

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

Doc. LVII
n. 5-A/bis

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

(RELATORE VEGAS)

Comunicata alla Presidenza il 21 luglio 2000

SUL

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO- FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 2001-2004

(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 30 GIUGNO 2000

ONOREVOLI SENATORI. – Le forze politiche che si riconoscono nella Casa delle Libertà respingono il Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2001-2004. Infatti, tale documento non corrisponde ai dettami della legge di contabilità sia perché non fissa i parametri di evoluzione dei dati di finanza pubblica, sia perché non definisce gli interventi che dovranno essere attuati, anche per rispettare il Patto di stabilità europeo, né quanti e quali saranno i provvedimenti collegati alla eventuale manovra di finanza pubblica per il 2001; e sotto questo profilo i successivi documenti integrativi trasmessi dal rappresentante del Tesoro per le vie brevi al Parlamento non possono ritenersi sanare le originarie carenze del documento. Il DPEF si limita a rinviare ogni decisione ad una successiva Nota di aggiornamento e alla legge finanziaria, che saranno predisposte nel mese di settembre, e, per il momento, si limita a fornire un quadro economico rassicurante ed edulcorato, in ragione dei prossimi appuntamenti elettorali.

Si tratta di un documento privo di valore innovativo, oltre che, come detto, non rispondente ai canoni di legge e sostanzialmente inutile. Nulla aggiungendo rispetto alle intenzioni dell'Esecutivo circa le politiche da attuarsi, sarebbe assai più rispettoso del principio di correttezza istituzionale un governo che provvedesse a ritirare il Documento in questione. E certamente non sarebbe idoneo a ripristinare uno stato di legittimità formale e sostanziale l'eventuale contenuto della risoluzione approvativa predisposta dai partiti della maggioranza, sopravvenuta e innovativa rispetto al contenuto del Documento, che nulla potrebbe aggiungere alle sue carenze, né potrebbe formare una responsabilità governativa priva di un contenuto oggetto di decisione del Governo stesso.

1. Il metodo e il contenuto del Documento di programmazione

La legislazione in materia di contabilità di Stato è stata riformata di recente (legge 25 giugno 1999, n. 208), tuttavia non può certo dirsi che la riforma, se si escludono alcune limitate razionalizzazioni, abbia portato a modifiche sostanziali e risolutive. In realtà siamo ancora alla ricerca di un quadro istituzionale stabile e coerente. La vicenda dei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria per l'anno 2000, nessuno dei quali ha, alla data odierna, ancora concluso il proprio iter parlamentare, costituisce dimostrazione della fragilità delle basi della riforma. D'altra parte l'essere ritornati ad una struttura della «finanziaria» ampia, in costanza di un sistema politico-parlamentare che non è in grado di scongiurare intrusioni

nel corpo normativo ad opera di iniziative governative ed emendamenti che ai sensi di legge dovrebbero esserne esclusi, costituisce ulteriore elemento di rischio per la tenuta del quadro istituzionale di riferimento.

Tale «scivolosità» del tessuto istituzionale costituisce un indubbio fattore di rischio, tanto più in previsione di una sessione di bilancio, come quella per il 2001, che si presenta gravida di rischi per la finanza pubblica, in conseguenza del suo precedere l'appuntamento elettorale delle politiche 2001. Come è noto il ciclo elettorale di spesa pubblica, periodo nel quale si assiste ad una espansione della spesa finalizzata a «oliare» il consenso, costituisce costante in tutti i sistemi politici. Basti considerare quanto sta avvenendo in questo stesso periodo in Gran Bretagna, dove il governo laburista sembra aver abbandonato la politica di rigore finanziario seguita sin dal suo insediamento e che ha dato buoni frutti, per dar corso a robuste spese di carattere sociale, innescando un criticato ciclo di spesa preelettorale, in vista delle elezioni del 2001. Il fatto di aver reso meno vincolanti i limiti legislativi all'espansione della spesa costituisce ulteriore elemento di rischio, nei confronti del quale non si può certamente mostrare acquiescenza.

In questo quadro, particolare preoccupazione desta l'intendimento del governo di destinare, ancorché parzialmente, i proventi della cessione delle licenze UMTS ad interventi di spesa corrente. Trattandosi di una alienazione assimilabile a quella di un bene patrimoniale, i relativi proventi devono invece, ai sensi della legislazione in materia di privatizzazioni, essere versati al fondo di ammortamento del debito pubblico, per diminuirne la consistenza complessiva. Farne un diverso utilizzo non avrebbe altro significato se non quello di alimentare spese correnti con entrate *una tantum* e fornire un quadro falsato del reale andamento dei conti pubblici. Fortunatamente, la pronuncia del 14 luglio dell'Unione Europea dovrebbe aver escluso la possibilità di un uso di tali risorse a fini espansivi della spesa, almeno per i Paesi ancora fortemente indebitati.

