, il *deficit* annuale non avrebbe potuto superare il 3 per cento del PIL e l'indebitamento complessivo il 60 per cento di tale entità. In realtà, fu scelta questa misura perché si trattava di valori all'epoca ampiamente rispettati dalla Germania e ritenuti per questo motivo una sorta di limite invalicabile, oltre il quale le finanze pubbliche di un paese non potevano ritenersi sane. Da Maastricht in poi tutti i paesi europei hanno attuato con un certo impegno, almeno fino al 1998, politiche di riqualificazione dei loro bilanci <sup>1</sup>.

Quanto all'Italia, era del tutto ovvio che il problema del rispetto dei criteri di convergenza era assolutamente indipendente rispetto alla necessità di ricondurre la nostra finanza pubblica nei canoni di una ordinata gestione. Decenni di consenso sociale lubrificato dalla spesa pubblica avevano portato il nostro paese ad una condizione di pre-dissesto dello Stato.

Tutti ricordano il momento più drammatico del settembre 1992, quando la crisi valutaria provocò una svalutazione della lira di oltre il 20 per cento, un'immane fuga di riserve dalla nostra banca centrale, una diffusa crisi di fiducia e vistosi fenomeni di abbandono, da parte dei risparmiatori, dei titoli di Stato e delle banche, con il rischio non tanto remoto che lo Stato non fosse in grado di pagare stipendi e pensioni. Quella crisi fu salutare. Da allora iniziò il percorso di risanamento della finanza pubblica. Ma proprio quella circostanza avrebbe dovuto insegnare, se ce ne fosse stato bisogno, che il vero problema non era l'Europa,

<sup>1</sup> L'entità delle manovre adottate è la seguente:

Anno	Governo	entità (in miliardi)
1992	Andreotti	57.000
1993	Amato	93.200
1994	Ciampi	32.400
1995	Berlusconi	50.000
1996	Dini	32.500
1997	Prodi	62.400
1998	Prodi	25.000
1999	D'Alema	14.700
	TOTALE	367.200

ma l'Italia. Era l'Italia che doveva, per prima cosa, mettere ordine nei propri conti. Per gli Stati valgono gli stessi principi applicati nelle famiglie: non è pensabile continuare per anni a spendere più di quanto si guadagna e arrivare ad accumulare colossali debiti senza che nessuno prima o poi si presenti chiedendo di saldare il conto.

Quanto è accaduto è noto a tutti: si è utilizzata la vecchia tecnica dell'«uomo nero», contrabbandando le necessità del risanamento finanziario con quelle della partecipazione all'unione monetaria. La conseguenza di questa penosa cura psicanalitica di autoassoluzione è stata di indurre a rivolgere tutta l'attenzione al conseguimento di valori monetari corrispondenti ai parametri europei per l'anno di riferimento e di trascurare il problema del riassetto complessivo dei meccanismi e dei flussi delle spese e delle entrate pubbliche. Si è quindi considerato determinante un vincolo esterno, evitando, per l'ennesima volta, di prendere in considerazione le vere cause che ostacolano la stabilizzazione della spesa pubblica e, di riflesso, lo sviluppo dell'economia.

L'effetto non è stato tanto quello, mistificatorio, di colpevolizzare agli occhi del contribuente italiano un soggetto che non aveva nessuna responsabilità, l'Europa – si è anche arrivati al punto di denominare una nuova imposta finalizzata a migliorare temporaneamente i saldi di bilancio del 1997 «eurotassa», pur di non fare emergere le responsabilità nazionali in materia – quanto di raggiungere i risultati attesi facendo ricorso a politiche quasi esclusivamente di carattere contingente.

La scelta è stata quella di concentrare gli sforzi nell'ultimo anno decisivo, il 1997, per raggiungere formalmente i parametri europei grazie a tre strumenti fondamentali: l'aumento di circa due punti della pressione fiscale, il calo dei tassi di interesse – che, grazie al graduale riallineamento con quelli degli altri paesi europei, ha consentito un notevole risparmio sulla spesa per il servizio del debito pubblico – e le operazioni di carattere contabile. Si va dalla riclassificazione di alcune poste di bilancio, in modo da escluderle dall'aggregato dell'indebitamento del settore pubblico, che ha cancellato dal *deficit* oltre 10 mila miliardi, al blocco degli impegni di spesa e alla limitazione delle erogazioni della Tesoreria dello Stato, cui non è stato permesso effettuare pagamenti mensili superiori ad una predeterminata quota percentuale della spesa dell'anno precedente, alla contabilizzazione tra le entrate dei proventi della tassazione dell'oro dell'Ufficio italiano dei cambi. Per tal via, è stato possibile realizzare un'operazione «chirurgica» e rientrare in modo apparentemente indolore negli obiettivi di fabbisogno.

Si tratta, tuttavia, di una metodologia di intervento che ha, per sua natura, carattere temporaneo. Infatti, la pressione fiscale è giunta ad un livello tanto elevato da disincentivare lo sviluppo economico: troppe tasse provocano il prosciugamento del reddito disponibile per i consumi e gli investimenti e, di conseguenza, causano la caduta del gettito fiscale, compromettendo l'economia pubblica e privata del paese. Il blocco della Tesoreria non è che un sistema per rinviare il pagamento di debiti, può andar bene per un periodo di tempo limitato, ma non può durare all'infinito: prima o poi i creditori si faranno avanti. I tassi di interesse, infine, costituiscono una variabile sulla quale le decisioni nazionali hanno una

modesta influenza e, dopo essere discesi molto consistentemente nel periodo precedente l'avvio della moneta unica, e moderatamente ma significativamente nel periodo successivo, difficilmente potranno abbassarsi ulteriormente. L'effetto positivo del loro calo è dunque destinato progressivamente a svanire, dato che i problemi non sono stati risolti, ma sono rimasti, dopo i palliativi.

In sostanza, i meccanismi fondamentali di crescita della spesa pubblica non sono stati radicalmente modificati se non, parzialmente, per il settore pensionistico, mentre lo strumento principale per il riequilibrio dei conti è stato ricercato nella leva fiscale. Ne è risultato un risanamento posticcio, che ricorda molto il caso di quegli studenti che superano un esame dopo aver studiato la notte che lo precede, ma si dimenticano tutto il giorno dopo. Se non si renderà stabile la riduzione della spesa pubblica, non sarà possibile mantenere i valori del 1997 se non incrementando la pressione fiscale, ipotesi che trova la netta ostilità dei contribuenti.

Il risanamento della finanza pubblica va dunque stabilizzato sul lato della spesa. A cominciare dalla spesa corrente. Purtroppo, la spesa nei comparti più sensibili, gli stipendi dei pubblici dipendenti, le pensioni e la sanità ha registrato nei tempi più recenti un sensibile incremento, in alcuni casi superiore anche al doppio del tasso di inflazione. Se si considerano i dati relativi al solo 1998, la crescita di queste spese è risultata molto superiore al tasso di inflazione: si va dalle tre volte della spesa per stipendi, alle quasi cinque volte di quella sanitaria. Le spese sociali sono aumentate, nel 1998, del 6 per cento e la spesa corrente al netto degli interessi resta attestata, malgrado le tranquillizzanti assicurazioni, all'82,5 per cento della spesa complessiva. Lo stesso è accaduto nel 1999, quando il contenimento della spesa corrente, che comunque è cresciuta più dell'inflazione, è dipeso, ancora una volta, dal calo degli oneri per interessi e dalla drastica caduta della spesa per investimenti, mentre quella per i servizi sociali e per il personale è cresciuta in quota percentuale ancora più elevata, come è avvenuto per la spesa pensionistica. Non a caso, in tutte le occasioni in cui il Governo è tenuto a rendere di comune dominio i risultati della finanza pubblica, si diffondono preoccupazioni sul livello del fabbisogno e timori di nuove manovre correttive. Ciò non significa altro se non che la spesa pubblica in realtà non è ancora sotto controllo; i problemi da affrontare non sono stati risolti definitivamente e quindi non sono meno urgenti di prima.

Non ci si può illudere, infatti, che il giudizio cui è sottoposta l'Italia si limiti alla fase dell'entrata in funzione dell'Euro. È più importante, e forse difficile, il giudizio del dopo-Euro, quando ogni paese sarà lasciato solo di fronte alla propria capacità di riconquistarsi un adeguato livello di benessere.

Ciò potrà avvenire solo se l'economia sarà liberata dal peso di una spesa pubblica fuori controllo e sarà in grado di crescere almeno quanto i paesi concorrenti. Purtroppo, i dati che ci derivano dall'esperienza non sono confortanti. Negli anni '90 l'Italia è cresciuta in media dell'1,4 per cento l'anno, a fronte del 2,3 degli altri paesi dell'Unione europea (e per il 1999 si mostra ancora in calo, con una stima dell'1 per cento, ri-

petto alle previsioni di una crescita del 2,5 per cento). Ma si tratta di una media, che vede al proprio interno paesi che sono cresciuti molto di più, come la Spagna, oltre il 3 per cento, o l'Irlanda, che negli ultimi tre anni è cresciuta al ritmo del 10 per cento l'anno. Ma anche Germania e Francia, che sono paesi meno dinamici, sono tornati a tassi di crescita intorno al 3 per cento. Il primo visibile effetto è che le imprese estere hanno smesso da tempo di investire in Italia: 3,5 miliardi di dollari nel 1998, a fronte dei 37 nel Regno Unito, dei 18 in Francia, dei 6 in Spagna.

A fronte di questi dati, limitarsi a recriminare contro il fatto che gli imprenditori non farebbero il loro dovere, dato che non investono a sufficienza, o invocare una sorta di concordia nazionale o un patriottismo di maniera, come è stato fatto in più di un'occasione, è perfettamente inutile. L'economia si muove sulla base di interessi concreti e non di propaganda politica.

	CONSUNTIVI		PREVISIONI		
	OCSE		Commissione UE		
	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Prodotto interno lordo</b>					
Italia .....	0,7	1,5	1,7	2,1	2,5
Francia.....	1,6	2,3	3,1	2,6	2,8
Germania.....	1,3	2,2	2,8	2,2	2,6
Regno Unito.....	2,6	3,5	2,5	1,3	2,1
UE-15.....	1,8	2,7	2,9	2,4	2,8
USA.....	3,4	3,9	3,3	2,1	2,2
Giappone.....	3,9	0,8	- 2,5	0,6	1,7
<b>Disoccupazione</b>					
Italia .....	12,1	12,3	12	11,9	11,6
Francia.....	12,3	12,4	11,7	11,1	10,8
Germania.....	10,3	11,4	9,7	9,3	8,9
Regno Unito.....	8	6,9	6,3	6,2	6,2
UE-15.....	11,3	11,2	10	9,5	9
USA.....	5,4	4,9	4,5	4,7	5
Giappone.....	3,4	3,4	4,2	4,4	4,1

Non a caso, una recente analisi <sup>2</sup>, nell'individuare una serie di indicatori per misurare la preparazione di un paese alle sfide del futuro, colloca l'Italia ben distanziata all'ultimo posto nella graduatoria, che comprende tutti i paesi dell'Unione europea e gli altri più industrializzati del mondo.

Se l'Italia non sarà in grado di mantenere i risultati ottenuti nel risanamento finanziario e di migliorarli nel tempo, secondo il calendario

<sup>2</sup> Presentata da «Europe 2050 initiative» al Forum economico mondiale di Davos il 13 e 14 febbraio 1999.

definito nel piano di convergenza sottoscritto dal Governo italiano e il cui stato di attuazione è giudicato ogni anno dall'Unione europea, e, soprattutto, se supererà la fatidica soglia del 3 per cento nel rapporto tra *deficit* annuale e prodotto interno, la conseguenza sarà l'applicazione delle sanzioni previste nel Patto di stabilità approvato ad Amsterdam nel 1997. Il nostro Paese correrà quindi il rischio di vedersi irrogate robuste multe, che possono arrivare sino al valore di mezzo punto percentuale sul PIL. Il che renderebbe ancora più difficile rispettare gli impegni assunti. In proposito, occorre ricordare che l'Italia si è impegnata a raggiungere il pareggio di bilancio entro il 2002 e a portare il rapporto tra l'indebitamento complessivo e il prodotto interno lordo al 60 per cento entro il 2010. Il nostro paese, infatti, è stato ammesso tra i paesi partecipanti alla moneta unica malgrado il fatto che quest'ultimo parametro fosse, all'epoca, attestato ad un valore circa doppio di quello consentito.

Per rispettare, dunque, il Patto di stabilità – evento reso più difficile dopo la deroga ottenuta dall'Italia, cui è stato consentito di discostarsi del 20 per cento per il 1999 dall'obiettivo programmato; deroga che ha suscitato forti risentimenti in molti altri paesi europei e a cui è stata attribuita la responsabilità di una non trascurabile perdita di valore della moneta – e per riportare entro i parametri europei il livello del debito pubblico occorre consolidare i risultati ottenuti nel 1997 e mantenerli per almeno altri 15 anni<sup>3</sup>. Significa in sostanza che occorrerà un *surplus* primario, cioè un avanzo di bilancio al netto della spesa per interessi,

<sup>3</sup> Cfr. i programmi presentati dai Paesi europei:

*Programmi di stabilità*

(Paesi partecipanti alla moneta unica – Euro a 11)

	1999		2000		2001		2002	
	indebit.	debito	indebit.	debito	indebit.	debito	indebit.	debito
Germania	2	61	2	61	1,5	60,5	1	59,5
Francia	2,3	58,7					0,8-1,2	55,6-57,6
Italia	2	114,6	1,5	110,9	1	107		
Spagna	1,5	66,4	1	64,3	0,4	61,9	-0,1	59,3
Paesi Bassi	1,3	66,4					1,1	64,5
Belgio	1,3	114,5	1	112,2	0,7	109,6	0,3	106,8
Austria	2	63,5	1,7	62,2	1,5	61,2	1,4	60
Finlandia	-2,4	48,5	-2,2	46,4	-2,1	44,8	-2,3	43,2
Portogallo	2	56,8	1,5	55,8	1,2	54,7	0,8	53,2
Irlanda	-1,7	52	-1,4	47	-1,6	43		
Lussemburgo								

*Programmi di convergenza*

(Paesi non partecipanti alla prima fase della moneta unica)

	1999		2000		2001		2002	
	indebit.	debito	indebit.	debito	indebit.	debito	indebit.	debito
Regno Unito	0,3	46,7	0,3	45,4	0,1	43,7	-0,2	42
Svezia	-0,3	71,4	-1,6	66,7	-2,5	58		
Danimarca	-2,5	56	-2,8	51	-2,6	49		
Grecia	2,1	105,8	1,7	102,5	0,8	99,8		

costante nel tempo per un valore assai consistente. Ciò comporta la necessità di mantenere il livello delle entrate superiore di oltre cinque punti percentuali rispetto a quello della spesa al netto degli interessi: gli italiani non possono illudersi di non dover continuare a pagare per onorare i debiti contratti negli anni della finanza allegra. Il tutto sarà reso più difficile dalla circostanza che, dopo l'avvio della moneta unica, l'Italia, come d'altra parte gli altri paesi dell'Europa continentale, sembra essersi addormentata sugli allori.

Nel vertice di Colonia del giugno 1999 è stata concessa al nostro paese la possibilità di ritardare il cammino verso il riallineamento nel corso del 1999, pur essendo stato confermato l'obiettivo di portare il *deficit* all'1 per cento nel 2001. Questa decisione, che è stata interpretata come un segnale di rilassatezza, è stata la causa, ad avviso di alcuni operatori, dello «scivolone» del valore di cambio dell'Euro nei giorni immediatamente successivi al vertice.

Occorre ricordare, in proposito, che nel caso dell'Italia sono state più volte espresse ferme raccomandazioni di attuare una riforma strutturale delle pensioni, allo scopo di stabilizzare la spesa nel tempo, e di riprendere la strada delle privatizzazioni delle imprese pubbliche.

#### *Far crescere l'economia*

Per rispettare il patto di stabilità senza provocare effetti di stagnazione dell'economia, è indispensabile perseguire due obiettivi. Il primo è che l'economia cresca in modo tale da far sì che le entrate lievino naturalmente in misura sufficiente a coprire il fabbisogno grazie alla crescita del PIL, senza aumentare la percentuale di reddito nazionale destinata al fisco. Il secondo è che la spesa pubblica subisca un processo di contenimento e di riqualificazione, che abbia l'effetto di farla diminuire e, contemporaneamente, di flettere l'andamento delle entrate rispetto a quello del prodotto interno, consentendo così di ridurre progressivamente la richiesta di denaro ai contribuenti.

Il conseguimento del primo obiettivo dipende in parte dalle politiche adottate dal paese, in particolare dal livello della pressione fiscale e, in parte, dall'andamento dell'economia nel resto del mondo. In proposito, non si può non osservare che nei paesi dove sono state adottate politiche diverse gli effetti negativi delle crisi asiatica e russa del 1998 non hanno avuto effetti negativi nell'entità temuta.

Circa le ragioni interne che ostacolano la crescita, esse dipendono prevalentemente da due elementi: l'eccessiva pressione fiscale e la rigidità del mercato del lavoro. Come dimostrano gli esempi nordamericani, ma anche quelli inglesi e olandesi, esiste una corrispondenza diretta tra abbassamento della pressione fiscale e sviluppo dell'economia. Lo stesso vale per le regole che ostacolano in modo diretto o indiretto l'assunzione e l'utilizzo in modo elastico della manodopera. Quanto poi al rapporto tra disavanzo e prodotto interno lordo, esso può essere fissato nel medesimo valore percentuale agendo in due direzioni: o aumentando le entrate o diminuendo le spese in percentuale rispetto a un PIL che è assunto come costante, oppure ottenendo una crescita del PIL, con la con-

seguinte modifica del rapporto tra esso e il totale delle entrate o delle spese. Quest'ultima dovrebbe essere la scelta politica da adottare nei prossimi anni. Una politica che consenta contemporaneamente di rispettare i parametri europei e di offrire maggiori opportunità di sviluppo e, quindi, di lavoro.

Di questa banale verità sembra che si siano accorti anche i socialisti europei<sup>4</sup>, soprattutto a seguito delle elezioni del Parlamento europeo del giugno 1999. Non a caso, dopo le elezioni europee sono andati all'inseguimento delle ragioni della sconfitta e, nel timore di perseverare in politiche errate, sono state avanzate proposte affastellate di politiche nuove e contraddittorie con le scelte adottate, come quelle di abbandonare i criteri di Maastricht, di incrementare la spesa pubblica, di tornare alla spesa in disavanzo. Si tratta di facili vie d'uscita politiche, che non fanno altro che rendere più difficile la soluzione dei problemi reali.

Il nuovo clima europeo dei governi di sinistra ha certamente influito in questa direzione, spingendo molti ad invocare una Maastricht del lavoro, in aggiunta a quella monetaria, o a voler riproporre il Piano Delors, che forniva una ricetta espansiva della spesa pubblica come strumento per stimolare l'occupazione dieci anni fa', in un ambiente economico mondiale molto più chiuso di quello attuale e che non era neppure in grado di prevedere gli effetti della globalizzazione.

In proposito, vale la pena di rammentare che, malgrado le periodiche proposte, dal vertice di Vienna della fine 1998 in poi, di porre al primo punto dell'agenda europea la questione del lavoro e di rivedere le decisioni già assunte, al fine di consentire il ricorso alla spesa pubblica in funzione di stimolo dell'economia, le istituzioni europee non hanno fino ad ora modificato le decisioni già prese e difficilmente potranno farlo. Prova ne è che ad ogni vertice europeo si pone in agenda l'argomento e poi lo si rinvia alla riunione successiva.

È pur vero, però, che si assiste ad una crescente tendenza a giustificare la spesa pubblica a fini occupazionali; molti proclamano la necessità anche di superare i limiti dei Trattati europei, in modo da poter calcolare i disavanzi pubblici degli Stati al netto della spesa per gli investimenti. Se questa sarà la strada che concretamente sarà imboccata, la solidità del complesso delle economie dell'Europa a moneta unica correrà rischi non trascurabili. In proposito giungono segnali preoccupanti dall'amministrazione tedesca, che si propone di migliorare i benefici pensionistici esistenti in quel paese o che incoraggia la sottoscrizione di contratti di lavoro che prevedono incrementi retributivi di valore più che doppio rispetto all'inflazione. Costatati gli ottimi risultati delle precedenti politiche conservatrici di riduzione della spesa pubblica, sembrerebbe che la sola voce difforme sia quella dell'Inghilterra laburista, contraria ad aumentare la spesa per finanziare il mercato del lavoro. Ma anche chi si dice favorevole non sempre è coerente. Infatti, gli stessi governi che vorrebbero stipulare una «Maastricht del lavoro» sono anche

---

<sup>4</sup> In occasione del congresso di Milano del 1° e 2 marzo 1999.

contrari ad incrementare il bilancio dell'Unione, anzi richiedono di versare meno contributi che nel passato.

D'altronde, se per ipotesi il bilancio dell'Unione assumesse una dimensione di un certo rilievo, per passare da un valore equivalente all'1,27 per cento della somma dei prodotti lordi dei singoli paesi, come è oggi, ad una cifra più consistente, occorrerebbe procedere ad un robusto incremento della pressione fiscale nei paesi europei. Ciò sarebbe in contrasto con le decisioni già assunte, con l'«Agenda 2000», in tema di prospettive finanziarie per gli anni fino al 2006, e provocherebbe effetti sul mercato del lavoro esattamente opposti a quelli desiderati.

Non solo. La discordia tra i governi europei e l'adozione da parte loro di politiche contraddittorie rispetto a quelle che hanno portato alla moneta unica hanno provocato, nella prima fase dell'unione monetaria, un indebolimento dell'Euro rispetto al dollaro, che ha perso in pochi mesi circa il 10 per cento del proprio valore e tende ad avvicinarsi verso la rischiosa soglia psicologica della parità con la divisa americana. Si tratta di un segnale preoccupante per le economie europee. I mercati non si fidano della serietà di intenti dei nuovi governanti dell'Europa e prevedono che, se saranno adottate politiche di ritorno alla spesa facile, le possibilità di crescita economica del continente ne risulteranno compromesse. Non c'è da rallegrarsi. Certamente, un Euro debole favorisce, nel breve termine, le esportazioni europee, ma sicuramente scoraggia gli investitori e provoca la fuga dei capitali. Ne potrebbero risultare ostacolati gli investimenti, anche in conseguenza della necessità di ricorrere ad un aumento dei tassi di interesse per incoraggiare i risparmiatori.

A fronte di questa preoccupante realtà, non si è avuta una reazione più brillante di quella di prospettare forme di limitazione ai movimenti di capitali o un sistema di cambi fissi, quanto meno con il dollaro. Nessuna scelta potrebbe essere più miope e pernicioso di queste. La prima significa escludere l'Europa dai mercati internazionali, creare un protezionismo artificiale e inaridire gli investimenti. La seconda avrebbe l'effetto di una dichiarazione di resa, che spingerebbe la speculazione internazionale – che, è bene ricordare, sposta ogni giorno l'equivalente del prodotto interno lordo di un anno di un paese come l'Italia – a scommettere sul crollo dell'Euro. Con effetti immaginabili non solo sulla valuta comune, ma sull'economia dell'intero continente.

La realtà è che, malgrado i tentativi di orientare gli indirizzi della politica economica, i dati confermano senza ombra di dubbio che il contenimento della spesa pubblica costituisce il primo e fondamentale presupposto per lo sviluppo economico e, con esso, per la crescita dell'occupazione. Infatti, come si ricava dalle cifre fornite dalla Commissione europea, l'azione di risanamento finanziario intrapresa dai governi europei negli anni precedenti l'unione monetaria ha consentito, insieme alla diminuzione dei *deficit* dei singoli paesi, un seppur modesto calo della disoccupazione. Esiste quindi una relazione diretta tra contenimento della spesa pubblica, calo del disavanzo e incremento dell'occupazione. Voler ignorare questo dato e inseguire ancora le sirene della creazione di occupazione per mezzo della spesa pubblica sarebbe una colpevole ostinazione ideologica. Ciò non di meno, i governi nazionali sono certa-

mente liberi di svolgere l'attività di propaganda che è loro più congeniale, ma sarà assai improbabile che riescano ad ottenere che la Banca centrale europea modifichi il suo comportamento prudente e rigoroso, malgrado i tentativi non troppo coperti di porla sotto tutela politica.