Ma d'altronde tutta la gestione del comparto delle alienazioni ha mostrato, in questi anni, la preoccupante propensione a porre sul medesimo piano entrate di carattere patrimoniale e spese correnti, a confondere la straordinarietà con l'ordinarietà, a porsi l'unico obiettivo della quadratura dei conti in funzione esclusiva della rispondenza ai parametri europei. Il risultato è stato un sistema contabile che non fornisce l'esatta fotografia della situazione dei conti pubblici, ma è funzionale ad una visione addomesticata, che guarda solo a risolvere i problemi contingenti, ma non si fa carico della necessità di tutelare un patrimonio che appartiene alla generalità dei cittadini.

Un ulteriore elemento relativo alle modalità di contabilizzazione desta non poche preoccupazioni. Quello di continuare a ragionare in termini di saldi e risultati differenziali, anziché di consistenza complessiva dell'entrata e della spesa. Si tratta di un metodo forse comprensibile fino a quando era in discussione la partecipazione alla moneta unica, assai meno giustificabile oggi, in un momento nel quale è essenziale porre sotto controllo la dinamica delle entrate e delle spese, entrambe da comprimere

in termini quantitativi. L'obiettivo di mantenere saldi predeterminati consente invece di espandere *ad libitum* i due aggregati, senza tenere in considerazione gli effetti che da tale espansione possono derivare per il sistema economico nel suo complesso. La circostanza che il DPEF preveda un meccanismo in base al quale gli incrementi di spesa verranno finanziati con i risparmi di spesa e le detassazioni con il maggior gettito delle entrate fiscali non sposta i termini del problema: ciò che si tiene d'occhio è sempre il saldo e non la crescita degli aggregati.

Occorrerebbe, a questo punto, domandarsi a quale fine risponda la presentazione del DPEF, posto che il Governo afferma che: poiché la proiezione tendenziale eguaglia quella programmatica nel primo anno, non è neppure necessario definire una manovra finanziaria, salvo poi precisare che occorrerà in qualche modo reperire le risorse per finanziare i contratti del pubblico impiego; poiché non sono ancora noti i dati definitivi delle entrate, è opportuno rinviare le proposte concrete al disegno di legge finanziaria di settembre e alla contestuale Nota di aggiornamento del DPEF (occorre in merito rilevare che, in base alla legge di contabilità, la Nota di aggiornamento è consentita esclusivamente per tener conto degli eventi imprevisti: altrimenti sarebbe nella sostanza inutile redigere in anticipo il Documento di programmazione), che sarà presentata in quell'occasione; poiché non sono ancora definiti i contenuti della prossima manovra, non vengono indicati, come vorrebbe la legge di contabilità, i disegni di legge collegati alla manovra per il 2001. In sostanza ci si domanda quale sia lo scopo e la funzione del DPEF, atteso che per definire la manovra si rinvia a settembre e che (pag. 18) il Governo afferma che «la legge finanziaria definirà l'esatta struttura degli interventi». Delle due l'una: o la legge finanziaria, mancando di un documento di riferimento sul quale è costruita, non può fissare alcun intervento, oppure si rinvia il tutto alla Nota integrativa del DPEF di settembre, e allora è assolutamente inutile discutere il documento qui all'esame.

Tale assunto governativo toglie valore all'argomentazione in base alla quale sarebbe comunque indispensabile procedere all'approvazione della manovra finanziaria prima di celebrare le prossime elezioni politiche.

2. La costruzione dei dati si basa su ipotesi non verosimili

Inoltre, poiché il Governo afferma la coincidenza tra programmatico e tendenziale per il primo anno, occorre valutare la costruzione del tendenziale, per valutare se i dati disponibili consentano di ritenere che il tendenziale costituisca un documento verosimile.

In proposito non si può non rilevare, in base alla tavola II.2, come già i dati relativi all'anno corrente (2000) non siano del tutto coerenti. Occorre infatti domandarsi come sia compatibile con un peggioramento del tasso di inflazione di 1,1 punti e di quello sui BOT a 12 mesi di 1,4 punti, un incremento della crescita dello 0,6 per cento e un miglioramento del saldo netto della Pubblica Amministrazione di 0,2 punti. Infatti, come si

ricorderà secondo quanto contenuto nel Programma di stabilità, uno scostamento della curva dei rendimenti dei titoli del debito pubblico di un punto, provocherebbe un incremento del rapporto tra spesa per interessi e PIL di 0,3 punti già nel 2001. In ogni caso, se anche i risultati previsti nella citata tavola fossero plausibili, ne risulterebbe una modifica dei saldi tendenziali del 2001, che non subirebbero più l'impatto del miglioramento del tasso di inflazione e del tasso di interesse, che è già scontato per il 2000. In particolare non si comprende come mai (tav. III.1) si stimi una spesa per interessi sostanzialmente costante nel tempo, a fronte di un incremento stimato nei tassi. Sempre in merito alla costruzione del tendenziale, l'affermazione (pag. 19) in base alla quale «ad oggi non si può escludere che (in mancanza di una intesa vincolante tra Stato e regioni sul livello e la dinamica della spesa sanitaria) le stime per il 2000 e le previsioni per il 2001 e gli anni successivi debbano essere riviste verso l'alto», provoca l'effetto di togliere ogni valore alla stima.