D'altra parte, anche gli interessi reali che dominano il sistema economico non vedrebbero probabilmente di buon occhio l'eventualità di un'economia continentale sempre meno forte e indipendente, che non offre favorevoli occasioni di investimento e che è destinata a perdere rapidamente posizioni nei confronti dell'economia nordamericana e di quella asiatica. Il fatto stesso che in questi anni si sia accelerato il movimento verso la concentrazione delle grandi imprese, soprattutto europee e statunitensi, dimostra che i mercati, cioè in sostanza i cittadini del mondo, si aspettano come logica conseguenza dell'unione monetaria un passo in avanti. Non un periodo di rilassatezza economica e di spesa facile, ma il perseverare di una fase di rigore e l'aprirsi di una prospettiva di crescita, non differenziata tra paese e paese, ma per l'intero continente.

Sulla questione dello sviluppo occorre una precisazione. È inutile illudersi che chi ha una mentalità imbevuta di pianificazione e programmazione e non crede ai valori del liberalismo economico possa essere l'artefice dell'adozione di politiche di mercato che portano allo sviluppo. Infatti, lo sviluppo non dipende dalle scelte politiche del principe, né da buone decisioni programmatiche, né dall'assillante presenza dell'operatore pubblico. Lo sviluppo dipende dal livello di libertà che è lasciata a ciascuno e dal fatto che lo Stato sia costretto sul serio ad arretrare. Con la conseguenza di far calare il peso economico che i suoi costi di gestione provocano alla società e di lasciare campo libero a produttori e consumatori.

Meno Stato e più mercato è uno *slogan* forse vecchio, ma ancora efficace e, soprattutto, si tratta di una pratica ancora inapplicata nel nostro paese.

Esso significa che una minore presenza dello Stato e un minor livello di tassazione possono consentire ai cittadini di riappropriarsi delle libertà economiche, che per tanto tempo hanno trovato un limite nell'azione dei poteri pubblici.

Il sistema del mercato non rappresenta il migliore dei mondi possibili, tuttavia, tra quanti sono stati applicati nel mondo, è quello che ha provocato meno danni. Anzi, ha permesso di far crescere le economie, e, con esse, di migliorare le condizioni di vita della parte più debole della popolazione e di diffondere, con la libertà economica, anche la libertà politica. È sufficiente comparare l'esempio della Germania Ovest con quello della Germania Est: mai è accaduto che si potessero verificare scientificamente e direttamente gli effetti sociali di due diversi sistemi applicati allo stesso popolo nello stesso momento.

Inseguire improbabili terze vie, come fa la sinistra europea, in cerca di modelli credibili, dopo l'evidente fallimento di quelli da lei stessa proposti e praticati, che hanno provocato in questi anni stagnazione delle economie dell'Europa continentale, l'indebolimento dell'Euro e la crescita della disoccupazione, non porta lontano. D'altra parte, rifarsi di-

rettamente al modello americano, giudicato l'esempio da seguire per ottenere la crescita e l'occupazione, dai vertici delle socialdemocrazie tedesche e francesi, non equivale ad altro che alla dichiarazione di fallimento delle stesse persone che avanzano la proposta. Se l'unica strada che consente di risolvere realmente il problema è quella liberale, occorre domandarsi allora con quale credibilità e con quale legittimazione morale coloro che l'hanno sempre osteggiata, quando non derisa, pretendano poi farsene interpreti.

Ricostruire il mercato comporta la conseguenza di riconoscere che sono inutili apparati statali rigonfi, con i connessi burocrati e il personale di partito che li controlla; che sono superflui i programmatori dell'economia, molti sedicenti intellettuali, commentatori, consiglieri d'amministrazione di società pubbliche, esperti, consulenti, cortigiani, ministri e politici. Significherebbe per molti rendere evidente l'inutilità, quando non la dannosità, di ciò che fanno.

### **Redistribuire la povertà?**

Una delle illusioni che hanno avuto più credito in questo secolo è quella che lo Stato abbia tra i suoi compiti principali quello di redistribuire la ricchezza prodotta nel suo territorio. Si tratta di un'illusione ingiustificata.

#### *La povertà in Italia*

Occorre considerare se nel nostro paese esiste, e in che misura, il problema della povertà. A tale domanda si può dare una risposta affermativa non tanto in termini assoluti, quanto in termini relativi. Tutti i cittadini italiani dispongono di un reddito superiore a quello della maggior parte degli abitanti del pianeta, tuttavia le entrate di molti nostri connazionali sono molto inferiori alla media di quelle dei loro concittadini: essi si trovano dunque in una situazione di povertà relativa, non sono cioè in grado di procurarsi i beni necessari per un'esistenza compatibile con i modi di vita della parte prevalente della popolazione.

Purtroppo, negli ultimi anni il numero di coloro che, in ragione del valore relativo del termine, vengono eufemisticamente definiti come «nuovi poveri» è cresciuto <sup>5</sup>:

Valori assoluti	1996	1997
Famiglie povere	2.079	2.245
Famiglie residenti	20.088	20.120
Persone povere	6.552	6.908
Persone residenti	56.522	56.568

<sup>5</sup> Contenuta nel Rapporto 1998 della Commissione sulla povertà istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Valori percentuali	1996	1997
Famiglie	10,3	11,2
Persone	11,6	12,2

Valori in migliaia

Fonte: ISTAT

Non solo. Sono entrate in questa categoria anche molte persone che hanno un lavoro. Il che rappresenta un esplicito segnale del fatto che il sistema fiscale non funziona.

Poiché la povertà esiste, occorre stabilire come intervenire per migliorare le condizioni di vita di chi ne è colpito. Si deve decidere se i poveri devono essere aiutati con la carità o dalla legge e, se dalla legge, fino a che punto è giusto farlo. È, infatti, nella definizione del limite che trova attuazione concreta il concetto di giustizia sociale. Siamo stati abituati ad uno Stato che si occupa di tutto, ma, proprio occupandosi di tutto, non è in grado di svolgere bene neppure i suoi compiti fondamentali. Non solo. Sottrae risorse al sistema produttivo in quantità superiore al necessario, con la conseguenza che l'economia, avendo meno denaro a disposizione per investire e per produrre, tenderà a contrarsi e, quindi, ad inaridire la fonte del finanziamento della spesa pubblica. Più si espande l'attività pubblica, meno risorse essa trova per finanziarsi e più difficilmente potrà risolvere la questione della giustizia sociale. Se guardiamo all'economia come a una torta, il problema redistributivo si può risolvere non tagliando la torta a fette sempre più sottili, ma facendola lievitare, in modo che a ciascuno tocchi una fetta più grande di prima e ciascuno sia disposto a dare volentieri un pezzo di torta a chi non ne ha.

Condizione essenziale e preliminare perché vi possa essere un'attività di redistribuzione da parte pubblica è quella che il sistema economico non sia ostacolato nella sua crescita: bisogna pertanto conciliare le due esigenze di disporre di un'economia di cui sia agevolato lo sviluppo e contemporaneamente di disegnare un sistema di *Welfare* efficiente e compatibile con le risorse a disposizione. Per questo motivo le scelte redistributive dello Stato devono essere molto attente in due direzioni: utilizzare una quantità di risorse non eccessiva, che non appaia a chi deve pagare come una sottrazione netta del reddito, ma solo come un minor incremento, e concentrare gli interventi – il necessario a chi ha effettivamente bisogno – senza perseverare nella vecchia pratica dei benefici a pioggia, poco a tutti. Se si distribuiscono i finanziamenti pubblici al 50 per cento della popolazione (o anche oltre, come nel caso dell'esenzione dai *ticket* sanitari), la quantità di risorse attribuita ad ogni singolo cittadino o beneficiario non può che essere talmente bassa da non permettergli di modificare le sue condizioni di vita, mentre il costo per la collettività può diventare insopportabile.

Malgrado le critiche ricorrenti, l'esperienza storica ha dimostrato che il mercato è lo strumento migliore, o, se vogliamo, quello meno peggiore, che consente di soddisfare i bisogni di ciascuno e di trovare le

risorse per aiutare chi è meno favorito agevolando contestualmente lo sviluppo dell'economia.

Anche la dottrina sociale della Chiesa, dall'Enciclica «Centesimus Annus», all'allocuzione «Globalizzazione nella solidarietà», è ormai orientata in questo senso. È quindi puntando alla creazione del terreno fertile per la crescita di una vera economia di mercato, mediante l'abolizione dei meccanismi che fino ad ora la hanno ostacolata e la rimozione degli elementi di statalismo e di dirigismo largamente presenti nel nostro sistema, che si può trovare la risposta alle nostre domande.

Guardando in prospettiva ai prossimi anni, per reggere la competizione tra le economie mondiali, il sistema di mercato è il solo modello organizzativo che può consentire un confronto ad armi pari. Come l'esperienza dimostra, i sistemi dirigisti e programmatori possono funzionare, anche se male, solo fino a quando l'economia è chiusa nei confronti dell'estero.

Se, dunque, la realizzazione di una vera economia di mercato è il presupposto indispensabile per migliorare le condizioni economiche dei meno favoriti, è anche vero che esistono pur sempre casi di persone che non sono in grado di camminare con le proprie gambe indipendentemente dalla loro volontà. Uno Stato dal volto umano non li può abbandonare.

Occorre allora che sia approntato un sostegno vero e di dimensione ragionevole per chi non è in grado di procurarsi da solo un reddito che gli consenta di soddisfare i bisogni fondamentali della vita. Per questo scopo, in una suddivisione ideale della spesa pubblica, un terzo del suo complesso dovrebbe essere dedicato agli interventi a favore dei soggetti economicamente deboli. Se si ipotizza di ridurre consistentemente il livello della pressione fiscale, in modo da dare slancio all'economia, non dovrebbe essere difficile trovare il consenso sociale per innalzare la spesa destinata al sostegno dei redditi della fascia meno prospera della popolazione. Il sostegno diretto dei redditi è una strada giusta, trasparente e che permette di evitare sprechi. Si tratta di un metodo preferibile rispetto a quello della redistribuzione mediante lo strumento dei prezzi amministrati e delle tariffe dei servizi pubblici, che spesso sono influenzati da gestioni inefficienti, con effetti distorsivi sull'andamento dell'economia e lesivi della libertà di scelta dei cittadini.

Per tal via, inoltre, sarebbe possibile far fronte alla diffusa domanda di sicurezza delle popolazioni dei paesi più progrediti, in particolar modo europei. Quasi tutti i nostri concittadini non sono disposti a rischiare di trovarsi senza redditi, di non disporre di un trattamento di anzianità, di affrontare una malattia seria senza una tutela economica o un servizio sanitario gratuito, di non utilizzare un servizio scolastico a basso prezzo o di non essere aiutati in caso di calamità naturali. E tutti chiedono la garanzia di questa sicurezza allo Stato. Si può discutere se è una pretesa moralmente giustificabile o meno. Sta di fatto che è la realtà. Ma allora, se i cittadini vogliono essere garantiti, occorre far sì che il sistema economico possa produrre le risorse sufficienti per offrire a tutti la garanzia nel benessere.

La prospettiva non è quella, falsamente propagandata, di un'alternativa tra sicurezza e lotta senza quartiere per sopravvivere alla competizione globale. Un'alternativa nella quale la sicurezza sarebbe garantita dalla socializzazione dell'economia e la lotta gli uni contro gli altri sarebbe figlia del capitalismo selvaggio. La realtà è che solo la competizione, svolta secondo regole di mercato lealmente applicate, può offrire a tutti la sicurezza.

#### *La regolamentazione della domanda*

Invece di imboccare la via sgradevole dei «tagli» alla spesa, si preferisce quella, spacciata per moderna e sofisticata, della regolamentazione della domanda. Ad esempio, con la riedizione aggiornata dell'abusato strumento del *ticket*, ribattezzato per l'occasione ISE, meglio noto, nelle diverse versioni, come «riccometro» o «sanitometro». Non si tratta di altro che di un espediente per concentrare gli oneri del riequilibrio del bilancio di questi comparti di spesa su una fetta dei suoi utenti, individuati, in questo come in molti altri casi, in base al criterio del reddito, lasciando invariato il trattamento degli altri soggetti ed evitando di introdurre non solo elementi di responsabilizzazione finanziaria, ma anche di razionalizzazione dei costi, per gli erogatori del servizio. Infatti, lo strumento della regolamentazione della domanda non consente di ottenere la diminuzione della spesa pubblica, dal momento che non vengono modificati i meccanismi che la fanno crescere, non vengono razionalizzate le strutture e non muta la quantità del personale.

In sostanza, restano immutate tutte le cause che hanno portato all'espansione incontrollata della spesa e che hanno provocato i gravi problemi di stabilità finanziaria che tutti conoscono. Mentre si persegue il riequilibrio dei conti solo con due strumenti: il pagamento della quota di partecipazione da parte degli utenti – che, in quanto determinato in ragione del reddito e non del tipo di prestazione ottenuta o del bisogno non è altro che un prelievo di carattere fiscale – e l'esclusione di alcuni soggetti dalla fruizione di determinati servizi (come è il caso degli alloggi popolari o degli asili nido). In quest'ultimo caso, se l'effetto diretto non è quello di aumentare la pressione fiscale, il risultato è di provocare un incremento del costo marginale del servizio, dato che la stessa spesa complessiva viene ripartita per un numero inferiore di fruitori, peggiorando in definitiva il livello di efficienza del servizio stesso e aumentandone il costo unitario. Esattamente l'opposto della finalità che si dovrebbe perseguire.

Il risultato concreto dell'applicazione di questi strumenti è che, secondo un calcolo del CER<sup>6</sup>, oltre un milione di famiglie titolari di un livello di reddito medio dovranno affrontare una spesa equivalente a circa 3 milioni l'anno per potersi pagare quei servizi dai quali li escludono gli strumenti di contenimento della domanda. Si è così generata una vera e

<sup>6</sup> v. Rapporto Centro Europa Ricerche n. 4 del 1997.

propria «trappola della povertà». Chi dispone di redditi superiori ad una certa soglia non ottiene servizi *gratis*, ma quando paga di tasca propria i servizi che gli sono necessari si ritrova con redditi inferiori alla soglia di riferimento. Infatti, costui, giacché prima superava il limite di reddito previsto, resta escluso anche dagli altri servizi e, se intende usufruirne, deve subire un'ulteriore contrazione del proprio reddito disponibile. Ha la sola colpa di essersi collocato al di sopra di quel fatidico limite. Chi invece era partito con redditi solo un po' al di sotto della soglia considerata, continua ad avere i servizi *gratis*, con il vantaggio che l'effetto di reddito che ne deriva non si somma alle sue entrate. Continua, quindi, a pagare tasse inferiori.

Considerato dal punto di vista della finanza pubblica, il risultato finale dell'operazione è quello di lasciare tranquillamente innescate le bombe ad orologeria che covano nei settori più a rischio della spesa. Visto dalla prospettiva dei cittadini, il sistema descritto ha il solo effetto di obbligare i ceti medi ad acquistarsi privatamente molti servizi, che ad altri vengono offerti gratuitamente. L'ovvia conseguenza è il loro ulteriore impoverimento, dato che, da una parte, sopportano un carico fiscale crescente e, dall'altra, pur pagando più tasse di prima, ottengono meno servizi pubblici. Se ne hanno bisogno li devono pagare due volte, la prima con le tasse e la seconda di tasca propria.

Non solo. La definizione dei parametri per la fissazione delle soglie di reddito cui si applicano riccometro e sanitometro avviene mescolando dati relativi al reddito e al patrimonio. Il che non è privo di conseguenze. Anche se il sistema italiano prevede già un'imposizione fiscale sul reddito, cui si somma qualche imposta patrimoniale, come è il caso dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) resta il fatto che, se si tassano contemporaneamente reddito e patrimonio, si realizza una forma di doppia imposizione, dato che il patrimonio è formato dal reddito prodotto e già tassato. La stessa cosa vale per gli indicatori di reddito per la fruizione dei servizi pubblici: infatti, la capacità economica di sostenere la spesa per ottenere un certo servizio deriva o dai propri redditi o dal proprio patrimonio. Sommare i due cespiti non ha altro effetto che di penalizzare il risparmio, poiché il consumo sfugge comunque a questa contabilizzazione. Ciò, ovviamente, senza tener conto del fatto che, anche in questo caso, si tratta di un'onere di carattere sostanzialmente fiscale, che accresce, anche se in modo indiretto, la progressività della curva delle aliquote.

### *Le finte liberalizzazioni*

Anche altre riforme, come quelle del commercio e delle professioni, non celano la volontà di operare una rivoluzione nella struttura dei ceti sociali. Il decreto sul commercio porterà alla graduale trasformazione dei commercianti italiani, da lavoratori autonomi, in dipendenti di qualche grande catena distributiva. La riforma delle professioni costringerà molti professionisti a passare agli ordini di potenti gruppi, in molti casi guidati da capitale estero.

Non a caso, si tratta di un approccio parziale, che non considera altri settori, che andrebbero anch'essi ricondotti alle regole dell'economia di mercato. Con la conseguenza che gli effetti rischiano di essere esattamente il contrario di quelli propagandati.

Quanto alla cosiddetta liberalizzazione del commercio, essa comporta sicuramente l'effetto positivo di abolire il vecchio sistema di licenze, che dava luogo a rendite di posizione e originava traffici poco chiari in occasione del passaggio di mano degli esercizi, ma non ha per nulla liberalizzato il settore e rischia solo di portare alla rovina economica una categoria di 900 mila piccoli imprenditori<sup>7</sup>. Il fatto è che questa liberalizzazione interviene solo per i piccoli esercizi. Chiunque potrà aprire un negozio e vendere ciò che vuole, senza più l'ostacolo della licenza e del limite della categoria merceologica: ne deriverà una fortissima concorrenza nella micro-distribuzione.

Ma non è detto che questa concorrenza si rifletterà nella diminuzione dei prezzi per i consumatori. Infatti, la grande distribuzione e gli ipermercati non sono toccati dalla riforma; per loro resta il numero chiuso, fissato dalle regioni, ma modificabile – e la cosa non è comprensibile se non si tiene conto degli interessi concreti – direttamente dal Ministero dell'industria. Saranno dunque le grandi catene distributive che faranno i prezzi: dapprima bassi, per espellere dal mercato i piccoli, che vedranno ridursi man mano i margini di profitto, sino a non poter sopravvivere, e poi alti, per lucrare il più possibile dalla situazione di oligopolio ottenuta. Una volta conseguito questo risultato, le grandi catene distributive saranno libere di dettare le proprie regole e, considerando anche che gli attori principali del settore sono pochi, di accordarsi tra loro per spartirsi il mercato e accrescere il più possibile i propri profitti. In definitiva, l'effetto complessivo della lotta tra i piccoli e di quella, impari, tra i piccoli e i grandi e la minaccia dell'oligopolio dei grandi non costituisce la liberalizzazione del sistema, ma semplicemente la condanna alla sparizione dei piccoli. Senza che sia insieme garantito lo sviluppo della concorrenza e, soprattutto, quello che dovrebbe costituire il primo obiettivo di qualsiasi politica di ripristino delle regole di mercato, la diminuzione dei prezzi pagati dai consumatori.

In questo modo, si ottiene l'effetto di avvantaggiare alcuni specifici gruppi di interesse, che sono più facilmente controllabili: è molto più semplice trovare un accordo con pochi oligopolisti che ottenere il consenso di una pluralità di soggetti autonomi. Quando poi alcuni degli oligopolisti sono anche vicini a chi detiene le briglie del potere, basti pensare al sistema delle «Coop», il vantaggio si raddoppia.

Non vale, dunque, affermare di aver perseguito politiche di liberalizzazione se la loro applicazione artificialmente parziale è tale da frustrare la possibilità di raggiungere il fine che si proclama di voler conseguire. Se si vuole liberalizzare il mercato, occorre farlo fino in fondo

---

<sup>7</sup> Secondo i dati Unioncamere, nel 1998 sono state «cancellate» 12 mila aziende commerciali ed entro il 2000 è previsto un calo dei punti vendita al dettaglio da 434 mila a 383 mila, cioè di 51 mila negozi.

e, soprattutto, estendere le liberalizzazioni al comparto che è il più distorsivo delle regole di mercato, quello del settore pubblico. Altrimenti non si fa altro che alimentare un gioco degli equivoci, che ha il solo scopo di coprire un trasferimento di ricchezza e, in definitiva, una manovra di potere.

Considerazioni non dissimili possono essere svolte per la liberalizzazione delle professioni. Se certamente è illiberale il sistema degli ordini professionali, con il quale si è costruito un meccanismo di numero chiuso per l'esercizio di alcune professioni – con la conseguenza di limitare la concorrenza e di assicurare redditi più elevati a chi appartiene all'ordine – l'apertura del mercato alle società di capitali non va certo nel senso della tutela degli acquirenti dei servizi dei professionisti.

L'ingresso delle società provocherà effetti non dissimili a quelli che la grande distribuzione causerà nel commercio: ne risulterà uno spiazzamento dei professionisti individuali, che non potranno offrire la gamma di servizi che le grandi società sono in grado di organizzare e che, per questo motivo, perderanno quote di mercato, a vantaggio di chi potrà lucrare successivamente una posizione di rendita monopolistica. La presenza di grandi strutture nel mercato delle professioni non avrà l'effetto di aumentare il numero dei professionisti che offrono i loro servizi, né di far calare i prezzi o di migliorare la qualità. Poiché il potere di decidere le quantità offerte e i prezzi da richiedere si concentrerà in poche mani, la conseguenza sarà opposta: un servizio peggiore a prezzi più elevati. In sostanza, non c'è nessuna garanzia di una maggiore convenienza per chi ricorre ai servizi dei professionisti: se oggi è possibile contrattare per spuntare un prezzo migliore con il proprio professionista di fiducia, domani non si potrà fare altro che subire i prezzi imposti dal ramo italiano di una potente multinazionale. Anche la qualità del servizio probabilmente è destinata a scadere, dato che non ci si troverà più di fronte a chi mette ogni volta in gioco il suo buon nome, ma ad un lavoratore dipendente di una società, che si preoccuperà solo di arrivare a fine mese e di non scontentare il proprio amministratore delegato.

Se il problema è quello di impedire gli accordi monopolistici e i numeri chiusi e di evitare che attività che possono comportare rischi per le persone siano svolte da soggetti non qualificati, allora la strada è quella di prevedere un sistema di esami di Stato per chi vuole intraprendere una professione e poi lasciare al mercato decidere se il professionista è in grado di farlo bene oppure no. Per evitare rischi a chi si affida a professionisti poco esperti, si potrebbe prevedere un sistema di assicurazioni o di fidejussioni bancarie, che consentano di coprire possibili danni patrimoniali.

Seguire altre strade, come sta avvenendo, lascia intendere che il vero scopo non è tanto quello di ottenere una più rigogliosa crescita del sistema economico – obiettivo che dovrebbe essere perseguito con coerenza in tutte le decisioni di politica economica e non solo in quelle che riguardano alcune categorie di lavoratori – quanto quello di utilizzare lo strumento della regolamentazione dei mercati per mutare le abitudini dei consumatori, indirizzandoli verso prestabiliti fornitori di beni e servizi.

*La scuola*

Per ottenere una società orientata allo sviluppo occorre non solo liberalizzare il mercato, ma anche educare i cittadini, soprattutto quelli di domani. Compito che spetta alla scuola. Quello dell'istruzione è un argomento affrontato il più delle volte sulla base di preconcetti, che impediscono di andare alla radice del problema. Per farlo occorre partire dalla domanda fondamentale: quella circa lo scopo della scuola. Solo dopo aver risposto ad essa potremo valutare se la scuola italiana corrisponde alle finalità che vogliamo assegnare all'istruzione e se la sua organizzazione è ragionevolmente efficiente ed efficace.

La scuola serve a dare ai giovani gli strumenti necessari per comprendere la realtà nella quale vivono e a farli impadronire delle conoscenze indispensabili per inserirsi con successo nel mondo del lavoro.

Occorre rivoluzionare il modo di considerare i problemi dell'istruzione sotto il profilo dei suoi effetti sullo sviluppo economico. Tutto è cambiato dall'epoca in cui i paesi di più antica civiltà, e in particolare quelli dell'Europa occidentale, potevano lucrare la propria posizione di vantaggio relativo rispetto al resto del mondo, grazie al più alto livello di istruzione dei propri cittadini e alla loro tradizione culturale. Oggi le nuove tecnologie e i sistemi di comunicazione di massa hanno annullato questa condizione privilegiata. La nuova alfabetizzazione dipende dalla televisione e dai *computer*. Il cittadino di Firenze non potrà contare più sul suo patrimonio genetico, che deriva da una storia millenaria, per affrontare la sfida nei mercati mondiali, quando il cittadino di Mumbay è in grado di utilizzare gli strumenti dell'alta tecnologia più efficacemente e a costi inferiori.

È indispensabile aggiungere il supporto della conoscenza delle tecnologie alla base culturale tradizionale dei nostri giovani, ben sapendo che, ad esempio, la rinomata inventiva italiana non avrebbe possibilità di successo da sola, ma che occorre trasformarla in un valore aggiunto rispetto a ciò che altri sono già in grado di fare.

Per questi motivi, è indispensabile riformare radicalmente la scuola. A cominciare dal modo stesso di insegnare. Si tratta di iniziare un processo che veda un reale collegamento tra teoria e pratica. Le imprese dovrebbero entrare nel circuito scolastico-formativo, mentre dovrebbero essere soppresse tutte quelle forme di sedicente formazione professionale che non danno una preparazione seria, ma che servono più che altro a finanziare i formatori. Il processo dell'inserimento delle imprese nel mondo della scuola potrebbe essere agevolato attribuendo, a quelle che investono in istruzione, *bonus* fiscali o contributivi nel caso in cui assumano i giovani che hanno formato. Non si dovrebbe trascurare anche la possibilità di definire un sistema di premi in termini economici, per esempio mediante l'attribuzione di maggiori incentivi retributivi ai docenti delle scuole i cui diplomati trovino più facilmente lavoro.

Occorrerebbe inoltre aggiornare i programmi, per fornire ai giovani i necessari strumenti per affrontare con successo le sfide del mondo del lavoro: è il caso soprattutto dell'inglese e dell'informatica. E, forse, domani, della telematica. Tutti sanno che, se non si conoscono i *computer*

e non si parla correntemente inglese, non si può aver speranza di trovare un lavoro qualificato. Non si tratta di un processo di riqualificazione che può produrre effetti immediati. Infatti, per insegnare adeguatamente queste materie, occorre anche disporre di docenti che le conoscano approfonditamente. Il primo intervento è, dunque, quello della formazione dei docenti. Il che non è obiettivo facile né ottenibile in breve tempo. Per questo occorre partire al più presto. Non si deve neppure trascurare la diffusione delle nuove tecnologie: l'accesso gratuito ad *Internet* costituirebbe lo strumento più semplice, meno macchinoso rispetto alle proposte avanzate dal Governo, e meno costoso per avvicinare i giovani al nuovo sapere diffuso.

Per conseguire questo risultato, è però indispensabile porre l'istruzione al vertice delle preoccupazioni dei nostri governanti. Se l'istruzione costituisce l'elemento fondamentale per la modernizzazione del paese, non si può essere ipocriti. Ad essa devono essere indirizzate le risorse finanziarie necessarie. Oggi all'istruzione, compresa l'università, va poco più del 7 per cento della spesa pubblica complessiva. Si tratta di una percentuale ridicolmente insufficiente, che deve essere incrementata in modo sostanziale. Investire in capitale umano e nelle generazioni future è il migliore degli investimenti possibili.

#### *La proletarizzazione dei ceti medi*

Obiettivo è, dunque, quello di modificare la struttura sociale del paese proletarizzando i ceti medi, in modo da contenere il peso economico delle categorie politicamente ostili. Si tratta ovviamente di una scelta inaccettabile da un punto di vista morale e tragica da un punto di vista economico. Essa ci riporta indietro di ottocento anni: reintroduce meccanismi di economia corporativa basata sui monopoli degli esercenti di arti e mestieri, con la previsione di regole generali e di eccezioni altrettanto ampie, con la disciplina separata dei diversi settori e con la mancanza di regole semplici, chiare e conoscibili ed applicabili da tutti. Con l'aggravante che, nell'Italia medioevale, le corporazioni servivano a creare un mercato monopolistico, ma almeno erano composte da una pluralità di individui e, all'interno di ciascuna di esse, le scelte erano collettive. Oggi le nuove corporazioni non sono tra persone, ma tra entità anonime, il che rende più difficile l'individuazione della responsabilità e la trasparenza delle scelte.

Il tentativo di proletarizzare la piccola e media borghesia, nella speranza di trasformarla in un elettorato ammansito e consenziente con il Governo è fin troppo scoperto.

Si tratta di un obiettivo antistorico ed irrazionale. Il problema è esattamente l'opposto: occorre portare i soggetti economici meno favoriti ad un livello di reddito superiore e creare le condizioni per ampliare numericamente il ceto medio. Non solo perché un maggior benessere per tutti è un auspicabile obiettivo, ma anche perché il miglioramento del proprio *status* sociale favorisce la condivisione dei valori della società e ne agevola il progresso civile. È infatti obiettivo desiderabile non quello di togliere ai ricchi per

redistribuire ai poveri, ma piuttosto quello di far diventare benestanti anche i poveri.

La spinta verso il benessere, però, sembra non appartenere ai cromosomi della sinistra, che trova invece nel sottosviluppo il più fertile terreno di cultura. In Italia sono nati in questi anni i primi Governi regressivi della sua storia. Ma la storia cammina, e procedere voltando la testa all'indietro è sempre pericoloso. L'eurocomunismo deriva da teorie che hanno dimostrato il loro fallimento nei paesi dove sono state applicate, è una dimenticanza non rimossa insieme alle macerie del muro di Berlino, è una realtà italiana di questi anni di fine secolo; non vorremmo che si trasformasse in un serio problema per l'Europa di domani. Governare contro i ceti sociali che producono la ricchezza non avrà altra conseguenza se non quella di prosciugare i flussi finanziari destinati a migliorare le condizioni di vita dei più poveri e al mantenimento di quel vasto ceto che si riconosce nella cultura assistita dallo Stato che si illude di poter disegnare dall'alto della torre dove si è trincerato il cambiamento della società. Anche costoro finiranno per rinnegare il loro stesso prodotto.

### **Troppe tasse uccidono le tasse**

Nel 1999 il giorno della libertà fiscale coincide con il 21 giugno. Era il 18 dello stesso mese nel 1998. Malgrado tutte le promesse di diminuire la pressione fiscale, i cittadini italiani sono stati costretti a lavorare 173 giorni su 365 per lo Stato<sup>8</sup>.

### *L'espansione della spesa pubblica*

Ciò significa che, come abbiamo visto, ogni cittadino lavora i primi sei mesi dell'anno per pagare imposte, tasse e contributi e da luglio in poi per sé e per la propria famiglia. Si tratta di un fatto assolutamente innaturale. Che ha conseguenze paradossali. Il cittadino cercherà di evitare in modo più o meno lecito di subire questo esproprio e, quando non ci riuscirà, sarà disincentivato dal produrre e guadagnare di più, perché per ogni lira aggiuntiva che guadagna ne deve dare mezza allo Stato.

Qualunque uomo moderno considera una vessazione insopportabile il fatto che i cittadini della Roma imperiale o i sudditi dello zar di Russia fossero costretti a prestare servizio militare per decine di anni: occorre allora domandarsi che altro sia, se non una prestazione personale obbligatoria, anche se sicuramente meno rischiosa dal punto di vista dell'incolumità fisica, la costrizione di dare allo Stato la metà dei propri redditi. Se una persona vive ottant'anni, effettua un servizio fiscale obbligatorio di ben quarant'anni (è ovvio che valgono anche gli anni della fanciullezza e della vecchiaia, perché nei primi i suoi genitori pagavano

---

<sup>8</sup> Il che rappresenta un totale generale delle spese delle amministrazioni pubbliche che equivale, per il 1998, al 49,7 per cento del prodotto interno lordo (fonte: Banca d'Italia).

per lui e negli ultimi paga con una quota della propria pensione e comunque sempre con le imposte indirette che colpiscono i beni che consuma), molto più lungo dei servizi cui erano obbligati i sudditi dello zar.

Non è solo questione di libertà: l'eccessiva pressione fiscale ostacola lo sviluppo economico. Infatti, maggiore è la quantità di risorse sottratta ai cittadini con le tasse, minore risulta essere il loro reddito disponibile, e quindi i soldi destinati ad acquistare beni e a risparmiare. Minori sono gli acquisiti e meno lavoro c'è per coloro che producono i beni da porre sul mercato; minore è il risparmio e meno c'è possibilità di investire, e quindi di sviluppare il sistema economico. Si realizza una sorta di «effetto valanga», nel quale più aumentano le tasse, più si riduce lo sviluppo, minori sono le attività economiche, più esigue sono le entrate statali, più diminuiscono le entrate, più è necessario aumentare ancora una volta le tasse e più si riduce lo sviluppo, e via di seguito. La valanga diventa sempre più rapida e sempre più grande, sino a quando trascina tutto con sé, arriva a valle, sommerge la società civile e blocca l'economia. Troppe tasse uccidono le tasse<sup>9</sup>.

La stessa cosa si verifica nei rapporti tra Stati. Se un paese applica un'imposizione fiscale troppo elevata, il risultato è che gli abitanti di quel paese tenderanno a scegliersi le tasse «coi piedi»: lo abbandoneranno per recarsi dove la tassazione è minore. Si tratterebbe di una soluzione ottima, perché indurrebbe il paese «torchiatore» a ridurre le sue pretese, se non si trattasse di una possibilità limitata. Infatti, non tutti hanno la possibilità di scegliere dove pagare le proprie tasse: lo possono fare solo le imprese, i risparmiatori più sofisticati e alcune categorie di lavoratori altamente professionalizzati. I pensionati, i disoccupati, gli operai, gli artigiani, i piccoli commercianti, i piccoli imprenditori e gli impiegati difficilmente troverebbero un altro lavoro all'estero – soprattutto in Europa, dove si parlano lingue diverse – o vi si potrebbero agevolmente trasferire: le categorie di per sé più deboli sono quelle che subirebbero più degli altri i danni dall'abbandono fiscale del paese da parte della componente più ricca della popolazione.

Il che, ovviamente, non vuol dire che si debbano chiudere le frontiere, perché in un mondo interconnesso la chiusura delle frontiere porta all'isolamento e quindi a maggiore povertà.

<sup>9</sup> Si veda, nella seguente tabella, il rapporto diretto esistente tra pressione fiscale e tasso di disoccupazione:

Pressione fiscale	pressione fiscale		tasso di disoccupazione	
	1985	1998	1985	1998
Francia	44,5	46,7	10,2	11,7
Germania	38,1	42,3	7,2	10,9
Italia	39	43,6	8,6	11,6
Irlanda	36,4	34,2	16,9	8,9
Spagna	28,8	35	21,6	18,9
Regno Unito	37,9	36,3	11,5	4,7

Neppure, però, significa che tutti i paesi debbano adottare identiche aliquote fiscali. Infatti, la medesima pressione fiscale, in un contesto di cambi fissi o di moneta unica, dove gli Stati non dispongono più del potere di correggere l'andamento delle loro economie nei rapporti con l'estero con gli ordinari strumenti della politica monetaria, rende ancora più violento il trasferimento degli effetti di eventuali crisi di carattere locale o settoriale direttamente sul tasso di sviluppo, e quindi sul livello dell'occupazione.

Un mito che ha avuto molto successo negli ultimi tempi è quello secondo il quale in Europa non ci saranno problemi di concorrenza tra paesi, perché si arriverà ben presto ad una armonizzazione del trattamento fiscale dei redditi da capitale. Si tratta di un tema suggestivo forse per l'immaginario collettivo delle sinistre, ma praticamente pericoloso. Ben si possono comprendere i motivi per i quali un trattamento fiscale omogeneo dei capitali può fornire l'immagine di una Europa attenta agli eccessi capitalistici ma contemporaneamente trepida per lo sviluppo della propria economia, ma in realtà si tratta di un triste stereotipo. Se si fissa un'aliquota unica per i rendimenti dei capitali in tutt'Europa, si ottiene il risultato di danneggiare ancora di più di quanto non lo possano essere in conseguenza della moneta unica le zone economicamente marginali e meno prospere; tali zone, infatti, non potranno attirare capitali e quindi vedranno allontanarsi la possibilità di realizzare investimenti. Il divario di reddito tra loro e le zone più sviluppate crescerà inarrestabilmente. L'aliquota unica danneggerebbe i più deboli.

Ma danneggerebbe anche l'intera economia europea se fosse fissata ad un livello troppo elevato. In questo caso, i capitali fuggirebbero dall'Europa, si allocherebbero altrove e gli investimenti nel continente scemerebbero paurosamente. Con l'ulteriore effetto di rendere più arduo l'incremento dell'occupazione.

D'altra parte, se l'aliquota fosse fissata in termini troppo bassi, si otterrebbe il paradossale risultato di tassare il capitale in modo irrisorio e di far gravare tutto il carico fiscale sul lavoro e sui beni immobili, che per loro natura non possono sfuggire; il che non è certamente condivisibile sotto il profilo etico. In sostanza, non esiste un'aliquota ideale, e dunque non è ideale neppure il principio.

Che le tasse siano un problema e non una soluzione è dimostrato anche dal fatto che il contribuente non riesce più a percepire l'imposta come un metodo per ripartire una spesa collettiva, ma come un'espropriazione e una vessazione nei suoi confronti; tant'è vero che tutti, dai più poveri ai più ricchi, lamentano l'eccessivo peso del fisco e che tutti i Governi lo riconoscono e promettono, con intenzioni più o meno serie, di ridurlo. Poi magari si comportano nel modo esattamente contrario, come è avvenuto in Italia negli anni dal 1996 al 1998, quando la pressione fiscale è aumentata di circa due punti in rapporto al prodotto interno lordo, malgrado le reiterate promesse di diminuirla.

Sempre in tema di distanza tra promesse e comportamenti effettivi, occorre tener conto del fatto che la materia fiscale non può essere disciplinata a cuor leggero, né le leggi tributarie possono essere modificate a giorni alterni, emanando una legge, osservando gli effetti che produce e,

se non piacciono, modificandola. Il tutto nell'arco di uno o due esercizi finanziari. Il solo vero effetto che una simile prassi provoca è quello di spingere il contribuente a non prendere sul serio il volere del legislatore, e dunque a cercare di sottrarsi al nuovo balzello. Non si tratta solo di un costume diseducativo, è anche un metodo dannoso per l'ordinata gestione della cosa pubblica. Non c'è settore peggiore di quello tributario per tentare esperimenti sociali.

Sulla questione dell'evasione, occorre evitare di cadere nella consueta trappola, che dai «Promessi sposi» in poi è sempre stata utilizzata quando non si è in grado di risolvere un problema. Ai tempi della peste di Milano erano gli untori che propalavano il morbo, oggi sono gli evasori che si sottraggono ai loro doveri e provocano l'effetto di far pagare ai contribuenti onesti molto più di quanto questi dovrebbero. Certamente, non pagare le tasse è riprovevole, ma è indubitabile che esiste una corrispondenza tra il numero degli evasori e il livello di pressione fiscale nominale e reale: più cresce la pressione fiscale, più i contribuenti sono stimolati o necessitati a sottrarsi. Non ha altro scopo se non quello di ricercare il consenso politico il mettere l'una contro l'altra le diverse categorie di cittadini, che in realtà sono soggette ad un identico trattamento e il cui comportamento può dipendere a volte esclusivamente dalle condizioni oggettive in cui si trovano. Non diversi sono i casi in cui, in presenza dei medesimi presupposti fiscali, si applicano imposte nominali diverse: accade con il lavoro autonomo che, a parità di reddito, è tassato percentualmente più del lavoro dipendente, solo perché si presume che sia popolato di evasori.

#### *Meno tasse o meno spese?*

Si apre un'ulteriore questione: nel momento in cui il Patto di stabilità europeo conferma l'obbligo di procedere nel risanamento del bilancio pubblico, occorre chiedersi se, per migliorare i saldi di finanza pubblica, sia preferibile diminuire prima la spesa pubblica e poi le tasse, oppure diminuire direttamente e subito le tasse e quindi ottenere come effetto derivato la diminuzione della spesa.

La prima strada è stata seguita dai Governi europei continentali e la seconda principalmente dagli Stati Uniti e dalla Gran Bretagna negli anni '80 e dall'Irlanda, Olanda e Spagna negli anni '90. Come ha dimostrato l'esperienza, sarebbe ovviamente più ragionevole diminuire prima la spesa e poi, sulla base di questa, calibrare il livello delle tasse. Tuttavia c'è un aspetto da non sottovalutare. Infatti, per diminuire la spesa occorre convincere una alla volta le varie categorie e i gruppi di pressione finanziati dallo Stato a rinunciare alle risorse pubbliche che sono loro elargite. Il che è un'impresa quasi diabolica. Tanto più che anche buona parte dell'amministrazione pubblica vive per erogare questi finanziamenti, e dunque resiste ad ogni tentativo di compressione della spesa. Infine, significa aprire una guerra tra le diverse categorie, perché ognuno tende ad esercitare pressioni per mantenere al livello esistente il finanziamento pubblico che lo riguarda e scaricare il costo dell'aggiustamento sui propri vicini. Il risultato di questa guerra sorda è che tutti co-

loro che vivono di soldi pubblici si accordano per lasciare le cose come stanno, a danno dei contribuenti. Quest'ultimi, infatti, sono soggetti non identificabili, senza volto, politicamente non organizzati e che soprattutto non sono posti in condizione di valutare con precisione quanta parte delle loro tasse è distribuita sotto forma di sovvenzione ai diversi beneficiari. In questo modo, chi vive di pubblico denaro non giustificato dalla qualità e quantità del proprio lavoro o dei servizi forniti nutre una non infondata speranza di impunità e l'effetto finale è quello di mantenere lo *status quo*. Per recidere alla radice il problema non c'è altra strada se non quella di partire dalla riduzione della pressione fiscale.

La modifica dell'impianto complessivo del sistema fiscale, che è stata attuata dalle riforme dell'ultima parte degli anni '90, è stata finalizzata a spostare l'asse del prelievo tra le diverse categorie dei cittadini, in modo da utilizzare la leva tributaria come strumento di lotta di classe. Ciò non tanto per la circostanza che, aumentando la pressione fiscale cresce di conseguenza il peso che sono chiamati a sopportare coloro ai quali sono applicate aliquote più alte: come è noto, in un sistema di aliquote progressive delle imposte sui redditi personali, l'incremento della tassazione porta anche all'aumento della percentuale di reddito corrisposta come imposta. Ma soprattutto perché l'occasione è stata colta per realizzare una redistribuzione del carico tra le diverse imposte e, all'interno delle varie imposte, tra le diverse categorie di contribuenti.

Per rendersi conto di come sia stato utilizzato un meccanismo di ristrutturazione della fiscalità in funzione prevalentemente punitiva basta ricordare quanto già detto a proposito dell'IRAP, circa il fatto che questa nuova imposta ha spostato il prelievo sui ceti medi e ha favorito le grandi imprese, che peraltro già costituiscono oggetto di premurose e costanti cure dei governanti.

La stessa cosa vale per la DIT: la *dual income tax* colpisce le imprese indebitate e favorisce quelle che possono ricorrere a finanziamenti tramite il sistema della Borsa. Si tratta di un aiuto al grande capitalismo, ai danni delle imprese piccole e piccolissime. Imprese che, assai probabilmente, saranno in molti casi messe in seria difficoltà in conseguenza dell'introduzione di studi di settore che definiscono tipologie di redditi medi – sui quali si applica un'imposta strutturata non diversamente da una *minimum tax*, da pagare in ogni caso, anche in presenza di redditi inferiori, salvo una dimostrazione diabolica del contrario – che non sono sempre estensibili automaticamente a tutte le realtà del territorio nazionale, e soprattutto alle imprese marginali delle zone depresse.

Quanto, infine, all'IRPEF, è stata ridisegnata la curva delle aliquote in modo da colpire i redditi dai 30 ai 130 milioni: chi è al di sopra di questi valori ottiene un vantaggio, mentre la gran massa dei contribuenti medi è chiamata, ancora una volta, a pagare più di prima. Con la conseguenza che ne è risultato accelerato il processo verso la loro progressiva proletarizzazione.

Le stesse osservazioni valgono per la nuova tassazione sulla casa, che prevede un'aliquota fissa, più conveniente per i contribuenti che sono assoggettati ad un'aliquota marginale dell'IRPEF superiore a quella stabilita per gli immobili. Ciò, ovviamente, senza considerare il fatto

che l'imposta è divenuta più «salata» per tutti, in conseguenza dell'incremento dei valori catastali, e quindi danneggia di più i piccoli risparmiatori e i proprietari della casa di abitazione, che non rappresentano certo una categoria di pericolosi plutocrati.

### *Far scendere la pressione fiscale*

L'utilizzo della leva fiscale con modalità tali da portare al sottosviluppo economico e alla modifica della struttura delle classi sociali è un pericolo assolutamente da evitare: occorre scongiurarlo adottando opzioni radicalmente innovative.

In primo luogo, è indispensabile ridurre la pressione fiscale in modo assai consistente: non dovrebbe essere consentito prelevare una quota superiore ad un terzo del reddito dei contribuenti. Tra l'altro non sarebbe neppure vantaggioso per lo Stato. Infatti, lasciare ai cittadini una maggiore dose di reddito disponibile consente di ottenere maggiore sviluppo economico, e quindi di creare più lavoro e più ricchezza, tassando i quali è possibile ripagarsi della diminuzione della pressione fiscale. Una drastica riduzione delle aliquote fiscali <sup>10</sup> porterebbe, infatti, esclusivamente a squilibri nel brevissimo periodo, circa uno o due anni, e già nel terzo anno sarebbe possibile recuperare il gettito perduto grazie al meccanismo della crescita.

È quanto è già avvenuto a seguito dell'applicazione della cosiddetta «legge Tremonti» <sup>11</sup> del 1994, che consentiva alle imprese la detassazione degli utili reinvestiti. Si tratta di una strada percorsa, negando però di farlo, anche successivamente, con la cosiddetta SUPERDIT. È la strada giusta e va estesa a tutti i settori economici e senza ristretti limiti temporali, in modo da evitare un'inefficiente riallocazione delle risorse, come è avvenuto nel caso delle varie rottamazioni.