Tra l'altro occorre chiedersi su quali basi è costruita la crescita, posto che a pagina 9 del documento si afferma che essa verrebbe «determinata esclusivamente dalla domanda interna (mentre) la domanda estera netta tornerebbe a dare un contributo lievemente negativo». Se così fosse, ne discenderebbe esclusivamente un impatto inflazionistico, che invece non risulta ai sensi della tavola II.3, che reca un tasso di inflazione pari a 1,7 nel 2001, che si scosta pertanto dello 0,6 rispetto al 2000, senza peraltro fornire spiegazioni di tale scostamento, malgrado il fatto che l'affermazione (pag. 11) secondo la quale vi è da attendersi una moderazione dei prezzi internazionali delle materie prime contrasti con il preventivato incremento dell'inflazione interna. In ogni caso, l'affermazione appare contraddittoria rispetto a quella contenuta a pagina 15, laddove si precisa che le previsioni di finanza pubblica sono condizionate all'incertezza delle più importanti variabili esogene di carattere internazionale.

Quanto alla verosimiglianza della previsioni relative al bilancio a legislazione vigente, che serve, come detto a definire lo scenario tendenziale, non sono poche le osservazioni da muoversi.

I parametri presi a riferimento sembrano infatti privi di significato.

A cominciare da quello relativo alle proiezioni di spesa per le retribuzioni pubbliche, che si riferisce a un tasso di inflazione programmato dell'1,1 per cento per il 2001, mentre quello desumibile dalla tavola II.3 è dell'1,7. Si stima inoltre un calo del numero dei dipendenti pubblici, senza specificarne in alcun modo il numero.

Circa la spesa per consumi intermedi, si afferma che essa crescerà ad un tasso mediamente inferiore alla crescita del PIL monetario, ma, stando a quanto si desume dal paragrafo IV.7, la spesa per acquisti di beni e servizi, cioè i consumi intermedi, «ha evidenziato negli anni recenti un lieve ma costante aumento sia in valori assoluti che in termini relativi ... un ulteriore incremento è atteso per il 2000».

Si ipotizza poi il pareggio di bilancio entro il 2002 o il 2003 per le Poste e le Ferrovie: occorre domandarsi se si tratta di una previsione realistica. Si afferma poi che la spesa corrente degli enti locali è stata co-

struita realisticamente, ma non si tiene conto che il Patto di stabilità interno non ha portato agli effetti di risparmio attesi, che erano stimati dal Governo in 3.300 miliardi per l'anno 2000. Tra l'altro si manifesta l'inadeguatezza del sistema di finanziamento di tali enti, laddove si riconosce (pag. 22) che essi «si troveranno ad affrontare un andamento divergente tra crescita delle entrate e crescita delle spese legato alla bassa elasticità delle entrate proprie determinata dalla struttura dell'ICI». Quanto alle regioni si riconosce (pag. 23) che «il meccanismo di finanziamento disegnato dal decreto legislativo n. 56 del 2000 potrebbe essere destinato all'insuccesso».

Circa la spesa per gli interessi, si afferma che essa è stata calcolata considerando la minore spesa che deriverà a seguito dell'introito «tra oggi e la fine del 2000 dei proventi delle licenze UMTS e delle privatizzazioni» valutati in 65.000 miliardi: occorre chiedersi se è verosimile la previsione di realizzare queste entrate nell'anno in corso, stando anche alle recenti affermazioni governative, secondo le quali il provento delle licenze UMTS verrebbe rateizzato. Per non parlare del fatto che il Governo stesso afferma (pag. 20) che «l'entità e l'effetto contabile degli incassi UMTS non possono oggi essere previsti con certezza». Tale questione si lega con quella relativa alla stima dell'indebitamento complessivo: esso è valutato nel 114 per cento del PIL a pagina XV, e al 111 a pagina V: non sarebbe forse inutile conoscerne la reale entità.