Il livello di tassazione sulle imprese è il seguente:

Paesi	1980	1997	1998
Belgio.....	48	40,17	40,17
Danimarca.....	37	34	34
Francia.....	50	36,66	36,66
Germania.....	61,7	55,08	54,3
G. profitti distribuiti.....	44,3	41,05	40,54
Irlanda.....	45	36	32
I. industria manifatturiera		10	10
Italia.....	36,52	53,2	41,25(31,25)

<sup>10</sup> Vedi la proposta di G. Tremonti, che prevede per le persone fisiche un'area di esenzione per i titolari di redditi fino a 25 milioni e gli anziani, un'aliquota di base del 23 per cento per tutti e un'aliquota del 33 per cento sui redditi superiori ai 200 milioni. La riduzione delle entrate si coprirebbe agevolmente per il 50 per cento con la crescita delle entrate indotte dal maggiore sviluppo, per il 30 per cento con la riduzione dei comportamenti evasivi ed elusivi e per la restante parte con una riduzione della spesa; v. Meno tasse e più sviluppo, Il Giornale, maggio 1999.

<sup>11</sup> Decreto-legge 10 giugno 1994, n. 357, convertito dalla legge 8 agosto 1994, n. 489.

Paesi	1980	1997	1998
Lussemburgo.....	45,5	39	37,45
Paesi Bassi.....	46	35	35
Portogallo.....	51,2	37,6	37,6
Spagna.....	33	35	35
Regno Unito.....	52	31	31
Grecia.....		35	35
Austria.....		34	34
Finlandia.....		28	28
Svezia.....		28	28
media UE.....	46,9	36-38	35,6-37,3

Fonte: CNEL

Come si può notare, le aliquote sono cresciute considerevolmente negli ultimi vent'anni nel nostro paese, con un andamento divergente rispetto a quello medio europeo. Gli effetti sono quelli già visti.

A proposito del valore dell'aliquota nominale dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche applicata nel 1998, occorre far presente che essa è calcolata includendo l'IRAP. Per questo motivo il dato rischia di essere falsato dalla circostanza che l'IRAP colpisce anche i costi (come ad esempio personale e mutui) e non solo ai redditi. Se si considerasse l'aliquota effettiva dell'IRAP applicata ai redditi, l'aliquota reale dell'IRPEG risulterebbe molto superiore rispetto a quella nominale.

Si può discutere inoltre se sia opportuno mantenere un sistema composto da una pluralità di aliquote sui redditi delle persone fisiche, ovvero ridurre drasticamente il numero delle aliquote. Motivi di razionalità del sistema e di chiarezza nei rapporti tra fisco e contribuente spingono verso un'aliquota unica, di livello ragionevolmente basso, oppure verso non più di due aliquote, dell'ordine del 20 per cento l'inferiore e del 35 quella superiore, accompagnate da un robusto meccanismo di deduzioni e detrazioni per i redditi più bassi. In questo modo si potrebbe salvaguardare il principio costituzionale della progressività del sistema tributario, evitandone quell'applicazione esasperata, che ha indotto molti a rinunciare a percepire quote ulteriori di reddito, per evitare di versarne in tasse una quota troppo elevata. Ovviamente, l'alleggerimento del peso del fisco dovrebbe essere accompagnato dalla semplificazione e dall'abolizione di molte delle agevolazioni esistenti, in modo che quella parte del reddito che sfugge oggi a tassazione vi possa rientrare, il rapporto fiscale sia più chiaro e il gettito meno aleatorio. Se le entrate fossero insufficienti, il minor gettito si potrebbe compensare con un incremento delle imposte indirette, che, tra l'altro, consentono minori possibilità di evasione.

Esiste comunque una «prova del nove» per verificare se un sistema fiscale è equo. Consiste nel lasciare ai contribuenti la scelta se pagare le imposte sulla base della legge italiana o applicando la legge di uno qualsiasi degli altri paesi dell'Unione europea, con relazione alla determinazione dell'imponibile e dell'aliquota. Sarebbe interessante consentire questa facoltà e valutarne gli effetti. Anche per permettere ai cittadini di disporre di uno strumento più efficace per valutare se la quantità e

qualità di servizi che ricevono è paragonabile, a parità di imposte, a quella degli altri cittadini europei.

#### *Ridurre il numero delle imposte*

Diminuire le aliquote non basta, occorre anche semplificare il rapporto tributario tra fisco e cittadino, a cominciare dalla riduzione del numero delle imposte. Numerose sono le tasse inutili, che rappresentano solo un aggravio, il più delle volte burocratico, per il cittadino senza un corrispondente vantaggio in termini di gettito. Molte imposte fruttano poco, hanno costi di esazione elevati e non hanno più una funzione economica. È il caso delle imposte di successione tra coniugi e tra genitori e figli. Sono considerate dai contribuenti come un'ingiusta espropriazione dei risparmi che una generazione trasmette all'altra e, quando non rappresentano un disincentivo al risparmio, colpiscono quasi esclusivamente i contribuenti più modesti, quelli che non dispongono di cospicue fortune da trasferire con scambi di pacchetti azionari. La strada più semplice, e assai poco costosa, è quella di abolirle in modo puro e semplice.

Ulteriore corollario dovrebbe essere quello dell'eliminazione di tutte le forme di doppia tassazione sul risparmio: infatti, il risparmio è già tassato alla fonte nel momento della produzione del reddito, viene tassato poi a valle quando produce frutti, il che costituisce per certi aspetti un'anomalia. Ma non dovrebbe essere consentito tassarlo una terza volta, quando viene considerato come un elemento del patrimonio, sulla base del quale valutare se il contribuente ha diritto o meno ad ottenere una serie di servizi pubblici: in questo caso la tassazione sul risparmio viene sommata a quella sul patrimonio.

È esattamente lo stesso fenomeno che avviene nel caso della tassazione sugli immobili. Quando il proprietario della casa in cui abita è costretto, dopo aver pagato le imposte sui redditi con i quali ha comperato l'immobile, a corrispondere l'IRPEF sul presunto reddito figurativo che gli deriva dal possedere l'abitazione, e poi a versare anche l'ICI sullo stesso cespite, significa che è stato abbandonato il terreno del rapporto tributario in applicazione del principio costituzionale della capacità contributiva, per inoltrarsi in quello dell'esproprio basato sul principio della legge del più forte. Si tratta, anche in questo caso, della dimostrazione del fatto che la logica fiscale dell'inseguire le spese con le tasse porta a risultati paradossali e antiggiuridici. È tempo di ripristinare il principio della logica e del diritto.

Per farlo, la via maestra è quella di introdurre nella Costituzione la regola secondo la quale non sia sufficiente la maggioranza semplice del parlamento per approvare una legge che aumenta le imposte, ma occorra una maggioranza qualificata, ad esempio quella dei due terzi. In questo modo, sarebbe molto difficile introdurre nuove tasse, l'equilibrio di bilancio sarebbe cercato seguendo la via maestra della riduzione delle spese e, per votare le nuove imposte sarebbe indispensabile l'appoggio dell'opposizione. Ne discenderebbe l'effetto virtuoso di impedire alla maggioranza l'approvazione di inasprimenti fiscali che colpiscono, come

è avvenuto, solo una parte della popolazione, e precisamente quei ceti che si riconoscono nell'elettorato tendenzialmente vicino all'opposizione. Cesserebbe quel crescendo di «macelleria sociale» che ha contraddistinto la politica fiscale di questi anni.

### **Arrendersi alla disoccupazione?**

Inutile sottovalutare la questione. Il problema principale in questa fase a cavallo del secolo, problema che si è trasformato in un'angoscia collettiva, è quello della disoccupazione.

La disoccupazione non deriva da un insufficiente intervento dello Stato, ma dalla cattiva qualità e dall'eccesso di spesa pubblica, che finanzia la spesa corrente e i consumi e fornisce una troppo forte protezione a chi ha una tutela da parte del sistema rispetto a quanti ne sono esclusi, ma non consente di realizzare infrastrutture e servizi adeguati per alleggerire i costi di produzione del sistema delle imprese, né agevola la reperibilità delle risorse necessarie per investire e per dar lavoro ed espropria una fetta troppo grande dei redditi di ciascuno, togliendogli il desiderio di massimizzare i propri guadagni.

### *La «concertazione» e il patto sociale*

Nel tentativo di inventare strumenti tanto propagandistici quanto inefficaci, è stato oggetto di grande enfasi l'utilizzo del metodo della politica dei redditi e, in particolare, della «concertazione», che ha trovato la massima espressione nei patti sociali. La concertazione non è altro che un accordo tra chi già detiene una posizione privilegiata: imprese, preferibilmente di grandi dimensioni, e rappresentanti dei lavoratori occupati. Essa può al massimo servire per mantenere questa posizione di vantaggio relativo, ma di per sé non garantisce affatto che siano tutelati gli interessi degli esclusi, che semmai possono essere pregiudicati ancora di più dal fatto che, come è sempre avvenuto, i meccanismi concertativi vengono «oliati» da robusti interventi finanziari dello Stato pagati da tutti i cittadini. Coloro che concertano sono «più uguali» degli altri. Per renderli uguali agli altri occorrerebbe che al tavolo della concertazione fossero almeno chiamati, oltre a Governo, sindacati e imprese, anche i contribuenti, ai quali in definitiva viene portato il conto.

Analoghe considerazioni valgono per proposte, come quella recentemente avanzata, di definire una sorta di accordo tra lavoratori e imprese. I primi dovrebbero acconsentire in sostanza a poter essere licenziati e le seconde si dovrebbero impegnare ad accrescere i loro investimenti. Difficilmente i lavoratori potrebbero accettare di rischiare senza avere nulla direttamente in cambio, mentre è impossibile obbligare le imprese ad investire se le condizioni di mercato non sono convenienti. Resterebbe solo la parte pubblica, cui toccherebbe impegnarsi ad adottare politiche economiche di tipo espansivo, che si tradurrebbero facilmente in una fase di ritorno alla spesa facile.

Ciò vale naturalmente anche per i patti sociali che, dal 1993, si sono susseguiti, con alterne fortune, e, soprattutto per il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, sottoscritto da governo e parti sociali a Natale del 1998.

Il vero oggetto dello scambio contenuto nell'accordo consiste nella futura moderazione salariale dei lavoratori dipendenti, che consentono di non rivendicare aumenti di stipendio se non entro i limiti dell'inflazione programmata europea, in cambio della diminuzione della pressione contributiva, e in futuro anche fiscale, sulle imprese. È un accordo che consentirà forse di tenere sotto controllo il costo del lavoro – in un periodo in cui, in verità, è difficile intravedere il rischio di una nuova esplosione dell'inflazione – ma lascia intatta la rigidità strutturale del mercato, ancora inadatto alle esigenze della competizione globale. E, ancora una volta, il costo di questo aggiustamento viene posto a carico della generalità indistinta dei contribuenti.

L'aspetto positivo del Patto consiste nel fatto che, finalmente, anche sinistre e sindacati hanno riconosciuto che l'occupazione può crescere solo se c'è lo sviluppo e questo è figlio di un più moderato prelievo fiscale e contributivo.

Quello negativo dipende dal fatto che il metodo della «concertazione» non è altro che un meccanismo per scambiare risorse economiche e consenso politico. Con l'effetto di indirizzare le scelte economiche in senso diverso da quanto farebbe un sistema di mercato e di provocare una distribuzione del reddito irrazionale, che non ha neppure finalità redistributive giustificabili se non in base alla spartizione che avviene tra i soggetti titolari della concertazione e che quindi produce una diminuzione del benessere complessivo. L'esatto contrario dell'obiettivo che si proclama di voler conseguire.

D'altra parte, i sindacati si arrogano una rappresentatività che è puramente presunta, dato che, a cinquant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, manca ancora una legge che definisca i termini della rappresentanza sindacale e, soprattutto, che obblighi i sindacati a darsi una struttura democratica.

### *Le crisi asimmetriche*

Non si può sottovalutare inoltre la circostanza che la creazione di un'area a moneta unica rende più consistente il rischio che si possano realizzare pericolose crisi asimmetriche. Crisi che si potrebbero verificare solo in alcuni Stati, o in parte dei loro territori, che non sono in grado di reggere la concorrenza internazionale. Nel passato a queste crisi si è fatto fronte con le svalutazioni della moneta: provocando una diminuzione del valore della moneta del paese in crisi, si poteva dare ossigeno a quella economia, che, lucrando la minore competitività sul prezzo dei suoi beni all'estero, poteva far crescere le esportazioni e riacquisire pezzi di mercato, in modo da accelerare il suo sviluppo e, di conseguenza, incrementare il livello di occupazione. La moneta unica rende tutto questo impossibile.

Né ci si può difendere proponendosi di tornare ad un sistema di controlli dei movimenti dei capitali, o di far ricorso generalizzato ai salvataggi di banche e imprese, né a politiche monetarie espansive. A tale ultimo proposito, non si può non guardare con preoccupazione alla proposta di utilizzare le riserve valutarie in eccesso rispetto alle future necessità della Banca centrale europea per finanziare piani di investimento diretti alla creazione di posti di lavoro. La preoccupazione in materia non è solo un'ubbià dei governatori delle banche centrali dovuta alla loro professione: utilizzare le riserve per aumentare la liquidità non è molto diverso dallo stampare direttamente moneta. Una pratica cui fece ricorso Pancho Villa, ma che non giovò al consolidamento della rivoluzione messicana.

### *Il lavoro non si crea con la spesa pubblica*

È illusorio ritenere che nuovi posti di lavoro possano essere creati con l'utilizzo di risorse pubbliche. Infatti, o queste risorse servono ad avviare produzioni di beni e servizi a prezzi e di qualità competitivi rispetto a quelli prodotti nel resto del mondo, o si tratta di un puro regalo al settore delle imprese, con effetti che si esauriranno tanto più rapidamente quanto più il settore risulterà protetto. Anche in questo caso, tuttavia, il risultato finale è che si dreneranno risorse pubbliche per destinarle a comparti scelti da pochi oligarchi che hanno interesse a conservare il proprio *standard* di reddito, piuttosto che dalla massa anonima dei consumatori che costituiscono il mercato. Il gioco consiste nell'utilizzare i soldi di tutti i contribuenti per favorirne solo una parte; in questo modo il sistema economico è condannato ad avere il fiato sempre più corto.

Quanto agli investimenti in infrastrutture, non c'è dubbio che il nostro paese ne è carente, ma si deve anche notare che le opere pubbliche non costituiscono un bene in sé: lo sono solo se consentono di diminuire le diseconomie esterne che gravano sui costi delle imprese e dei cittadini. Altrimenti si corre il rischio di credere che basti far scavare delle buche ai disoccupati per risolvere il problema della disoccupazione e garantire un futuro alle nuove generazioni.

È del tutto ovvio che non si crea lavoro vero semplicemente sussidiando una parte dei disoccupati. L'unico effetto è quello di legare una palla al piede del sistema economico. D'altronde, che non si tratti di un rimedio percorribile è dimostrato anche dal fatto che, quando si procede ad assunzioni pubbliche, i Governi cercano sempre di tranquillizzare l'opinione pubblica limitandone la quantità o comunque stabilendo dei tetti massimi al numero degli impiegati statali o fissando blocchi temporanei alle nuove assunzioni. Occorre chiedersi perché, se le assunzioni pubbliche costituiscono un bene, non si segua allora direttamente la strada di dare un posto a tutti i disoccupati. La risposta è che non ci sono soldi a sufficienza. Ma, se non ci sono i soldi per tutti, allora trovarne solo per qualcuno significa commettere una leggerezza o un'imperdonabile ingiustizia. D'altra parte, è sin troppo scoperta la motivazione politica di chi vuole, come si sente spesso proporre, procedere all'assunzio-

ne di centinaia di migliaia di lavoratori negli enti locali del Mezzogiorno: non si tratta di altro che del desiderio di ottenerne il consenso elettorale.

### *Il mercato del lavoro*

Non si possono seguire le strade già percorse nel passato e che hanno provocato la crescita del numero dei disoccupati italiani sino a giungere quasi ai tre milioni. Occorre avere coraggio e rivoluzionare la filosofia di approccio al problema.

A cominciare dal mercato del lavoro. Chi è tutelato da un sistema legislativo che impedisce i licenziamenti teme che se i limiti fossero più fragili potrebbe mettere a rischio il proprio futuro, ma è evidente che la rigidità in uscita trova un corrispondente fisiologico nella rigidità in entrata. Se un imprenditore non può licenziare quando le cose vanno male, sarà assai guardingo prima di assumere quando le cose vanno bene. La situazione italiana è paragonabile a quella di un ipotetico paese nel quale governanti desiderosi di ridurre il numero delle fanciulle nubili imponessero con legge a tutti i giovanotti che escono una sera con una ragazza di sposarla. C'è da domandarsi se il risultato sarebbe quello dell'aumento o piuttosto della diminuzione del numero dei matrimoni.

La questione non è quella di consentire licenziamenti arbitrari – in un paese dove non si garantisce il lavoro ha poco senso garantire solo il licenziamento – ma quella che occorre tener conto anche dei fatti non dipendenti dalla volontà delle parti, come può essere la congiuntura economica negativa, e delle esigenze di elasticità della prestazione di lavoro, sia con riferimento alle sue modalità, sia ai tempi.

È giunto il momento di far cadere un *tabù* e guardare con occhio critico allo Statuto dei lavoratori del 1970, rivedendo le parti che creano ostacoli allo sviluppo dell'economia e che tutelano i lavoratori occupati a danno di chi resta senza lavoro in conseguenza delle eccessive garanzie attribuite a chi ce l'ha. Come è il caso dei limiti legislativi, che hanno l'effetto di impedire il lavoro a tempo determinato, strumento che potrebbe, se saggiamente utilizzato, costituire la porta di ingresso delle nuove leve nel mercato del lavoro. D'altra parte, il modesto aumento dell'occupazione che si è riscontrato a cavallo degli anni 1998-1999 è proprio interamente da riferire a lavori prestati con modalità meno rigide, ai lavori atipici, a quelli a tempo determinato, al *part-time*.

Un'altra causa di rigidità del mercato del lavoro è diretta conseguenza del sistema pubblico di collocamento. Un sistema che ha fatto della chiamata numerica del lavoratore il suo principio guida, contrasta con l'esigenza di far incontrare le imprese con i lavoratori di cui hanno effettivamente bisogno: la conseguenza è stata quella di creare un'ulteriore remora alle assunzioni. Occorre invece procedere alla liberalizzazione assoluta della ricerca e dell'assunzione di personale.

Analogamente, occorre liberalizzare anche i tipi di lavoro: proseguire nella strada antistorica di far rientrare a forza nell'alveo del lavoro dipendente il maggior numero possibile di modi di lavorare, come è accaduto in occasione della legge sui cosiddetti lavori atipici, significa vo-

ler omologare qualità di lavoro e soggetti che sono tra loro molto diversi, significa ostacolare le spontaneità del mercato per cercare di governare il consenso dei lavoratori e mantenere il monopolio della loro rappresentanza.

In un mondo in cui si afferma il lavoro autonomo, in cui i giovani sentono più forte il desiderio dell'indipendenza, in cui il prodotto si dematerializza, non ha alcun senso riproporre la logica della produzione industriale filtrata dalla rappresentanza totalitaria delle organizzazioni sindacali. Il fatto che si giustifichi questa pretesa con l'affermazione che il lavoro atipico costituisce un espediente cui ricorrono le imprese per pagare meno i propri dipendenti, non è altro che la dimostrazione del fatto che il lavoro ha oggi un costo eccessivo per il sistema delle imprese. La strada non è altra che quella di ridurre gli oneri impropri che gravano sul lavoro (basta ricordare che il costo del lavoro complessivo equivale a 1,7 volte il salario in Italia, a 1,4 volte nei paesi dell'Europa dell'Euro e a 1,25 volte negli Stati Uniti) e non quella di aumentare i costi per tutti.

L'effetto finale dell'insieme di questi meccanismi che generano rigidità è che gli italiani sono inconsapevolmente spinti verso il non-lavoro. Basta osservare la spia rappresentata dal tasso di attività della popolazione. Negli USA e in Giappone la popolazione attiva, quella che ha un'occupazione, rappresenta circa il 70 per cento della popolazione totale. In Europa è intorno al 60 per cento, in Italia è poco al di sopra del 50 per cento. Ciò significa che gli italiani, da una parte, hanno persino smesso di cercare un lavoro, dato che sanno che non lo troverebbero comunque e, dall'altra, possono permettersi di non lavorare, perché la parte assistita della popolazione riesce in qualche modo a sopravvivere. Le conseguenze non sono altre che lo spostamento di risorse dal lavoro alla rendita.

Ulteriore effetto negativo è quello di incentivare la delocalizzazione degli investimenti italiani ben oltre quanto sarebbe richiesto dalle esigenze di internazionalizzazione e globalizzazione. Nel 1998 le imprese italiane hanno investito all'estero 29 mila miliardi<sup>12</sup>, contro i poco più di 5 mila delle imprese estere in Italia. I dipendenti delle imprese italiane all'estero sono circa 600 mila, il 10 per cento rispetto al totale in Italia.

Il fatto che le imprese italiane vadano all'estero è segno di vitalità e permette loro di sopravvivere e crescere. È invece preoccupante la circostanza che l'Italia sia scarsamente appetibile per le imprese straniere, se non, in qualche caso, come terreno da colonizzare.

### *Il doppio livello di contrattazione sindacale*

Considerazioni in parte analoghe possono essere svolte sul tema del doppio livello di contrattazione. Se il metodo di produzione non è più

---

<sup>12</sup> Come ha ricordato il Governatore della Banca d'Italia, in un'audizione alla Camera l'8 marzo 1999.

quello dei grandi opifici che fabbricano lo stesso tipo di bene dappertutto, ma quello della flessibilità differenziata, occorre domandarsi che senso abbia ancora sommare alla contrattazione nazionale quella aziendale. L'effetto economico del duplice livello di contrattazione è, per le imprese, quello di aggiungere i costi di quest'ultimo contratto a quello nazionale e, per i lavoratori, di non consentire ai dipendenti delle imprese più prospere di ottenere un dividendo del loro lavoro che sia parametrato alla superiore efficienza dell'impresa cui collaborano. In sostanza, si tratta di un meccanismo che tende a mantenere l'omogeneità nazionale del mercato del lavoro riportandola ad una media ideale e irraggiungibile.

Definire i trattamenti economici esclusivamente in contratti collettivi stipulati a livello aziendale o locale consentirebbe di realizzare un reale adattamento del mercato del lavoro alle condizioni dei diversi luoghi e alla redditività delle differenti imprese, con effetti economici vantaggiosi per entrambe le parti. Si tratta di una scelta più lineare rispetto a quella di un'alternativa tra i due livelli, che comunque è preferibile al sistema attuale. Certamente, ne risulterebbe fortemente diminuito il ruolo politico dei sindacati nazionali. Forse è questo il motivo per il quale sono stati confermati i due livelli di contrattazione nel Patto sociale del Natale 1998.

A chi afferma che abbandonare il livello nazionale costituirebbe un rischio, perché le centrali sindacali hanno finora garantito un soddisfacente grado di pace sociale, si può replicare che anche quello della pace sociale costituisce uno dei tanti miti della nostra epoca. Non è affatto detto che la conflittualità sia un male in sé, può essere anzi il metodo più efficiente per giungere alla definizione di salari realistici. Scioperare è un diritto costituzionale, il cui esercizio non deve essere temuto e, sia detto per inciso, neppure centellinato solo a favore dei tre sindacati confederali e negato agli altri. Come avviene grazie ai calibrati interventi dell'Autorità di controllo sugli scioperi nei servizi pubblici essenziali e alle innovazioni normative che limitano la rappresentanza ai soli sindacati tradizionali, escludendo quelli che rappresentano in molti casi percentuali anche maggioritarie a livello settoriale o locale.

Scioperare è un diritto, a condizione che la controparte possa contrattare liberamente. In Italia è avvenuto, invece, che la conflittualità è stata sedata, a partire dalle imprese pubbliche, con i soldi dello Stato, che hanno da sempre lubrificato la pace sociale; con la conseguenza che poi le imprese private si sono dovute adeguare. L'esperienza estera dimostra che una sana conflittualità non causa necessariamente la rovina economica di un paese. Basti ricordare il braccio di ferro tra la signora Thatcher e i minatori inglesi, che in definitiva ha portato al risultato che oggi in Gran Bretagna i nuovi lavoratori nel settore dei servizi sono il doppio dei vecchi lavoratori delle miniere.

## **La previdenza**

Le riforme che sono state realizzate finora nel settore della previdenza non sono mai riuscite a dirimere il nodo di fondo, quello dei rap-

porti tra generazioni presenti e generazioni future, tra mantenimento dei trattamenti pensionistici in atto e attesi dai lavoratori attuali e aspettative dei lavoratori più giovani e dei lavoratori futuri. Non a caso, soprattutto sulla mancata soluzione definitiva della questione si basano i rilievi che costantemente e periodicamente ci rivolgono l'Unione europea e il Fondo monetario.

L'effetto di questa incertezza è quello di trasformare il tema delle pensioni in terreno di scontro tra padri e figli. Se pensionati e pensionandi godono oggi di un trattamento più vantaggioso o possono nutrire aspettative migliori di quanto potranno avere i loro figli, è ovvio che ci sarà un giorno in cui qualcuno si ribellerà all'idea di finanziare un benessere dal quale è escluso e si rifiuterà di continuare a versare contributi ad un sistema previdenziale pubblico iniquo. È precisamente nell'interesse anche di chi è già pensionato, o lo sarà nei prossimi anni, tener conto delle preoccupazioni dei giovani di oggi, che saranno i pagatori di domani, e attualizzare anche gli interessi futuri.

Non si può comprendere fino in fondo la guerra delle pensioni, che data dal 1992, se non sono chiari i termini del conflitto: da una parte 18 milioni di pensionati e 10 milioni di lavoratori nella fase della maturità lavorativa, cui si fa credere che rischiano di perdere l'uovo oggi, e dall'altra chi è entrato da minor tempo nel processo produttivo e i giovani. Con una differenza sostanziale: il primo gruppo vota e buona parte del secondo non ancora.

Il modo migliore per risolvere la questione – certo astratto, ma non per questo da sottovalutare – sarebbe quello di ipotizzare che, per una convenzione stipulata con tutti gli italiani, la materia previdenziale non possa costituire oggetto del giudizio che i cittadini esprimono con il loro voto alle elezioni politiche. Ciò consentirebbe di affrontarla senza l'affanno di farne terreno di scontro, e quindi di promesse demagogiche, nella speranza di un ritorno elettorale immediato. Se concordassimo anche che la medesima convenzione debba prevedere, al contrario, che tra dieci anni la previdenza costituirà l'unica materia sulla quale gli elettori saranno chiamati ad esprimersi con il loro voto, otterremmo il risultato di premiare con il consenso elettorale chi avrà risolto il problema e non chi sarà stato più bravo a promettere.

Un sistema pensionistico economicamente sano deve poter essere finanziato in modo da non turbare l'equilibrio tra le generazioni ed essere sopportabile per il sistema economico. Ciò significa che la quota di reddito nazionale destinata al pagamento dei trattamenti pensionistici deve rimanere costante nel tempo: non può assomigliare a una fisarmonica, che si allarga o si chiude a vantaggio o a danno di una classe demografica o di un'altra.

Quanto alla compatibilità con l'economia, occorre considerare che deve esserci un equilibrio tra numero dei lavoratori attivi, e la conseguente quota dei contributi previdenziali da questi pagati e destinata ai trattamenti pensionistici di chi è già in pensione, e numero dei pensionati. In altre parole, se disponessimo di moltissimi lavoratori attivi e pochi pensionati, i lavoratori attivi potrebbero destinare senza troppa difficoltà una modesta quota del loro reddito a finanziare direttamente i pensiona-

ti, con trattamenti di buon livello. È la situazione che si verifica in società in forte espansione economica e, soprattutto, demografica. Ma se l'andamento demografico di un paese è tale che il numero degli anziani è superiore a quello dei giovani e che il rapporto peggiora progressivamente con l'andar del tempo – è la situazione italiana, dove ormai siamo a un pensionato ogni due lavoratori e nel giro di circa vent'anni arriveremo al rapporto di uno a uno – allora è difficile rendere tollerabile un sistema nel quale ogni lavoratore attivo deve versare contributi tanto alti da essere sufficienti per pagare la metà di una pensione.

Lo si potrebbe definire «il principio di Anchise»: tutti ricordano il mitico Enea che, nella sua fuga da Troia, si era caricato il padre sulle spalle. È un sacrificio possibile solo se il figlio è robusto e se il padre è leggero. Ma se, economicamente parlando, i figli sono gracili e i genitori pesanti, è del tutto ovvio che i figli non riusciranno a reggere il carico dei padri. Dovrebbero rinunciare ad una quota eccessiva del proprio reddito. Non resterebbero loro che due strade: o la denuncia di un contratto sociale che li danneggia, e quindi la sospensione dei pagamenti, o l'elusione dell'obbligo contributivo, evadendo i versamenti o, semplicemente, non lavorando. Ovviamente, il problema si complicherebbe se si creassero anche conflitti etnici: una forte presenza di lavoratori immigrati potrebbe non essere disposta a mantenere italiani anziani troppo costosi. Anche se il loro numero crescesse in modo cospicuo, difficilmente potrebbe essere tale da garantire, con retribuzioni presumibilmente modeste, flussi contributivi adeguati a finanziare il pagamento di pensioni in numero elevato e di consistente ammontare unitario.

Occorre allora molta attenzione nella fissazione del giusto livello dei contributi previdenziali. Anche perché il nostro sistema contributivo è stato modificato di recente, nel 1995, quando si è passati da un meccanismo a ripartizione ad uno a capitalizzazione. Ciò significa che, mentre prima di quella data le pensioni venivano pagate direttamente con il gettito dei contributi dei lavoratori attivi (salva la non irrisoria quota di copertura dello squilibrio delle gestioni previdenziali, a carico del bilancio dello Stato), la riforma ha previsto che i contributi dei lavoratori attivi vadano a costituire una riserva matematica, sulla quale è applicato un tasso di rendimento depurato degli effetti negativi dell'inflazione, che consentirà di erogare i futuri trattamenti pensionistici. Tuttavia, nella fase transitoria, che dura vent'anni, i contributi previdenziali hanno una natura ambigua, perché devono essere calcolati in modo da costituire una riserva per i pensionati di domani e, contemporaneamente, fornire un flusso finanziario adeguato per pagare le pensioni di oggi. Lo scopo è quello di salvaguardare gli interessi delle fasce anziane della popolazione, ma l'effetto è che le entrate non sono in equilibrio con le spese, e quindi l'incidenza del *deficit* previdenziale rispetto al prodotto nazionale aumenterà da qui al 2015, anziché diminuire.

Ciò comporta un problema, che già si riflette sulla sopportabilità della spesa pensionistica da parte del sistema economico. Infatti, oggi, per tenere in equilibrio il bilancio previdenziale, occorrerebbe innalzare le aliquote contributive di circa dieci punti rispetto a quelle attuali. Ovviamente, un simile peso non può essere tollerato solo dalle imprese e

dai lavoratori. Perciò la differenza tra aliquota effettiva ed aliquota di equilibrio viene coperta con trasferimenti a carico del bilancio statale, e quindi con le imposte pagate da tutti e non solo dai fruitori, attuali o potenziali, dei trattamenti pensionistici. Se il sistema non verrà modificato, questi trasferimenti saranno destinati ad accrescersi nei prossimi anni.

Con due conseguenze: una diretta e l'altra indiretta. La prima è che già un carico contributivo superiore al 32 per cento della retribuzione penalizza il lavoro italiano: provoca l'esistenza di una «forbice» abnorme e non sopportabile tra i costi che gravano sulle imprese per ogni lavoratore e il netto in busta paga che questo riceve<sup>13</sup>. Con l'effetto che il costo del lavoro risulta superiore rispetto a quello dei nostri concorrenti e la conseguenza di disincentivare le assunzioni e di scoraggiare i nuovi investimenti in Italia. Mentre i redditi dei lavoratori sono troppo bassi, con effetti negativi sui consumi e, a cascata, sullo sviluppo dell'economia. Il processo genera una contrazione complessiva del numero degli occupati e, con ciò, provoca l'inaridirsi del gettito dei contributi, la necessità di aumentare ancora le aliquote, e così via, in una spirale perversa.

Già oggi, per finanziarie il *deficit* previdenziale, lo Stato è costretto a far ricorso alla leva fiscale: si tratta di circa 80 mila miliardi l'anno di tasse in più di quanto sarebbe richiesto ai contribuenti in condizioni di equilibrio del bilancio previdenziale. Si tratta di un fatto inoppugnabile, ma che, come sempre avviene, non si desidera ricordare da parte di chi ha interessi immediati da difendere.

Dovrebbe essere quindi chiaro, a questo punto, che usare il clorofornio per mantenere una temporanea pace sociale non giova a nessuno ed in molti casi è iniquo lasciare la situazione non modificata. Certamente, è un modo per tacitare gli elettori di mezza età, ma l'effetto è quello di abbandonare a loro stessi gli anziani del 2020, costringendoli però oggi a pagare per gli altri e a non disporre di risparmi sufficienti per pensare al loro domani.

Tanto più quando il sistema funziona da meccanismo per trasferire risorse da chi è più debole a chi è più forte, da chi non è in grado di trovare lavoro a causa del suo eccessivo costo per le imprese a chi gode di una pensione più elevata di quella che gli toccherebbe in base ai con-

<sup>13</sup> Si vedano i seguenti dati:

Contributi sociali, in percentuale della retribuzione lorda

Paesi	Totale	di cui, a carico dei lavoratori
Francia	14,75	6,55
Germania	20,30	10,15
Irlanda	17,7	5,5
Italia	32,8	8,89
Regno Unito	10,2	8,4
Stati Uniti	12,4	7,7
Spagna	35	11

tributi versati. Gli attuali pensionati, infatti, fatto 100 il valore attualizzato dei contributi versati, ottengono mediamente un trattamento di oltre 110: la differenza è pagata da tutti i cittadini con le imposte.

È stato anche redatto una sorta di «bilancio generazionale», una metodologia che determina, età per età, quanto paga – in tasse, contributi e altro – o riceve – per pensioni, istruzione, sanità – ciascuno. Dai calcoli compiuti, risulta che, facendo base ad oggi, un venticinquenne italiano dovrebbe sopportare nel corso della sua vita un onere netto di circa 240 milioni di lire, mentre un suo coetaneo europeo ne pagherebbe 200. Chi invece ha oggi in Italia sessantacinque anni avrebbe l'aspettativa di ricevere benefici equivalenti a circa 370 milioni, ben superiori ai circa 275 della media europea.

Il problema si acuisce nel caso delle pensioni di anzianità, che, sebbene siano state moderatamente disincentivate e sebbene non esista più in via generale la possibilità di ottenere *baby*-pensionamenti, continuano a rappresentare un'anomalia del nostro sistema. Infatti, se è vero che la pensione ottenuta in anticipo è un po' più bassa di quella che si percepirebbe attendendo l'età giusta, è anche vero che se ne gode per un numero di anni superiore: i conti non tornano. Ora, gli amministratori dell'INPS se ne sono accorti e anche qualche categoria di lavoratori autonomi, come i commercianti, ritiene preferibile rinunciare alle pensioni di anzianità, per salvare i trattamenti di vecchiaia. Se questa strada sarà seguita anche dagli altri si potrà avviare il problema a soluzione senza drammi.

Si tratta di un problema di equità, prima che di una questione di costituzionalità della normativa pensionistica. Sono dunque giustificate le pensioni anticipate, o non sarebbe meglio consentire a tutti di continuare a lavorare anche oltre gli attuali limiti di età per il pensionamento di vecchiaia? E, ancora, è giustificato calcolare i rendimenti dei contributi versati in modo diverso secondo che i lavoratori avessero più o meno di diciotto anni di anzianità contributiva nel 1995?

Non si fornisce una risposta adeguata a questi problemi innalzando le aliquote contributive o facendo travasare i *surplus* di un fondo pensione ad un altro, per creare un fittizio pareggio del fondo più squilibrato, quello delle pensioni dei lavoratori dipendenti. Non esistono in nessun paese al mondo i pasti *gratis*: l'illusione che esistessero ha causato i danni cui ora occorre porre rimedio. Le regalie, a lavoratori e imprese, in termini di agevolazioni pensionistiche, prepensionamenti, anni di contribuzione figurativa regalati, fino a giungere alle pensioni elargite ad intere categorie che non avevano mai versato i contributi, hanno portato a fare del problema previdenziale il più grosso macigno posto sulla strada del risanamento del bilancio pubblico, dello sviluppo e della possibilità di ridimensionare il dramma della disoccupazione.

Occorre, gradualmente ma rapidamente, non solo evitare di ripetere le stesse scelte del passato anche nel futuro, ma soprattutto eliminare gli elementi di rischio che sono connessi a sperequazioni tra generazioni e tra categorie di lavoratori. Sembra che, finalmente, il pericolo sia stato compreso da tutti; anche la Conferenza episcopale italiana

ha deciso di elevare l'età di pensionamento dei sacerdoti, per contenere il *deficit* del fondo pensioni del clero.

### *I rimedi possibili*

In primo luogo, occorrerebbe unificare le regole di rendimento dei contributi, che oggi dipendono irrazionalmente dall'anzianità contributiva alla data del 1995, salva la necessità di consentire un maggiore rendimento per chi si trova negli ultimi anni di lavoro e non è più in grado di modificare le proprie scelte di vita per orientarle diversamente e preconstituirsì risparmi sufficienti da destinare alla vecchiaia.

Certamente, ciò presuppone la riforma complessiva del sistema degli ammortizzatori sociali, che devono essere ricondotti ad unitarietà. Se si tratta di offrire ai lavoratori un riparo in caso di sospensione del rapporto di lavoro o della sua perdita, allora non sono giustificate differenziazioni tra lavoratore e lavoratore e tra settore e settore. Sistemi come quello della cassa integrazione straordinaria hanno consentito una gestione morbida delle grandi ristrutturazioni industriali, ma, ad esempio, lo stesso strumento non è stato reso utilizzabile anche dai lavoratori autonomi. Il mantenimento di un reddito paragonabile a quello derivante dall'attività lavorativa perduta per un ragionevole periodo di tempo dovrebbe essere garantito a tutti nello stesso modo, come dovrebbe essere previsto un trattamento di disoccupazione generalizzato e di entità non meramente simbolica per il periodo successivo; sino a giungere ad una forma di sussidio, per chi, malgrado ogni possibile sforzo, non riesca a trovare una nuova attività lavorativa, che possa estendersi per un tempo indefinito e assorba tutte le attuali provvidenze discriminatorie, come i prepensionamenti per i settori in crisi o il nulla per le qualifiche più elevate.

Ovviamente, facendo attenzione a dare la coperta solo a chi sta veramente al freddo, cioè non riesce, contro la sua volontà, a lavorare. In questo si dovrebbero prendere ad esempio le innovazioni introdotte dai laburisti in Gran Bretagna: con lo *slogan* «dal *Welfare* al *workfare*», il Governo inglese si è proposto di eliminare dal sistema dell'assistenza pubblica i meccanismi che di fatto disincentivano la ricerca del lavoro. La nuova graduazione dei contributi ai disoccupati è determinata in modo da spingerli a darsi da fare per trovare un'occupazione. Ciò significa trattamenti economici che calano più rapidamente nel tempo, ma significa anche assegni più elevati a chi effettivamente non è in grado di mantenersi da solo.

La spesa sociale italiana, invece, non applica questi principi. Se la spesa totale è di livello analogo a quella degli altri Paesi europei, tuttavia oltre l'80 per cento va alle pensioni e troppo poco a sostegno dei redditi. Occorre riequilibrarla applicando non solo il principio della solidarietà tra le generazioni, ma anche quello della solidarietà all'interno delle generazioni, finalizzata alla crescita economica. Se l'economia del Paese deve essere in grado di competere, il sistema produttivo non può sopportare costi per mantenere direttamente quella parte della popolazione che non è in grado di lavorare secondo moderni *standard* di prodotti-

vità, ma, proprio perché consente agli altri di correre più veloci, questa parte della popolazione non deve essere dimenticata: ad essa va riservato un trattamento di solidarietà che garantisca una vita decorosa.

Non vi è dubbio che la risistemazione della spesa sociale comporti qualche grado di sacrificio, se non altro in termini di aspettative, per la classe mediana e anziana della popolazione in età di lavoro. Ci si può domandare tuttavia se, per garantire un avvenire ai propri figli, non ne valga la pena.

### *Libertà di scelta*

Resta il fatto che è ormai indifferibile rivedere dalle fondamenta il sistema della previdenza obbligatoria. Se ha un senso l'esistenza di un sistema previdenziale obbligatorio, ciò significa che la previdenza statale deve aiutare a risparmiare per la vecchiaia chi non è in grado di farlo, o non è in condizioni di pensarci. Ma sarebbe una violazione del principio della libertà delle scelte individuali costringere i lavoratori a risparmiare più della somma sufficiente ad assicurare loro il trattamento di livello minimo ritenuto, in un dato momento storico, indispensabile per una dignitosa vecchiaia. Tutta la parte di contributi e di trattamenti eccedente le necessità di base non deve essere imposta come se si trattasse di una tassa, deve dipendere dalle scelte di ciascuno. Adottare una diversa soluzione, come quella oggi vigente, di garantire un trattamento di pensione in misura percentualmente fissa, indipendentemente dal livello di reddito, significa, oltre che espropriare i lavoratori, ampliare molto le risorse a disposizione degli istituti previdenziali, consentendo loro di attuare politiche redistributive, che il più delle volte sono dirette a favorire i più abbienti a danno dei meno abbienti, e tollerare che i loro conti mantengano un livello di opacità che permette qualunque genere di aggiustamento.

Occorre dunque rivoluzionare il sistema della previdenza pubblica, per prima cosa con una cura dimagrante. La previdenza pubblica obbligatoria dovrebbe limitarsi ad erogare una pensione di base uguale per tutti. Ognuno dovrebbe essere libero poi di costruirsi, se lo desidera, un trattamento aggiuntivo personalizzato, con istituti pubblici o con assicurazioni private. Ciò significa che dovrebbe essere consentito il cosiddetto *opting out*, vale a dire la facoltà per ogni lavoratore che lo desideri di non partecipare al sistema previdenziale pubblico se non per la parte relativa alla pensione di base, restando libero di utilizzare una parte del proprio maggior reddito disponibile a risparmio previdenziale.

Il sistema dei fondi pensione funziona egregiamente all'estero, anzi ha costituito un poderoso strumento per la crescita dei mercati finanziari e, grazie a loro, dell'economia. In Italia questo strumento è pressoché inesistente e gli effetti in termini di angustia del mercato finanziario sono visibili.

Il problema pensionistico si potrebbe risolvere se, accanto alla previdenza pubblica di base uguale per tutti, si consentisse a ciascuno di costruirsi una previdenza integrativa fondata su di un sistema

di fondi pensione e si concedesse la facoltà di operare una deduzione fiscale equivalente alle somme effettivamente destinate alla previdenza.

Difficilmente, tuttavia, i fondi pensione potranno decollare, se il vantaggio fiscale concesso a chi vi fa ricorso non è commisurato alla reale entità del risparmio destinato a questo fine – i versamenti sono detraibili solo per una quota percentuale della somma versata, entro un massimale prestabilito – se l'istituzione di un fondo dipende dalla contrattazione sindacale o se la sua gestione è riservata a soggetti scelti dalle organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro, o, infine, se vengono privilegiati fondi chiusi – cioè quelli cui si partecipa solo in quanto lavoratori dipendenti di un certo settore produttivo e i cui vantaggi si perdono se si esce da quel settore – a danno di quelli aperti, a cui possono partecipare tutti. Escludere la facoltà di trasportare i propri risparmi in un altro fondo, che offra un maggior rendimento, non ha altro significato che codificare l'inefficienza di un sistema, privo di un ragionevole elemento di competizione, che sopravvive solo in quanto è funzionale a fornire una sorta di rendita a chi lo gestisce, che non potrà non essere grato al potere politico che l'ha garantita, e, inoltre, che non ha altri effetti che quello di espropriare i lavoratori, che non sono liberi di disporre a loro piacimento di una parte della loro retribuzione.

È anche ovvio che se la legge consente che i fondi pensione possano essere utilizzati come una sorta di riserva di caccia per attingervi risorse da destinare a questo o a quel finanziamento di società pubbliche o parapubbliche o per influire sul mercato mobiliare, secondo criteri e per mezzo di soggetti individuati indirettamente dal Ministero del tesoro, non ci saranno speranze che si possa originare un vero mercato. Le potenzialità di questo strumento saranno gettate alle ortiche, e i lavoratori non avranno alcuna possibilità di disporre di un reddito certo e congruo quando saranno pensionati. In sostanza, risulta vanificato lo scopo principale di questo strumento previdenziale e finanziario, quello di consentire ai pensionati di disporre del frutto di un investimento più redditizio rispetto a quello che ricavano dalla gestione dei contributi da parte dell'INPS. I fondi pensione non sono il vitello grasso da uccidere alla prima occasione o lo strumento per obbligare datori di lavoro e lavoratori, cui viene sottratto più o meno volontariamente il trattamento di fine rapporto – la liquidazione – a finanziare un'allegria politica della spesa pubblica, ad opera di soggetti che fanno capo ad un resuscitato sistema delle partecipazioni statali, ma sono lo strumento per liberarsi dall'incubo dell'inefficienza del sistema previdenziale pubblico generalizzato e per rimuovere la minaccia che esso costituisce per il sistema della finanza pubblica. Occorre, quindi, utilizzarli per il benessere di tutti e non esclusivamente nell'interesse di qualcuno.

Quanto alla deducibilità fiscale, il vincolo di bilancio non dovrebbe costituire preoccupazione: infatti, se attualmente l'aliquota contributiva è del 32 per cento e serve a finanziare il complesso delle prestazioni pensionistiche, quando la pensione obbligatoria fosse ridotta nei termini sopra proposti, basterebbe un'aliquota molto più bassa, probabilmente meno della metà di quella attuale, per mantenere il sistema in equilibrio. La differenza tra l'aliquota attuale e quella futura potrebbe essere utiliz-

zata per detassare il risparmio previdenziale personale. In questo modo, si otterrebbe un sistema in equilibrio, una minore spesa pubblica e la maggior soddisfazione di lavoratori e pensionati, oltre alla diminuzione del costo del lavoro; il che potrebbe agevolare nuove occasioni di lavoro ed eliminare artificiose differenziazioni a fini pensionistici tra lavoro dipendente e lavoro autonomo.

Diminuire semplicemente i contributi previdenziali per alcune categorie di lavoratori, come è il caso dei neo-assunti nel Mezzogiorno, può essere un espediente utile in momenti di crisi accentuata, ma è un rimedio temporaneo, che non elimina le ragioni di fondo dello squilibrio. Lo sviluppo dell'economia e, di conseguenza, l'occupazione sono legati a doppio filo all'equilibrio e alla sopportabilità economica del sistema pensionistico.

### La sanità

Se si vuole conservare un sistema di sanità pubblica, che permetta di disporre di strutture di dimensioni adeguate per fornire servizi efficienti (che altrimenti avrebbero un costo proibitivo), e che consenta anche a tutti, indipendentemente dal reddito, di ottenere i trattamenti sanitari rientranti tra i diritti di cittadinanza, si possono percorrere due strade: mantenere inalterata la struttura pubblica, potenziandola, oppure offrire ai cittadini una vera libertà di scelta, consentendo che si origini un meccanismo di concorrenza tra i diversi regimi.

La prima strada è quella imboccata in questi anni e che fa leva sullo smantellamento dei principi di modernizzazione della riforma dei primi anni '90. Si basa sul tentativo di creare un sistema chiuso, costruito interamente sulla sanità pubblica, all'interno della quale viene attratta anche quella parte di spesa che è oggi di carattere privato e che equivale ad oltre un terzo della spesa sanitaria pubblica. Si tratta di un proposito che non porta ad alcun risultato positivo per il cittadino, che non è trattato meglio di prima: le risorse finanziarie che verrebbero sottratte al settore privato e trasportate in quello pubblico non servirebbero a migliorare il servizio, ma solo a coprirne i *deficit*. In sostanza, il cittadino sarà obbligato a pagare ciò che prima aveva *gratis* dal servizio pubblico, o ad attendere più a lungo o ad ottenere un servizio di qualità inferiore rispetto a quella che era abituato ad ottenere dal settore privato.

Ben sapendo che sarebbe una costrizione che nessuno accetterebbe in condizioni normali, si è intervenuto in due modi: innanzitutto, si è limitata fortemente la libertà di scelta lavorativa dei medici, in modo da costringerli a non lavorare per altri che per il settore pubblico; il che può, ovviamente, comportare il non remoto rischio che i medici migliori lo abbandonino e che gli ospedali pubblici si tramutino in un ghetto per i più poveri; in secondo luogo, sono stati adottati meccanismi per regolare o, peggio, predeterminare la domanda di servizi sanitari da parte dei cittadini. Si tratta del cosiddetto «sanitometro», che rappresenta l'aggiornamento dello strumento del *ticket*. In sostanza, i cittadini sono tenuti a pagare parte o l'intero costo di una serie di prestazioni sanitarie, soprat-

tutto di carattere diagnostico, a seconda che dispongano di redditi, valutati tenendo conto anche della consistenza del loro patrimonio, superiori ad una soglia di riferimento. Per tal via, oltre a prodursi gli effetti di impoverimento delle classi medie già illustrati, si consente di replicare oggi in Italia una delle più evidenti distorsioni prodotte dall'economia sovietica al tempo della pianificazione, quella dell'economia della fila. Per ottenere il servizio occorre attendere, anche se si necessita di cure urgenti. Un metodo del genere non migliora l'efficienza e la qualità del servizio, si limita a creare una graduatoria artificiale non basata sullo stato di salute di chi richiede una prestazione, che dovrebbe invece costituire l'unico parametro quando si parla di sanità, ma sul suo reddito, che non è altro che un criterio che dovrebbe valere solo in campo fiscale.

Tra l'altro, il sanitometro colpisce proprio chi dovrebbe essere più tutelato: gli anziani sopra i sessanta anni, che si trovano a dover pagare analisi e medicine per curare malattie per lo più croniche, solo che dispongano di una pensione e della casa di abitazione. Si tratta di un brusco cambiamento del tenore di vita di milioni di nostri concittadini, cambiamento mai contrattato in nessun patto sociale, né reso in qualche modo noto agli interessati. Tra l'altro, in molti casi, come nella diagnostica strumentale, il valore del *ticket* non è molto distante dal costo di una prestazione analoga in un ambulatorio privato. Si tratta di un sistema che ha il solo effetto di stabilizzare l'inefficienza e di creare una nuova classe di poveri, nella sostanza «deportando» i cittadini all'interno del servizio pubblico.

Poiché il sistema pubblico è strutturalmente in *deficit*, l'effetto finale più probabile sarà non solo quello di obbligare i malati ad attendere il loro turno pazientemente in fila, ma, soprattutto, di provocare il contingentamento delle cure più costose: chi è in posizione arretrata nella fila, perché arrivato tardi, o perché troppo vecchio o malandato per giustificare una spesa troppo elevata, non avrà diritto ad essere curato. Costui sarà colpevole solo di costare troppo a un sistema che non può permetterselo, soprattutto a causa delle spese fisse di gestione troppo alte, che rappresentano una quota di oltre il 70 per cento del complesso della spesa sanitaria.

### *La libertà di cura*

La strada alternativa che si dovrebbe, invece, percorrere è quella di tornare all'origine del sistema pubblico, riscoprendo le ragioni per le quali è nato. La sanità pubblica serve ad erogare ai cittadini le cure che essi non sarebbero in grado di acquistare sul mercato a un prezzo sopportabile con riferimento alla loro situazione economica.

Chiunque è in grado di pagare il costo delle medicine per curare un'influenza, mentre quasi nessuno può sostenere le spese per una grave malattia, se non assumendosi impegni che lo porterebbero alla rovina economica. Occorre tener conto di questa realtà. Se la sanità pubblica non è molto diversa da una sorta di assicurazione per il rischio-salute di ciascuno e può funzionare grazie al fatto di ripartire un numero conte-

nuto di rischi molto gravi su di una platea vastissima di assicurati-contribuenti, non potrebbe reggersi se, insieme ai rischi gravi, coprisse anche quelli irrilevanti, che toccano tutti e spesso. Se lo facesse, ognuno sarebbe chiamato a pagare un contributo tanto elevato da indurlo a rinunciare al servizio, il gettito si contrarrebbe e, di conseguenza, i contributi individuali aumenterebbero ancora, e così via. Il risultato sarebbe che cadrebbe ogni principio di razionalità nella copertura dei rischi; ad essi si farebbe fronte con un approccio meramente casuale, oppure, più facilmente, si presterebbero interventi solo per gli eventi di minor rilievo. È ciò che sta accadendo. Il problema non è molto diverso da quanto avviene nel settore delle assicurazioni automobilistiche: se non è prevista una franchigia per i danni più lievi, il costo dell'assicurazione sale in modo vertiginoso e, se sale troppo, si è costretti a diminuire i massimali, e dunque si corre il rischio di vedersi rimborsato un tamponamento e di dover pagare una strage. Nella sanità la sostanza non è molto diversa.

Per consentire a tutti di curarsi efficientemente, non vi sono altre scelte se non quella di tornare a formule assicurative e mutualistiche che permettano di sganciarsi dal sistema del Servizio nazionale, lasciando libertà di sottoscrivere polizze assicurative standardizzate e controllate sulla base di protocolli definiti dalle regioni. Si potrebbero così contenere in misura molto consistente i costi delle polizze ed evitare che gli assicurati siano sottoposti alle clausole vessatorie che attualmente molte di esse contengono, mentre, contemporaneamente, si garantirebbe un servizio personalizzato. Ovviamente, poiché lo Stato avrebbe il vantaggio di diminuire la propria spesa diretta, il costo delle polizze dovrebbe poter essere interamente deducibile a fini fiscali dal reddito dell'assicurato. Starebbe poi al cittadino scegliere liberamente da quale struttura farsi curare.

Si tratta di un obiettivo che non può essere raggiunto se si limita la deducibilità fiscale alle sole polizze che garantiscono servizi integrativi e non sostitutivi di quelli erogati dal Servizio sanitario nazionale. Ciò significa che potrà essere deducibile una polizza destinata al rimborso delle cure dentarie, ma non una che copra le spese di un intervento chirurgico salvavita. Il probabile effetto di queste misure, contenute nella normativa delegata sul riassetto del Servizio sanitario, sarà quello di indurre i cittadini a far ricorso più di prima alle cure del servizio pubblico. In sostanza, una quota di quei circa 40.000 miliardi che venivano spesi ogni anno nella sanità privata sarà scaricata su quella pubblica, che non sarà in grado di affrontare una simile spesa e non avrà altra scelta se non quella di ridurre le prestazioni o di far esplodere un *deficit* che rischia di diventare pari a circa il 30 per cento della spesa complessiva. Nel primo caso, sarà costretta o a limitare le patologie su cui interviene o ad elevare la partecipazione finanziaria dei pazienti, lasciando scoperta una fetta consistente della popolazione. Nel secondo caso, l'onere per lo Stato sarà ben superiore alle mancate entrate che deriverebbero dalla facoltà di dedurre dal reddito il costo delle assicurazioni sanitarie.

Ovviamente, rimarrebbero casi in cui alcuni cittadini non sarebbero in grado di far fronte neppure alle spese più modeste. Occorre allora che la coperta stretta copra chi ha più bisogno e non un po' tutti, parzialmente e a casaccio. Non si può dare tutto a tutti, ma occorre fornire le cure più costose e quelle necessarie per la sopravvivenza a tutti e quelle meno costose solo a chi veramente non è in grado di procurarsele con i propri mezzi.

È anche giunto il momento di affrontare in anticipo e predisporre le soluzioni per i problemi che si presenteranno in un prossimo futuro. L'invecchiamento della popolazione, la variazione della struttura delle famiglie e l'allungamento della vita media provocheranno una modifica nel tipo di cure richieste dagli anziani e, soprattutto, faranno crescere il numero degli anziani non autosufficienti e allungheranno il periodo di tempo nel quale lo sono. Se non si inizia subito ad orientare una parte del risparmio privato per dotare i giovani di oggi e gli anziani di domani di strumenti finanziari destinati alla copertura del rischio della non autosufficienza, mediante l'agevolazione fiscale sulle assicurazioni finalizzate alle spese per assistenza di vecchiaia, si rischia di costringerli ad affrontare oneri che né loro né le loro famiglie sarebbero in grado di sopportare o di condannarli alla solitudine in qualche ospizio-*lager*.

Per definire i nuovi confini che vogliamo dare alla sanità pubblica, occorre partire dalla questione dei costi. Se il settore pubblico funziona come un monopolio, ne consegue che il costo per erogare un certo servizio sarà superiore a quello che si avrebbe in regime di concorrenza e che la sua qualità sarà inferiore. Ne discende che, se i costi costituiscono un fattore fondamentale, il cui contenimento può consentire di ampliare il servizio offerto, rimuovere gli elementi monopolistici presenti nel Servizio sanitario pubblico rappresenta lo strumento indispensabile e decisivo per la riqualificazione del servizio. Si tratta di un obiettivo irraggiungibile mantenendo i meccanismi attuali, che permettono ai responsabili politici e amministrativi del settore di decidere senza contraddittorio qualità e quantità del servizio e ai costi di comportarsi come una variabile indipendente. Oggi, in mancanza di una vera concorrenza, la sanità pubblica e quella privata funzionano come se si trovassero in differenti compartimenti stagni: i costi della prima equivalgono al prezzo che viene caricato al pubblico erario e non dipendono tanto dalla maggiore o minore domanda del bene, quanto dalla sommatoria delle rendite monopolistiche dei vari operatori del settore. Il risultato è che è pressoché impossibile formulare corrette previsioni dell'andamento della spesa sanitaria e che questa cresce con un tasso del tutto indipendente da quello dell'indice generale dei prezzi. Se verrà mantenuta la sostanziale separazione tra pubblico e privato, non sarà mai possibile confrontare i rispettivi prezzi e adeguare a questi i costi, con la conseguenza che i costi della sanità pubblica continueranno a crescere senza limiti.

Finché il cittadino può constatare che una giornata di degenza costa un milione in un ospedale pubblico e spesso molto di meno in una clinica privata, ma deve pagare la clinica privata e viene curato *gratis* nell'ospedale pubblico, non ha nessun interesse a far emergere questa anomalia. Se invece l'amministratore di un'azienda sanitaria può decide-

re se ricoverare un paziente in una struttura pubblica o in una privata e la decisione dipende dal costo e dalla qualità, il risultato può essere ben diverso. Occorre dunque ritornare gradualmente ad un sistema di prezzi, che consenta la valutazione dell'efficienza economica del servizio, la concorrenza e, in definitiva, permetta di ottenere prestazioni migliori a costi più bassi, portando ad un alleggerimento del carico fiscale di ciascuno.

La strada per migliorare il servizio e contenere i costi passa dalla separazione tra il soggetto erogatore della prestazione e l'acquirente. Se lo stesso soggetto pubblico cura e paga, il risultato sarà che questi avrà tutto l'interesse a rendere oscuri i propri conti, a mascherare le inefficienze e a far sì che il costo di ogni singolo servizio sia sconosciuto: in questo modo non potrà essere comparato. Se invece il soggetto pagatore, che oggi è la regione, può scegliere dove acquistare il servizio (per esempio un'appendicectomia), potrà individuare gli istituti dove costa meno, oppure dove il servizio è migliore, o, ancora, dove vi è una migliore combinazione tra qualità e prezzo o imporre una remunerazione che costringa le strutture che richiedono prezzi più elevati o a giustificarli in termini di migliore qualità o a razionalizzare i loro costi, per non essere esclusi dai fornitori del servizio. In questo modo, i cittadini potrebbero scegliere tra diverse strutture sanitarie.

### **L'Amministrazione pubblica**

In questi anni si è fatto vanto di aver realizzato una straordinaria semplificazione amministrativa. Tuttavia, se guardiamo alla riforma dei procedimenti amministrativi, se è vero che si è provveduto alla semplificazione di molti di essi, che si è finalmente resa esecutiva la legge sull'autocertificazione del 1968, che i certificati di morte non hanno più scadenza, che non si paga più il bollo sulla patente, o che, per iscriversi a scuola, non è più necessario esibire una pila di certificati, è anche vero che i numeri hanno contraddetto le promesse. La legge sulla semplificazione amministrativa ha previsto di adottare, nel corso del 1997, 55 misure normative di semplificazione, mentre nello stesso periodo si contano ben 136 misure normative che hanno incrementato il grado di burocratizzazione delle procedure. Lo stesso è accaduto nel 1998: 61 decreti hanno abrogato 38 leggi e 18 regolamenti ne hanno sopresse 20, con un totale di 79 contro 58. C'è chi si è divertito a fare il conto a metri quadrati delle nuove fonti normative, ne è uscito un risultato impressionante: una media di 2.500 metri quadrati l'anno. Di là dal dato, che può far sorridere, la semplificazione ha finito per rendere la legislazione italiana ancora più intricata e incomprensibile.

Le nuove procedure hanno fallito anche il loro vero obiettivo, quello di dare certezza dell'emanazione degli atti amministrativi entro tempi compatibili con le esigenze dei privati. In sostanza, manca un ufficio al quale il cittadino si possa rivolgere per ottenere in tempi ragionevoli l'emanazione di un atto finale da parte dell'Am-

ministrazione. Il gioco dei rinvii interni tra un ufficio e l'altro e tra un Ministero e l'altro non è cambiato.

La questione è particolarmente grave quando si tratta di procedure autorizzatorie per iniziative produttive: in questo campo i ritardi amministrativi provocano incertezza degli operatori e spesso rendono inutile l'iniziativa stessa, una volta che, con il passar del tempo, mutano le condizioni di mercato. Anche il cosiddetto «sportello unico», cui le imprese si possono rivolgere per ottenere l'autorizzazione alle nuove iniziative, non è obbligato a concludere le pratiche in tempi rapidi quanto necessitano le imprese, come avviene in altri paesi europei; inoltre, non prevede come regola generale quella del silenzio-assenso – cioè la concessione automatica dell'autorizzazione una volta decorso il termine – e, pur potendo attivare le procedure urbanistiche e quelle di valutazione dell'impatto ambientale, deve comunque fermarsi per attendere le pronunce degli enti locali e del Ministero dell'ambiente.

#### *Decentramento e federalismo*

Non si deve, poi, trascurare il fatto che è in corso il trasferimento di molte funzioni statali agli enti di livello inferiore. Ciò sia come risultato di un vasto movimento culturale e dell'opinione pubblica, che chiede, appellandosi al principio del federalismo, che i centri di decisione siano più vicini ai cittadini, e che quindi i problemi che hanno dimensioni comunali o regionali siano trattati dai comuni o dalle regioni e non dallo Stato, sia per l'esigenza di razionalizzare la spesa pubblica, sia per ridurre il prelievo fiscale. Attualmente il sistema funziona nel senso che il cittadino paga imposte, che sono destinate quasi integralmente allo Stato centrale, il quale poi utilizza parte di queste somme per trasferirle alle regioni e ai comuni perché questi enti possano svolgere i propri servizi. Anche le regioni trasferiscono parte delle loro entrate ai comuni del loro territorio. In questo modo aumentano i costi per i contribuenti, se non altro a causa delle transazioni tra i vari enti. Inoltre, si apre un contenzioso tra questi ultimi, nel quale chi riceve si lamenta di ricevere poco e chi paga protesta di pagar troppo. Si deresponsabilizzano i diversi livelli istituzionali, perché ciascuno dipende in più o meno larga misura dai trasferimenti da o per l'altro.

In questo quadro, è ovvio che la ripartizione di funzioni tra Stato centrale e regioni ed enti locali ha assunto le caratteristiche di un gioco dello scaricabarile a tavolino. Lo Stato ha delegato numerose funzioni, riservandosi però il potere di intervenire quando lo ritenga necessario, ma ha rinunciato a una quantità di entrate minore rispetto a quanto sarebbe necessario per svolgere quelle funzioni. Ciò per il semplice motivo che non è riuscito a ripartire i costi del personale o a decentrarlo. In sostanza, si procede a grandi passi verso la duplicazione dei costi e verso un sistema che li irrigidisce, poiché si basa su trasferimenti pubblici, con la formula non particolarmente nuova della devoluzione a regioni e comuni di una quota percentuale delle imposte statali percepite *in loco*. Questo meccanismo non consente nessuna libertà di scelta alle regioni, che non possono definire autonomamente la qualità e la quantità dei ser-

vizi che offrono, né il livello delle imposte che percepiscono, ma che sono costrette ad applicare limitate addizionali sulle imposte erariali entro misure predefinite dalla legge statale. In questo modo è impossibile che si crei un sistema concorrenziale tra i vari enti e che quindi si generi una tendenza virtuosa a migliorare la qualità dei servizi pubblici e a ridurre i costi.

Diversamente da quanto avverrebbe se, ad esempio, ogni regione potesse stabilire autonomamente l'aliquota di una grande imposta erariale (come quella sui redditi delle persone fisiche o, se l'Unione europea lo consentisse, quella sul valore aggiunto), destinandola a finanziare i servizi che essa eroga. In questo modo, avrebbe la scelta tra fissare un livello elevato di imposte e offrire servizi in maggior numero e di migliore qualità, oppure far pagare meno imposte e attrarre più contribuenti. Lasciare gli attuali meccanismi di decisione esterna dei livelli di entrata e di spesa delle regioni non serve a far decollare un sistema più autonomo e responsabile, ma semplicemente a mantenere il monopolio delle macrodecisioni saldamente in mano al Governo centrale.

Se la strada così intrapresa verrà mantenuta, l'esito probabile sarà quello di comprimere la spesa decentrata, poiché lo Stato, che decide, penserà ovviamente prima a sopravvivere e poi a dare spazio agli altri, con la conseguenza che i cittadini continueranno ad illudersi di poter ottenere servizi migliori dalle regioni e dai comuni, questi ultimi saranno obbligati ad utilizzare la leva fiscale, provocando un ulteriore incremento della pressione tributaria, e, mentre non saranno in grado di soddisfare i bisogni dei loro abitanti, diverranno ai loro occhi i soli responsabili dell'inefficienza complessiva del sistema.

### *I servizi pubblici*

Il sistema attuale, delegando le scelte ai politici e ai burocrati, fa sì che non vi sia una vera corrispondenza tra i servizi offerti e i bisogni dei cittadini, anzi, come si può verificare nell'esperienza di tutti i giorni, vi sono servizi offerti in abbondanza a fronte di una domanda non molto elevata, per esempio l'istruzione non qualificata, e altri nei quali l'offerta è molto inferiore alla domanda, come nel caso delle prestazioni specialistiche sanitarie.

Si crea così una distorsione del mercato, che origina il cosiddetto fenomeno dell'economia della fila: quando un bene è scarso, anziché pagare un prezzo più elevato, si attende più tempo per averlo. Il che significa che si è in presenza di una distribuzione sbagliata dei fattori della produzione, perché, anziché produrre i beni più richiesti, si continuano a produrre quelli meno desiderati. La conseguenza è quella di un impoverimento complessivo della società, che si ferma ad un livello di benessere inferiore a quello che potrebbe raggiungere.

Il fenomeno dipende dal fatto che le scelte, anziché essere affidate ai singoli consumatori, sono adottate al centro, e quindi lontano da chi è destinatario del servizio, e da burocrati, quindi da soggetti che, anche con le migliori intenzioni, non possono essere materialmente in grado di scegliere ciò che può andare bene a ciascuno di noi: essi decidono sulla

base di ciò che a loro modo di vedere può accontentare il numero maggiore di persone. È, in scala ridotta, il fenomeno che costituisce la causa che ha portato al crollo delle economie pianificate. Si tratta di una via che sarebbe dannoso ostinarsi a non abbandonare.

Purtroppo, è una strada che rischiamo di dover ripercorrere. Come dimostra l'esperienza anche di altri paesi europei: quando vanno al potere le sinistre, si assiste ad una naturale tendenza ad espandere l'attività pubblica e, con essa, la spesa. Se guardiamo al nostro paese, basta considerare ciò che è avvenuto in Emilia-Romagna, dove, con il pretesto di erogare una più vasta gamma di servizi, la spesa pubblica pro-capite è costantemente superiore a quella della maggioranza delle altre regioni. Una simile politica della spesa è stata possibile perché la regione ha ottenuto trasferimenti dallo Stato centrale proporzionalmente più cospicui rispetto a quelli destinati ad altre regioni italiane. In sostanza, i cittadini emiliani hanno utilizzato più servizi pubblici a scrocco di quelli lombardi o calabresi.

È ovvio che una simile situazione può valere in alcuni casi isolati, ma non è pensabile che l'operazione di lubrificazione del consenso mediante la leva della spesa pubblica attuata dalle sinistre in Emilia possa essere esportata e valere per tutta l'Italia, che, per poterlo fare, dovrebbe poter drenare risorse senza corrispettivo dal resto d'Europa o del mondo. È scarsamente credibile che il contribuente tedesco o americano sia disposto a finanziare i servizi pubblici destinati ai cittadini italiani.

La tendenza alla crescita della quantità dei servizi pubblici trova pertanto un naturale vincolo nei limiti del bilancio dello Stato. Se non si possono pregiudicarne gli equilibri, non si può fare altro che ripensare la latitudine del suo intervento.

Tuttavia, preliminare è dirimere la questione se sia preferibile offrire una maggiore gamma di servizi pubblici ai cittadini o far pagare loro meno tasse. Se i servizi erogati da enti del settore pubblico hanno un costo superiore al beneficio che i contribuenti ne ricavano – poiché una percentuale non irrilevante della spesa è destinata a coprire i costi di intermediazione dei burocrati che li amministrano – abolire un servizio pubblico significa risparmiare immediatamente quella stessa percentuale di tasse. Ad esempio, invece di organizzare costosi apparati per valutare chi ha diritto ad ottenere i libri scolastici gratuiti o in comodato, ai contribuenti costerebbe certamente meno poter dedurre dalle tasse le spese per l'acquisto degli strumenti didattici e, con lo stesso esborso, lo Stato potrebbe garantire il rimborso della spesa per i libri ad un maggior numero di famiglie.

Con i soldi che si troveranno in tasca, e che equivalgono al mancato pagamento delle imposte corrispondenti al costo del servizio più il costo dell'intermediazione, i cittadini potranno ben permettersi di acquistare direttamente i servizi di cui necessitano. Con il vantaggio che i prezzi probabilmente saranno più bassi, perché si sarà originata una concorrenza vera, e che potranno scegliersi i servizi di cui hanno realmente bisogno e non subire quelli che impone il monopolista.

*Le infrastrutture*

In materia di realizzazione delle infrastrutture, l'esperienza non induce all'ottimismo. È dall'inizio del 1997 che, con decreti che si succedono l'un l'altro, si tenta di accelerare la realizzazione delle opere pubbliche, senza mai trovare il bandolo della matassa. In media ogni sei mesi nuove leggi cambiano le procedure, nella vana illusione che nuovi metodi riescano a sbloccare la stasi degli investimenti. Si tratta di null'altro che di un'illusione. Tanto più perniciosa, in quanto provoca l'effetto di interrompere ogni volta la progettazione in atto, e quindi rinviare nel tempo l'attuazione dei progetti. Soprattutto perché, anziché seguire la via della semplificazione, si preferisce quella, opposta, della complicazione. Da quando è stato riscoperto il mito della concertazione e questa è divenuta la parola magica che apre ogni porta, ne sono stati colpiti anche gli investimenti. E così, alla responsabilità del soggetto istituzionale competente alla realizzazione dell'opera pubblica, il Ministero dei lavori pubblici, ad esempio, si è sostituita quella delle conferenze di servizi, che riuniscono tutti gli amministratori interessati. Con il risultato che non esiste più un responsabile unico e nessuno ha colpa del ritardo o della mancata attuazione dell'opera.

L'ultima novità, come abbiamo già ricordato, è quella dell'istituzione dei «tavoli» di concertazione, ai quali sono invitati tutti i rappresentanti delle istituzioni interessate al complesso delle opere che riguardano un intero settore, per esempio tutti i comuni d'Italia. L'innovazione non ha solo dei lati umoristici, come sarebbe quello di trovare un tavolo dove si possano accomodare gli ottomila sindaci, ma ha anche aspetti preoccupanti. Ad esempio, per l'attuazione degli interventi nelle aree depresse, il Ministero del tesoro ha istituito diciassette «tavoli», che si dovrebbero esprimere tutti sulle decisioni di investimento. Nessuno può nutrire dubbi sul fatto che l'unico effetto possibile non può essere altro se non di impedire la realizzazione di qualunque opera. Si tratta solo di un inutile omaggio allo stereotipo della partecipazione democratica, tanto di moda negli anni della contestazione giovanile.

In realtà, la questione non è solo di procedura. Riguarda forse principalmente il fatto che, per rispettare i parametri di Maastricht, si è preferito seguire la strada di non ridurre nominalmente la spesa pubblica corrente e di tagliare invece le erogazioni di cassa, penalizzando così in primo luogo proprio la spesa per investimenti, che ha toccato nel 1998 il minimo storico, attestandosi a poco più del 2 per cento rispetto al PIL. Si tratta di un metodo, quello dei «blocchi» della Tesoreria dello Stato e dei limiti ad assumere impegni contabili, che non solo impedisce la realizzazione di opere pubbliche nell'immediato, ma che ha anche l'effetto nocivo di frenare la capacità progettuale dell'Amministrazione anche per gli anni futuri. La strada intrapresa non solo non ha risolto il problema alla radice, ma ha provocato anche guasti permanenti.

In materia si apre un'altra questione, di cui la classe politica ha la precisa responsabilità. L'Unione europea stanziava nel proprio bilancio somme destinate allo sviluppo delle regioni arretrate e per finanziare la costruzione di una moderna rete di trasporti transeuropei

finalizzata anche a diminuire i costi di trasporto tra centro e regioni periferiche.

Il nostro paese è tradizionalmente incapace di trarre vantaggio quanto potrebbe da questi fondi: non di rado sono stati destinati ad opere di carattere clientelare – quante piscine olimpioniche sono state costruite in piccoli comuni di mille abitanti? – spesso non sono neppure stati utilizzati, altre volte hanno cambiato destinazione – in gergo si dice che sono stati «riprogrammati» – senza mai riuscire ad essere spesi. In ogni caso, non sono mai serviti per rinnovare la rete dei trasporti, per migliorare le telecomunicazioni, per diminuire i costi per raggiungere dalle regioni periferiche, soprattutto le isole, il Centro Europa.

Si prendono in giro i contribuenti facendo credere che opere pubbliche dal costo immane possano essere finanziate esclusivamente da capitali privati, con il solo ausilio della progettazione da parte dello Stato. In realtà, non esiste nessun privato ansioso di gettare il proprio denaro, se non si attende un ritorno economico adeguato. Se un'impresa giapponese è disposta a costruire il ponte sullo Stretto, è logico che dovrà incassare un pedaggio non irrilevante per un lungo periodo di tempo. Quindi, non si tratta in ogni caso di un'opera pubblica gratuita, ma di un metodo per spostarne il costo dall'intera collettività a chi utilizza l'opera. Il che è giusto in molti casi, ma non è detto che sia sempre l'ottimo desiderabile o che non produca conseguenze controproducenti sull'economia delle regioni che subiscono un immediato incremento dei costi dei trasporti, quando invece lo scopo della sua costruzione sarebbe proprio quello di ridurli. Il metodo del cosiddetto «*project financing*», o finanza di progetto, assomiglia molto alla favola della Befana: nessuno va in giro per il mondo regalando ponti o autostrade, il conto arriva sempre a qualcuno, la collettività o chi utilizza il manufatto. Occorre scegliere caso per caso cosa sia più conveniente per lo sviluppo economico. L'unica cosa che non si può fare è illudersi che il conto non arrivi mai a nessuno.

La più efficace politica infrastrutturale che può fare lo Stato è quella di far diminuire il costo delle diseconomie esterne per le imprese e i cittadini. In un momento di ristrettezze finanziarie, non si può pensare di creare infrastrutture economicamente improduttive, occorre concentrare gli investimenti su quelle che producono un abbassamento consistente e permanente dei costi del sistema economico.

Le spese di investimento non costituiscono un bene in sé, indipendentemente dal fatto che gli investimenti abbiano una ricaduta positiva sul sistema produttivo, o che, per essere finanziati, provochino un aumento delle tasse o un incremento del debito pubblico. Il mito della spesa pubblica buona, in quanto formalmente destinata alla costituzione di capitale fisso, e perciò utilizzabile dalle nuove generazioni, serve spesso a nascondere pessime scelte fatte solo per favorire alcuni esponenti delle generazioni presenti. Come in tutte le cose, si deve guardare alla sostanza, caso per caso.

## Il Mezzogiorno

Molti si domandano per quale motivo un imprenditore italiano o, soprattutto, straniero, dovrebbe investire nel Mezzogiorno. Il costo del lavoro non è diverso da quello del resto d'Italia ed è molto superiore a quello dei paesi in via di industrializzazione; la pressione fiscale è uguale a quella, già troppo elevata, del Nord; il costo dei mutui è più alto rispetto alle altre zone del paese; le ferrovie sono ad un solo binario, le autostrade insufficienti e la viabilità antiquata; l'energia elettrica è costosa e insufficiente, le linee telefoniche sono inadeguate e in molti luoghi l'acqua è erogata una o due volte la settimana; la criminalità la fa spesso da padrone e le lentezze della burocrazia sono più esasperanti che altrove. Non a caso, in anni recenti le imprese italiane hanno effettuato più investimenti in Tunisia che in tutto il Mezzogiorno.

Il risultato è, e non potrebbe essere altrimenti, un tasso di disoccupazione doppio rispetto alla media nazionale, ed ancora più elevato nel caso delle donne e dei giovani, con punte di oltre il 50 per cento, un reddito di un quarto inferiore rispetto alla media italiana, un crescente stato di malessere nella popolazione, che potrebbe con facilità sfociare in protesta sociale.

Ciò accade oggi. Domani la prospettiva potrebbe essere, se possibile, ancora peggiore. Infatti, l'unione monetaria toglie alla disponibilità dei Governi molti strumenti di politica economica, come le svalutazioni competitive, che nel periodo precedente avevano consentito di sopravvivere anche in presenza di *handicap* strutturali. Il Mezzogiorno, che ne è gravato più di altre zone del paese, correrà il serio rischio di vedersi impoverire ulteriormente e subire un aumento aggiuntivo della disoccupazione; difficilmente, infatti, se non si invertirà rapidamente la tendenza attuale, i suoi prodotti potranno essere in grado di competere con successo sui mercati.

Palliativi temporanei, come possono essere quelli di una riduzione limitata nel tempo degli oneri contributivi, potranno offrire un sollievo momentaneo, ma non eliminano i motivi di squilibrio storico. Nel momento in cui gli incentivi verranno a cessare, finirà anche l'effetto anestetico che essi producono e il risveglio sarà ancora più amaro. Con un'aggravante rispetto ad oggi. Si sarà alimentata ancora una volta l'illusione che si possa impostare un'economia sul volano dei sussidi pubblici e si sarà perso tempo prezioso, che sarà difficile recuperare, anche perché nel frattempo si continua ad alimentare l'illusione che il lavoro e lo sviluppo possano dipendere dagli interventi pubblici.

Non vi è altra strada se non quella di creare un ambiente adatto allo sviluppo di un moderno sistema economico competitivo.

Per far ciò, occorre però in primo luogo trattare il cittadino del Mezzogiorno come qualsiasi altro cittadino: offrirgli le stesse condizioni di partenza che potrebbe avere se abitasse in un'altra zona del paese. Ciò non significa che il Mezzogiorno va portato immediatamente nelle stesse condizioni del Nord; è questo l'errore in cui cadono in molti, che vanno chiedendo interventi pubblici per ottenere un'eguaglianza immediata delle condizioni di arrivo. Si tratta di una richiesta che è material-

mente impossibile da soddisfare: se il problema è affrontato in questo modo resta irrisolvibile. Vale lo stesso tipo di considerazioni che si possono formulare in tema di eguaglianza tra gli uomini. Pretendere di rendere uguali due persone adulte, una ricca e una povera, oppure una istruita e una ignorante, o una bella e una brutta, è impossibile, a meno di non seguire utopie, come quelle che hanno portato ai regimi totalitari. Offrire a due bambini le stesse possibilità di vivere in un ambiente salubre e di studiare se ne hanno voglia significa invece creare le condizioni perché ognuno colga tutte le opportunità che la vita gli offre. Le stesse considerazioni valgono per i sistemi economici: come affermava Gandhi, non dobbiamo dare un pesce all'affamato, dobbiamo insegnargli a pescare. Allo stesso modo, non dobbiamo sostenere artificialmente l'economia del Mezzogiorno, dobbiamo creare gli strumenti perché questa possa svilupparsi.

Per conseguire questo risultato occorre creare condizioni di partenza non discriminate rispetto a quelle esistenti nelle altre zone del paese. Lo Stato deve intervenire per ridurre le diseconomie esterne che derivano dall'inazione pubblica o dalla cattiva amministrazione. In sostanza, mentre non è pensabile che il costo del trasporto tra Milano e Reggio Calabria sia uguale a quello tra Milano e Varese, non è accettabile che il livello di efficienza del servizio sia completamente diverso. Non è accettabile che il livello di tutela dei cittadini sia molto più basso nel Mezzogiorno, non è accettabile che la Pubblica amministrazione sia inerte. Se ha senso l'esistenza dello Stato, il suo compito è quello di garantire a tutti i cittadini le stesse opportunità.

Non basta. Lo Stato deve fare la sua parte per ricreare un clima di sicurezza nel territorio e per modernizzarne le infrastrutture, ma soprattutto non deve frapporre indugi per liberare il Mezzogiorno dai lacci e laccioli che lo soffocano. E tanto più l'economia meridionale è strozzata da regole fatte a immagine e somiglianza dei mercati più maturi, tanto più ampio e consistente dovrà essere l'intervento liberatorio. Se, ad esempio, tutti concordano sul fatto che la pressione fiscale troppo elevata soffoca l'economia e sottrae risorse allo sviluppo e che, quindi, è necessario ridurre le tasse, allora il contenimento delle imposte dovrà essere più marcato al Sud, proprio perché occorre disporre di una dose più massiccia di risorse per uno sviluppo che deve recuperare anche una condizione di svantaggio. In questo caso la concorrenza fiscale sarebbe lo strumento più efficace.

### *L'intervento pubblico*

Occorre dunque intervenire prioritariamente sui due fronti del fisco e del lavoro. Il primo va reso meno pesante e il secondo meno costoso e più adattabile alle esigenze della produzione.

Non si potrà procedere su questa strada se non si trae una lezione dall'esperienza. Se il metodo sinora adottato non ha dato buoni frutti, molto probabilmente il metodo è sbagliato e occorre cambiarlo. Pensare di risolvere i problemi delle aree depresse installandovi iniziative imprenditoriali pubbliche - tutti ricordano il fallimento delle «cattedrali nel

deserto», le grandi acciaierie e i petrolchimici – o erogando finanziamenti a fondo perduto alle imprese non sortisce altro effetto se non quello di creare aspettative nelle popolazioni, avvantaggiare imprese fuori mercato e sprecare i soldi dei contribuenti. Lo strumento per evitare che i rischi di crisi siano più gravi per il Sud è quello di renderlo più competitivo di quanto non sia oggi il Nord.

In sostanza, non avrebbe senso ricreare in provincia di Reggio Calabria un territorio con caratteristiche simili alla Brianza, dato che esistono fattori oggettivi che differenziano le due zone, basti pensare alle distanze e alle diseconomie esterne (infrastrutture, indotto, ecc.) per le imprese. Allora occorre liberare le potenzialità di ciascuna realtà territoriale. La Brianza potrà giovare dell'esistenza di un *humus* imprenditoriale particolarmente fertile, della vicinanza ai mercati di sbocco, dell'esistenza di infrastrutture moderne. Tuttavia, in quelle zone gli affitti sono più cari, d'inverno occorre riscaldare bene case e uffici e il livello di quasi piena occupazione rende la mano d'opera più rara e quindi più cara. L'esatto contrario avviene a Reggio Calabria. Dunque proprio sui fattori che esistono più in abbondanza e sono più convenienti si può incentrare la riqualificazione del tessuto imprenditoriale del Mezzogiorno.

Molti obiettano che consentire regole del lavoro più elastiche oppure retribuzioni nominali più basse nelle zone depresse significa rendere i lavoratori succubi dei datori di lavoro. Può darsi. Tuttavia, occorre chiedersi se per un disoccupato sia preferibile lavorare con uno stipendio inferiore di quello di un lavoratore del Nord, oppure restare disoccupato e accontentarsi di vivere nella convinzione che, se lavorasse, otterrebbe lo stesso stipendio di un suo collega lombardo o veneto.

Se il livello di tassazione dei redditi è tale da impedire lo sviluppo dell'economia, gli effetti di questo circuito vizioso si sentono in modo più forte dove l'economia è meno sviluppata. Allora, chiedere, attraverso la leva fiscale, una minore percentuale del reddito prodotto, non significa rinunciare a far pagare le tasse, ma semplicemente incassare entrate che non si otterrebbero mai se non si producessero i nuovi redditi sui quali sono applicate. Se il fisco sottrae risorse agli investimenti, e quindi allo sviluppo, abbassare il carico tributario consente l'aumento del numero degli occupati: gli occupati in più pagheranno imposte che prima non pagavano e rinunceranno ai sussidi di *Welfare* che prima ricevevano. In questo modo, lo Stato vede crescere il complesso delle entrate e diminuire il totale delle spese. Si tratta di una operazione positiva sotto entrambi gli aspetti.

Come è reso evidente anche dal fatto che quando sono state adottate misure di detassazione degli investimenti e di diminuzione del carico contributivo, esse hanno prodotto risultati lusinghieri. Tuttavia, si tratta di misure parziali, che danno luogo a diversità di trattamenti non giustificate. Ma poiché sono strumenti contrari alla filosofia dell'economia programmata, che è alla base dell'ideologia che ispira l'azione governativa, l'attuazione che ne è stata fatta è risultata assai timida. Con la conseguenza che non ha sortito gli effetti che avrebbe potuto produrre se fosse stata intrapresa con convinzione.

*La programmazione negoziata*

Si è riconosciuto, ad esempio, che assumere personale con remunerazioni più basse e offrire agevolazioni fiscali alle imprese che si insediano nel Mezzogiorno è la chiave dello sviluppo, ma non si è avuto il coraggio di applicare direttamente il principio. Così si è fatto ricorso a strumenti di concertazione per attuarlo senza ammetterlo, grazie ad una serie di eccezioni alle ferree regole generali, di cui non si ha la coerenza di riconoscere l'inadeguatezza. Il risultato è che si origina un insieme di meccanismi artificiali, che si presentano con una gamma di strumenti non facilmente comprensibili e distinguibili tra loro – i contratti d'area, i contratti di programma e i patti territoriali – e viziati da limiti evidenti.

Non ha senso infatti riconoscere che esiste una corrispondenza diretta tra incremento della flessibilità del mercato del lavoro e diminuzione della tassazione, da una parte, e sviluppo economico e aumento dell'occupazione, dall'altra e contemporaneamente dare attuazione a questi principi solo in alcune zone e per alcune iniziative imprenditoriali, selezionate in base a complesse procedure, che si reggono su una contrattazione quadrangolare tra governo, enti locali, imprese e sindacati.

Delle due l'una: o lo strumento è buono in sé, e allora non si comprende perché deve essere oggetto di contrattazione e non può essere esteso invece a tutte le aree depresse e a tutte le imprese, oppure è uno strumento che non serve ad ottenere il risultato perseguito, e allora si tratta esclusivamente di un mezzo per favorire determinate realtà locali, o alcune imprese selezionate, oppure gruppi di lavoratori-elettori residenti in particolari zone. E non è che l'uso selettivo di questi strumenti sia ascrivibile alla volontà di limitare la spesa, infatti, si tratta di contratti che hanno un costo non indifferente per lo Stato, che finanzia l'accordo: si sono verificati casi in cui un nuovo posto di lavoro è venuto a costare circa mezzo miliardo, mentre la media è di circa 200 milioni per ogni lavoratore. Sembra che, finalmente, anche i sindacati si siano resi conto che si tratta di strumenti sterili, che non portano ad un reale sviluppo dell'occupazione. Anche se non mancano contraddizioni, come nei casi in cui dirigenti sindacali si sono rifiutati di sottoscrivere questi atti concertativi, basando il loro diniego sulla circostanza che questi avrebbero concesso troppa libertà alle imprese.

È giunto il momento di domandarsi se non sia più opportuno rinunciare a finanziare direttamente le imprese nelle zone depresse – metodo che ha provocato se non altro errori umani nel momento della scelta delle imprese e delle attività da sussidiare – per passare decisamente ad un sistema di sole agevolazioni fiscali. Così si eviterebbero spese irragionevoli e si otterrebbero due ulteriori vantaggi. Il primo è di lasciare al mercato la scelta dei tipi di produzione e delle localizzazioni delle imprese più efficienti e il secondo è che la spesa fiscale, cioè le minori entrate tributarie, si realizza in un momento successivo a quello della creazione di ricchezza e quindi la prima non può avvenire senza la seconda. Non potrebbe accadere che un'impresa ottenga finanziamenti

pubblici e poi non produca reddito: se non producesse reddito non otterrebbe vantaggi fiscali e quindi lo Stato non perderebbe una lira.

Anche in questo caso, è una logica che contraddice il subconscio dirigista di chi opera le scelte pubbliche. A riprova si può considerare il caso dell'applicazione della più importante legge di agevolazione delle nuove iniziative imprenditoriali, la legge 19 dicembre 1992, n. 488. Essa si è dimostrata l'unico strumento efficace, non solo perché evita di distribuire denari pubblici a chi non produce, ma anche perché, con una procedura fortemente innovativa, affida alle banche l'istruttoria delle domande di finanziamento: in questo modo, la scelta dei progetti da finanziare dipende dall'effettiva possibilità di successo dell'investimento, risulta snellito consistentemente l'*iter* burocratico, che passa da anni a due o tre mesi, e si evita che le graduatorie dei finanziamenti siano redatte sulla base dei suggerimenti di carattere politico. Tuttavia si tratta di uno strumento troppo *market oriented*: meglio allora bloccare con un pretesto qualsiasi la sua dotazione finanziaria.

Solo un radicale cambiamento nell'impostazione della questione potrà consentire di considerare il Mezzogiorno non più come un problema, ma come un'opportunità. Fino ad oggi lo Stato non ha fatto altro che offrire denari alle imprese perché si installassero al Sud, lasciando comprendere che il problema da risolvere era quello della disoccupazione, che si trattava di un problema suo e che le imprese che lo avessero aiutato sarebbero state ben remunerate. Occorre invece far comprendere alle imprese che è nel loro interesse localizzarsi in una zona, che per loro può diventare più attraente e conveniente rispetto ad altre. Se, insieme alle questioni delle tasse e del mercato del lavoro, si risolveranno i problemi della sicurezza e delle infrastrutture, le imprese potrebbero ben vedere la convenienza dell'ubicazione in luoghi dove le aree sono meno costose, il lavoro meno caro e più flessibile e la manodopera istruita.

Tanto più in un momento in cui le produzioni si vanno man mano dematerializzando. Infatti, molte imprese ad elevata tecnologia non richiedono dimensioni rilevanti e consentono di ottenere crescita e redditi paragonabili a quelli conseguiti nei paesi più sviluppati. Non occorrerebbe molto per creare isole di alta tecnologia, attorno alle quali si potrebbe sviluppare un indotto sufficiente a garantire la crescita di una regione. Non a caso, i *call-center*, che vivono di lavoro *part-time* e non rigidamente inquadrato, si stanno sviluppando al Sud e non al Nord. Puntare tutto sugli insediamenti industriali rischia invece di riproporre gli stessi problemi da qui a pochi anni, quando comunque l'industria europea non sarà in grado di competere con quella dei paesi di nuova industrializzazione.

Per questo motivo i meccanismi istituzionali sono importanti. In molti paesi europei lo sviluppo delle zone depresse è stato guidato da agenzie pubbliche, che hanno avuto successo nell'invitare le imprese ad installarsi in quelle zone, perché hanno risolto tutti i loro problemi, che vanno dalle autorizzazioni amministrative, alla scelta dei siti, alla realizzazione delle infrastrutture pubbliche necessarie e delle vie di comunica-

zione. Con l'ausilio di questi strumenti è stato possibile ottenere risultati concreti significativi, come è accaduto in Irlanda.

A differenza di quanto rischia di avvenire da noi, dove si è proceduto ad una spettacolare restaurazione di uno strumentario obsoleto e già fallito ancor prima di nascere. Da una parte, si è creato un nuovo ente, Sviluppo Italia, che ha compiti molto più vicini a quelli della vecchia Cassa per il Mezzogiorno, che a quelli dell'Agenzia per lo sviluppo industriale irlandese. Al nuovo organismo mancano i poteri per offrire ai possibili investitori occasioni per la realizzazione di nuove iniziative produttive «chiavi in mano»: non può concedere le autorizzazioni, risolvere i problemi urbanistici, fungere da agenzia di collocamento, andare sul mercato e reperire i terreni necessari, obbligare i comuni a realizzare le indispensabili opere di urbanizzazione, portare a termine le pratiche di finanziamento pubblico e trovare i finanziamenti aggiuntivi che servono di volta in volta. In sostanza, più che uno strumento utile, rischia di tramutarsi in un ennesimo ente inutile, destinato più che altro ad assorbire gli amministratori e i dipendenti delle precedenti otto società di promozione, che costavano al contribuente, di spese di pura gestione, circa duecento miliardi l'anno.

D'altra parte, sono stati accentrati le erogazioni dei finanziamenti, le decisioni sulla bontà dei progetti, i controlli, il potere di revoca e i pagamenti in capo ad una nuova tecnostruttura autonoma del Ministero del tesoro, il Dipartimento per le aree depresse. In questo modo, si è tornati alle decisioni dal centro, senza tener conto dei precedenti fallimenti di questa impostazione. Non solo. Sono state definite nuove complesse procedure concertative, che vedono la costituzione di ben diciassette tavoli di confronto negoziale con gli enti territoriali e le parti sociali e la partecipazione alle decisioni di quattro Ministeri. È facile pronosticare che questo ennesimo tentativo di imporre lo sviluppo dall'alto difficilmente avrà successo. Anziché costruire il futuro, si corre il rischio di un pericoloso ritorno al passato.

### **Le tentazioni del dirigismo**

Nel rapporto sulla libertà economica nei diversi paesi del mondo, pubblicato tutti gli anni <sup>14</sup>, l'Italia occupa un poco onorevole ventiquattresimo posto, che diventa il centoquindicesimo se si guarda al peso dello stato nell'economia. Non diversamente, si colloca al ventiduesimo

---

<sup>14</sup> V. Economic freedom of the world 1998-99 a cura di J. Gwartney e R. Lawson, Vancouver 1998.

posto nella classifica dei paesi più competitivi<sup>15</sup>. Ciò è conseguenza dell'eccessiva presenza della mano pubblica nell'economia, della troppa regolamentazione dei mercati e del peso del settore pubblico sul complesso del prodotto interno lordo.

Se si intendesse liberalizzare sul serio il sistema, occorrerebbe abbandonare il costume dell'ingerenza della politica nell'economia. Sarebbe francamente chiedere troppo a una classe politica che va facendosi vanto di voler riesumare la programmazione economica come strumento per lo sviluppo e non sente neppure il peso, allo stesso tempo tragico e ridicolo, della scelta di definirla quale «nuova politica economica»: la stessa definizione adottata da Lenin nel 1920.

Il risultato è che si origina un sistema di liberalizzazione segmentata: si sono creati una serie di mercati all'interno di singoli comparti dell'economia, ma le regole che valgono in un mercato non valgono nell'altro e, soprattutto, la liberalizzazione è ben attenta ad escludere una parte di quel mercato, quella che resta collegata con il potere politico e che mantiene una posizione dominante, a danno dell'altra parte debole.

L'ovvio rischio è che la frammentazione artificiale dei mercati si trasformi in terreno di coltura di una nuova specie di corruzione della vita pubblica, non più basata su transazioni illecite, ma sull'utilizzo della legge che offre una copertura formale di legalità a spostamenti di ricchezza privi di giustificazione economica. Basterebbe l'esempio della riserva di competenze a favore dei centri di assistenza fiscale, prevalente-

---

<sup>15</sup> Cfr. la seguente tabella:

Classifica dei ventidue paesi più competitivi nel periodo 1999-2003. Il punteggio va da 1 a 10:

Paesi Bassi	8,8
Regno Unito	8,73
Usa	8,61
Canada	8,58
Svizzera	8,39
Danimarca	8,35
Singapore	8,3
Irlanda	8,3
Svezia	8,29
Francia	8,27
Germania	8,25
Australia	8,24
Hong Kong	8,23
Finlandia	8,19
Nuova Zelanda	8,15
Belgio	8,14
Norvegia	8,1
Austria	8,09
Spagna	8,01
Taiwan	7,93
Cile	7,88
Italia	7,81

mente gestiti dai sindacati, in materia di dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche, a danni dei professionisti.

Non a caso, il patto sociale di Natale 1998, si fa scrupolo di precisare che si intende perseguire la liberalizzazione nei mercati, ma non, si badi bene, quella dei mercati. Ciò significa che le libertà economiche non costituiscono un bene in sé, ma esclusivamente uno strumento di scomposizione della realtà economica preesistente, per sostituirla con un nuovo assetto più vicino al potere o governabile da questo.

#### *La debolezza strutturale delle imprese italiane*

Purtroppo, se guardiamo al sistema delle imprese del nostro paese, non abbiamo particolari motivi per rallegrarci. Molto spesso è accaduto che la fortuna di alcune di loro non sia dipesa tanto dalla qualità dei prodotti o dall'abilità commerciale, quanto dai contratti stipulati con enti pubblici, dai finanziamenti ottenuti con leggi dello Stato, dalle barriere fittizie costruite per arginare la concorrenza, da accordi di non belligeranza con i rappresentanti del mondo del lavoro. Per molti anni nel nostro paese è stata rigogliosa una mentalità antiprenditoriale e, malgrado le parole, lo è ancora oggi nei fatti. Basti considerare la questione delle 35 ore o il costo rappresentato dagli oneri burocratici che gravano ogni anno sul sistema delle imprese. Un simile stato di cose si deve anche alla circostanza che non sempre le imprese hanno fatto il loro mestiere: spesso sono andate a cercare patronaggi politici per sfuggire, loro per prime, alle regole del mercato. Questa attitudine non è stata influente tra le cause che hanno portato alla crisi politica degli anni '90, una crisi che ha avuto l'effetto non secondario di indebolire, insieme al sistema politico, anche quello delle imprese.

Il risultato è che le imprese italiane sono gracili rispetto a quelle degli altri paesi industrializzati e l'Italia, pur proclamandosi la quinta potenza industriale del mondo, non ha la forza per concepire una politica industriale nazionale all'estero. Le spese per ricerca e sviluppo sono poco più che inesistenti, siamo fuori dai principali settori ad alta tecnologia, non siamo in grado di acquisire imprese estere di rilievo.

La «rottamazione» è l'esempio più illuminante degli effetti economici negativi cui porta il connubio tra industria e politica. Come risulta dai dati relativi all'andamento del prodotto interno e della produzione industriale nel 1998, l'accelerazione dei consumi provocata dalla rottamazione delle autovetture nel 1997 e nella prima parte del 1998 è stata temporanea, non ha causato effetti durevoli, neppure nello stesso comparto automobilistico, e non ha giovato agli altri settori industriali.

Con una gravissima conseguenza sotto il profilo politico. L'aspetto inquietante della rottamazione non è, infatti, tanto che si sia fatto un regalo agli imprenditori e ai lavoratori del settore o a chi ha acquistato un'automobile, pagandola in parte con le tasse anche dei cittadini che non si potevano permettere di comperare una vettura nuova, quanto che è stata lo strumento per recapitare un esplicito segnale politico alla classe imprenditoriale. Concedere benefici a singoli settori e di volta in volta non ha altro scopo che quello di rendere l'economia serva del potere,

con l'effetto di mettere gli imprenditori in fila, con la mano tesa, a chiedere un trattamento privilegiato. In questo modo, chi ha ottenuto un regalo non potrà far altro che ringraziare e chi spera di ottenerlo si comporterà ringraziando in anticipo. Non si tratta di un meccanismo di stimolo dell'economia, ma di uno strumento per la realizzazione di una nuova forma di schiavitù.

### *Libertà d'impresa*

È paradossale che il mondo dell'economia si vada asservendo sempre di più a quello della politica, in un momento storico in cui nel resto del mondo accade esattamente il contrario. È paradossale che le nostre imprese siano talmente miopi da accettare uno scambio, che le vede imboccare la strada del sottosviluppo e della subordinazione alla politica, in un momento in cui nessuno potrebbe essere in grado di ostacolare il loro cammino verso la libertà, lo sviluppo e la competizione. È paradossale che il sistema delle partecipazioni statali sopravviva e i vecchi monopoli cambino di mano, ma non vengano abbattuti. È paradossale, per fare un esempio concreto, che gli alti costi della telefonia paralizzino lo sviluppo dell'informatica e delle alte tecnologie e le imprese si limitino a chiedere la riduzione delle imposte e del tasso di sconto.

Se si prende, ad esempio, il caso delle telecomunicazioni, si deve tener conto che la rivoluzione tecnologica che si va compiendo in questi anni ha avuto l'effetto principale di spostare le produzioni dal livello materiale a quello immateriale e provocare un formidabile cambiamento delle necessità delle imprese: più che disporre di materie prime a basso prezzo, esse devono essere in grado di acquisire conoscenze e di trattare dati in tempi rapidi e con costi accettabili. La rendita monopolistica fatta gravare sul sistema delle imprese – e ovviamente anche sui singoli cittadini – da parte dell'impresa telefonica pubblica dominante ha sortito l'effetto negativo di disincentivare le attività che si basano su un basso costo delle telecomunicazioni. Il fatto poi di non aver semplicemente considerato il problema della modernizzazione tecnologica delle linee, ha provocato l'effetto che, fino a pochissimo tempo fa, le telecomunicazioni italiane assomigliavano molto alle locomotive a vapore nell'epoca del TGV. L'effetto del costo elevato, sommato a quello della mancata disponibilità di tecnologie moderne, ha fatto sì che i nuovi investimenti nei settori ad alta tecnologia non abbiano assunto le dimensioni che avrebbero consentito il decollo del paese, la sua modernizzazione e il riassetto a favore dei servizi del contributo di ciascun settore produttivo alla formazione del reddito nazionale. Non a caso, negli Stati Uniti occupazione e sviluppo crescono sull'onda dell'incremento esponenziale della diffusione e della redditività dei servizi telefonici. Mentre dai comparti produttivi tradizionali, o maturi, non ci si può attendere che uno sviluppo modesto, e solo se si è in grado di vincere la concorrenza dei paesi di nuova industrializzazione, che sono in grado di produrre in sempre maggiore abbondanza e a minori prezzi, basti pensare all'abbigliamento.

L'effetto del monopolio delle telecomunicazioni non è stato tanto quello di garantire una rendita al settore, quanto di creare un ostacolo allo sviluppo tecnologico. Si tratta di un danno molto difficilmente riparabile, anche dopo la formale cessazione del monopolio legale e che mette in piena luce la scarsa lungimiranza della classe dirigente dell'imprenditoria pubblica e dei suoi tutori politici. La conseguenza è che siamo usciti dai *computer* e non abbiamo una presenza significativa nell'elettronica di consumo e nell'industria aerospaziale.

Basti considerare quanto è accaduto invece nell'ultimo decennio in Irlanda. In quell'isola, storicamente depressa, è stata seguita la strada opposta di approfittare della rivoluzione tecnologica: la prima preoccupazione dei governanti è stata quella di dotare il paese di un sistema di telecomunicazioni moderno e a basso costo. L'effetto è stato che si sono localizzate in Irlanda le centrali di molti servizi telefonici, che gradualmente hanno portato alla costruzione di un poderoso indotto di alta tecnologia. Il risultato è che, a partire dall'inizio degli anni '90, il reddito pro-capite irlandese è passato dai circa due terzi del reddito medio europeo ad un valore pari alla media.

D'altra parte, neppure serve passare dai monopoli pubblici a quelli privati: le finte privatizzazioni cambiano semplicemente il soggetto che percepisce la rendita monopolistica, ma non modificano il sistema dei prezzi, non producono una maggiore abbondanza di beni, né migliorano la qualità del servizio.

È indispensabile, infine, rivedere i meccanismi legislativi che condannano al nanismo le piccole imprese: esiste un insieme di soglie che rendono poco conveniente l'ampliamento delle imprese, basti pensare ai limiti dimensionali sopra i quali si applica lo statuto dei lavoratori, o sopra i quali un'impresa non può più essere considerata artigiana. Questi limiti scoraggiano la ricerca dell'ottimo economico, e dunque provocano una diminuzione della ricchezza che le imprese potrebbero produrre. Uno degli *slogan* di questi anni è quello secondo il quale ciò che è piccolo è bello. È vero. Ma solo se ciò che è piccolo può crescere e diventare adulto. Se il piccolo è condannato a restare piccolo, si limiterà a sopravvivere, magari vivendo di espedienti, ma resterà marginale nel sistema economico. Si tratta di una questione che è stata, come sempre, oggetto di polemiche da parte sindacale dopo qualche grado di apertura da parte dei politici di governo. Come sempre, le dichiarazioni governative erano strumentali e la legislazione ha proceduto ancora nel senso di costruire compartimenti stagni tra imprese e imprese, tra lavoratori e lavoratori. Basti ricordare il caso dei cosiddetti lavori atipici, attratti nell'orbita del lavoro subordinato, malgrado il fatto che i primi rappresentino il lavoro che cresce numericamente e la prospettiva per il futuro e il secondo si avvia a non essere altro che una forma in via di estinzione, o dell'apprendistato, relegato in un limbo senza prospettive.

### *Le privatizzazioni*

Occorre evitare che lo Stato, che è il soggetto che scrive le regole che valgono per tutti, abbia interessi propri in società quotate: come è

accaduto nel caso della telefonia, è fin troppo facile trovarsi in una posizione di conflitto di interessi, da una parte come azionista, a cui conviene innalzare le tariffe, perché così si produce un aumento del valore della società e dei dividendi, e dall'altra come regolatore dell'economia e difensore degli interessi dei consumatori e del mercato, e quindi istituzionalmente contrario all'incremento della rendita del monopolista. È questa l'unica via per uscire dal recinto angusto del nostro mercato finanziario, far crescere le imprese e offrire una prospettiva di reddito ai risparmiatori. In questo modo il risparmio sarà valorizzato e cesserà quella sorta di *sport* nazionale che consiste nella voglia di imitare chi si arricchisce senza faticare. Sarà allora possibile passare da un sistema basato sulla lotteria ad uno che fa perno sul risparmio. Occorre dunque dismettere le proprietà pubbliche in società per azioni.

Dopo i clamorosi successi del Governo britannico della signora Thatcher, nessuno può dichiararsi impunemente contrario sul piano intellettuale nei confronti dell'attuazione di una sana politica di dismissioni delle imprese pubbliche e di privatizzazioni.

I fatti, però, sono ben diversi: le privatizzazioni hanno costituito solamente uno strumento per far cassa nei giorni del risanamento economico, ma poi sono state abbandonate nel momento in cui si temeva che l'uscita dello Stato dai settori produttivi potesse far perdere potere a chi li gestiva. La circostanza, poi, che anche l'obiettivo della cassa fosse un pretesto è dimostrata dal fatto che la legge che prescriveva che i proventi delle privatizzazioni dovessero essere versati nel fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, e quindi destinati alla riduzione dello *stock* di debito pubblico, è stata più volte modificata. Nel 1996 è stato reso possibile utilizzare oltre 20 mila miliardi per compensare l'IRI del trasferimento delle azioni STET al Ministero del tesoro, nel 1997 si è consentito di sottrarre al fondo le entrate derivanti dagli utili e dai dividendi, nel 1998 si è permesso di prelevarne una parte, da destinare al sostegno dell'occupazione; nel caso di grandi gruppi in liquidazione si è concesso di versare al fondo esclusivamente i ricavi della liquidazione al netto di tutte le spese affrontate dalle gestioni liquidatorie. In sostanza, anche il proposito di utilizzare le privatizzazioni per diminuire il disavanzo pubblico è stato ampiamente aggirato.

Non solo. Molte volte si sono destinati i ricavi delle vendite per far fronte alle perdite di altri settori gestiti dallo stesso gruppo, al fine di renderle meno evidenti. O, ancora, ci si è serviti dei ricavi delle dismissioni di alcune società di un gruppo per migliorare la struttura finanziaria di altre e giustificare, in questo modo, la permanenza di queste imprese nel settore pubblico e, in definitiva, la sopravvivenza stessa dell'ente gestore. Non a caso, quando si parla di privatizzazioni nel DPEF si utilizza un linguaggio che fa ricorso solo al condizionale, rendendone la realizzazione concreta del tutto ipotetica e discrezionale.

Anche nel caso dell'IRI, cui è stata affidata la missione di autoliquidarsi entro il 2000, si assiste ad atti di gestione che vanno nel senso opposto, quello del risanamento delle imprese, per poi conservarle nel settore pubblico. Lo stesso accade nei settori elettrico, della distribuzione del gas e delle poste.

Ciò è tanto vero, che l'Autorità per la tutela della concorrenza e del mercato, l'Antitrust, si è più volte pronunciata contro il disinvolto mantenimento dei monopoli, che hanno portato al rafforzamento del potere pubblico mascherato da strumento per realizzare privatizzazioni e difendere i consumatori. Ma, finora, la realtà non è mutata.

La realtà è che, affievolito, se non svanito del tutto, dopo la mone-ta unica, il rigore nel campo del risanamento finanziario, si sono arrestate anche le operazioni concrete di dismissione di imprese pubbliche. Salvo, come detto, continuare a proclamare la bontà del principio. Il calo di interesse per le privatizzazioni è dimostrato anche dall'andamento degli incassi: nel 1997, anno del massimo sforzo finanziario per il raggiungimento degli obiettivi europei, i proventi furono di oltre 57 mila miliardi. L'anno successivo si sono ridotti a 20 mila, per poi giungere ad un quasi sostanziale arresto, dopo che la vicenda della scalata subita da Telecom ha offerto il destro per riaprire la questione della supposta necessità di tutelare gli interessi nazionali impedendo l'acquisizione di imprese strategiche - è tornata anche la terminologia dell'epoca d'oro delle partecipazioni statali - da parte di acquirenti stranieri. È chiaro che si tratta di un argomento strumentale, ciò non di meno colpisce la fantasia popolare e risulta efficace.

Nessuno sembra più tenere in considerazione la circostanza che le privatizzazioni non hanno tanto valore per gli incassi che consentono di realizzare, quanto per l'effetto di porre un freno all'espansione della mano pubblica che esse provocano, e quindi in sostanza di consentire la diminuzione della pressione fiscale e dei costi di intermediazione dell'operatore pubblico, unitamente a quelli che derivano dall'inefficienza di un sistema che non segue le regole di mercato e che nemmeno è sottoposto a rigorosi controlli circa l'uso efficiente delle risorse di cui dispone. In realtà, le privatizzazioni sono il solo strumento che consente di riportare tendenzialmente ad un meccanismo di concorrenza e di mercato una vasta area che ne è tenuta fuori. Il che, se la privatizzazione avviene correttamente e se il settore nel quale operano le imprese privatizzate è aperto alla concorrenza, si traduce in un vantaggio per i contribuenti, che non dovranno più finanziare con le loro tasse i disavanzi delle imprese pubbliche e, soprattutto, per i consumatori, che potranno pagare prezzi più bassi e ottenere beni e servizi di migliore qualità.

La necessità di non arrestare il processo di privatizzazioni non deve però indurre a sottovalutare un problema di fondo, sinora irrisolto e la cui esistenza ha portato al risultato che le privatizzazioni finora effettuate non hanno provocato una più ampia liberalizzazione del mercato. È bene ricordare che molti degli effetti che ci si attende dalle privatizzazioni non dipendono solo dalla loro realizzazione, ma dal modo come queste sono effettuate.

La legge sulle dismissioni del 1993 consente di scegliere, di volta in volta, se vendere le imprese pubbliche in blocco ad uno o più acquirenti specificamente individuati o se procedere ad un collocamento sul mercato azionario, diffondendo la proprietà tra il numero più vasto possibile di risparmiatori. La legge non prevede un meccanismo automatico per scegliere tra le diverse procedure, ma affida la scelta ad una valuta-

zione discrezionale del Ministero del tesoro, su cui finisce per gravare un'eccessiva responsabilità. Mentre al Parlamento non è concesso alcun potere di controllo. È infatti paradossale che, nel caso, ad esempio, di una legge finanziaria che realizza una manovra di poche migliaia di miliardi si discuta a lungo e il paese si schieri, mentre sulle scelte di privatizzare o meno e sulle modalità dell'operazione, che possono portare ad effetti assai più consistenti e anche tra loro molto diversi sul bilancio pubblico, né il Parlamento si pronuncia né l'opinione pubblica sia informata, se non a cose fatte.

Il risultato è che sono stati adottati metodi diversi in casi analoghi: in alcuni casi si è proceduto ad offerte di vendita al pubblico sul mercato borsistico, in modo da frazionare la proprietà, qualche volta affidando preventivamente il cosiddetto «nocciolo duro» – cioè un numero di azioni sufficiente ad ottenere il comando dell'impresa – a gruppi ben individuati in precedenza. In altri casi si è proceduto a trattative private con metodi di selezione dei concorrenti di carattere riservato. La conseguenza è stata che non sono mancati casi nei quali imprese pubbliche di grandissime dimensioni, ma con una titolarità dell'azionariato molto frammentata tra il pubblico dei risparmiatori, sono passate di mano da un soggetto pubblico ad uno privato, che ne ha ottenuto il controllo con una spesa irrisoria, con il solo risultato di sostituire alle perdite pubbliche gli utili privati.

È stato il caso, ancora una volta, della originaria privatizzazione di Telecom. La conseguenza non è stata altra se non la sopravvivenza di un regime monopolistico, oggetto di scalate in Borsa, che non hanno avuto altro effetto se non quello di tendere ad un rafforzamento dell'assetto monopolistico del settore.

La sola strada per liberalizzare il mercato approfittando dello strumento delle privatizzazioni è quella di obbligare lo Stato e gli altri enti pubblici, come è il caso dei comuni, a vendere tutte le imprese che possiedono, a cominciare da quelle che gestiscono i servizi pubblici. Per far ciò, occorre definire precisi limiti temporali, ad esempio non superiori a cinque anni, oltre i quali allo Stato non sia consentito il possesso della maggioranza delle azioni di un'impresa. In questo modo, si eviterebbero le tentazioni di utilizzare gli strumenti dell'economia privata a fini politici, si scongiurerebbe questa nuova forma di «manomorta», attuando una più ampia circolazione dei capitali, consentendo la crescita dei mercati finanziari, e si innescherebbe una forte pressione verso la razionalizzazione del sistema economico.

Ovviamente, la possibilità di detenere partecipazioni in società dovrebbe essere a condizione che il possesso di azioni non possa valere a conferire allo Stato una posizione di preminenza nell'organo che gestisce la società. Come raccomanda anche la Commissione europea, la *golden share*, l'azione d'oro, cioè il diritto di veto che lo Stato si è attribuito quando detiene una posizione minoritaria in una società, dovrebbe essere abolita e lo Stato dovrebbe essere posto in condizioni non privilegiate rispetto a quelle in cui si trovano gli altri azionisti.

## Conclusioni

Democrazia economica significa dare opportunità soprattutto a chi non è protetto da nessuno. Esattamente il contrario di quanto si è realizzato con i Governi italiani degli ultimi anni.

Ciò di cui si sente il bisogno è un sistema in grado di saldare al meglio la tradizione liberale con quella delle altre ideologie non totalitarie, facendo leva sulla libertà di mercato come fondamentale libertà politica e come indispensabile strumento per ottenere la crescita del benessere individuale e collettivo.

In questa perenne ricerca, l'applicazione dei principi puri del passato difficilmente potrà essere appagante. Per la coscienza dell'uomo contemporaneo non è accettabile un progresso che sia solo materiale e non anche morale, non è accettabile arricchirsi perdendo la libertà, non è accettabile scialare quando il vicino non ha di che sfamarsi.

Non si tratta di ricercare un'improbabile terza via tra l'economia di mercato e quella pianificata, ma di finalizzare al miglioramento della qualità di vita del maggior numero possibile di uomini il sistema più razionale, quello che consente il più elevato livello di libertà e di benessere.

Ecco dunque che si delinea lo strumento per raggiungere il nostro fine. Strumento che non può essere altro che l'adozione di un sistema politico liberale, che trova in un sistema di mercato aperto e in libera concorrenza il suo corollario economico.

Ma questo è lo strumento. Il fine è l'uomo, o, meglio, il miglioramento del livello di benessere spirituale e materiale del maggior numero possibile di persone. Per questo fine il dividendo di benessere e di civiltà che deriva dalla pratica del liberalismo non può che essere diffuso a tutti i componenti della società. Per questo è indispensabile contrastare quella forma di socialismo oligarchico che si va costruendo nel paese. Un sistema che non promuove il miglioramento della vita di tutti, perché si basa su una ideologia che afferma che il benessere non può crescere per tutti, ma che quello degli uni dipende da quanto se ne sottrae agli altri. Un sistema che serve solo ad avvantaggiare una parte della società, a danno delle altre. E non può farlo diversamente se non difendendo l'esistente, temendo il futuro, in definitiva tutelando i forti contro i deboli. È un sistema che può forse fare comodo a molti di coloro che detengono le leve del potere, ma che certamente danneggia gli altri, che sono la maggioranza, e non conviene ai figli di tutti. Esattamente il contrario della necessità di tener conto dell'ingresso delle masse nei bisogni e nelle libertà che una volta erano delle *élites*. La soluzione, dunque, non può essere altra se non quella di offrire alle masse gli stessi diritti e le medesime opportunità una volta riservati ai pochi, di realizzare una sorta di liberalismo di massa, una nuova forma di liberalismo che guarda all'uomo.