Circa il gettito delle entrate tributarie e erariali si precisa che esso è legato all'andamento delle accise e del prelievo sui redditi da capitale: quanto all'ultima fonte di entrata essa ha forse avuto carattere episodico, mentre circa la prima non vi è dubbio che si tratti di una ipotesi di *fiscal drag* (basti pensare che solo l'incremento di prezzo dei prodotti petroliferi ha prodotto, malgrado i provvedimenti di defiscalizzazione adottati, maggiori introiti erariali nell'ordine dei 1.000 miliardi solo nel corrente anno), che non può essere più sopportata dal sistema economico, e che va dunque restituito: pertanto, anche in questo caso non si tratta di stime verosimili.

Circa infine la questione delle entrate in conto capitale relative ai proventi delle dismissioni, non si fa altro che far slittare al 2001 gli introiti previsti per l'anno 2000: in sostanza al 2000 vengono a mancare 4.000 miliardi di entrate, con l'effetto di gonfiare il tendenziale per il 2001, artificialmente facendolo coincidere con il programmatico.

È ovvio a questo punto che se le proiezioni vengono definite in questo modo, alquanto approssimativo, per stare nel quadro non vi sarà altro strumento se non quello di non procedere a spese in conto capitale, contraddicendo in questo modo non solo una delle affermazioni contenute nel documento, ma anche una delle principali necessità di questa fase economica.

Si afferma inoltre che saranno indispensabili maggiori spese per «sostenere il processo di sviluppo» e che per finanziarle si farà ricorso alla «razionalizzazione della spesa per beni e servizi»; occorre ricordare che già la finanziaria per il 2000 prevede risparmi a seguito di tale razionalizzazione e che il DPEF si ripropone il medesimo meccanismo anche per il 2001. Si tratta di un'impostazione risibile.

3. Manca una linea-guida coerente

A fronte di questi problemi il Governo propone un quadro di interventi da realizzarsi nel prossimo quadriennio, così come individuati nel DPEF 2001-2004, nel quale non è individuabile una linea-guida coerente. O meglio, è individuabile con chiarezza un principio ispiratore, che è quello di aprire i cordoni della borsa e di sollecitare il ciclo elettorale della spesa, in modo da tentare, per quanto possibile, di ingraziarsi gli elettori e le categorie che li rappresentano con regalie di carattere economico. Si va dalle diminuzioni della pressione fiscale sulla casa, all'alleggerimento dell'IRPEF, alla restituzione di una quota dell'eurotassa. In realtà, come lo scorso anno, si tratta di misure disomogenee di prevalente carattere propagandistico, che distribuiscono pochissimo a molti e che quindi non sono in grado di migliorare effettivamente le condizioni di vita di nessuno. Tra l'altro, proprio nel giorno dell'approvazione governativa del DPEF è stato annunciato l'ultimo degli aumenti delle tariffe pubbliche, quello dell'elettricità. In sostanza gli interventi attuati per il 2000 e quelli previsti per il 2001 non saranno neppure in grado di ripristinare il tenore di vita che le famiglie avevano nel 1999. Tutto ciò avviene mentre i dati sulle entrate fiscali non sono resi noti nei loro valori consuntivi definitivi e mentre l'esperienza dell'anno scorso fa ricordare che, a fronte di una diminuzione della pressione fiscale preannunciata nei termini dello 0,7 per cento, essa è in realtà aumentata dello 0,3.

Si assiste inoltre ad una preoccupante tendenza a stanziare nuove spese senza adeguata copertura finanziaria ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, come sta avvenendo ad esempio nel caso della legge, in corso di approvazione, sulla riforma dell'assistenza, o della normativa delegata per la riforma del *welfare*. Siamo in presenza di una stagione rischiosa per le finanze pubbliche: motivazioni politiche potrebbero portare a incrementi incontrollati, e soprattutto nascosti attraverso il ricorso sistematico a meccanismi di sottostima degli oneri, della spesa pubblica.

Se solo si calcolasse l'impatto finanziario complessivo delle promesse elettorali di cui si ha notizia attraverso gli organi di stampa nel periodo più recente (quanto a tramutarsi in atti formali occorre sempre attendere e verificare la corrispondenza) si avrebbe motivo di forte preoccupazione: si va dall'aumento delle pensioni minime, all'aumento dei minimi imponibili, dall'abolizione della tassazione sulla prima casa, alla soppressione dell'imposta di successione in linea retta, dall'aumento delle spese per l'assistenza, all'aumento degli stipendi per insegnanti, medici e forze di polizia, dall'incremento dei finanziamenti alle zone depresse, alla realizzazione di nuove autostrade, dall'aumento della spesa per la sicurezza, alla diminuzione generalizzata della pressione fiscale. Tutto questo già oggi, quando mancano ancora otto mesi alle elezioni.

Il Paese corre dunque un serio rischio, che tuttavia è probabilmente destinato a non trasformarsi in realtà, in ragione del fatto che esiste un potere presidenziale di veto sulle leggi approvate dal Parlamento e non conformi a Costituzione.

4. I risultati delle manovre degli ultimi anni

Nel presentare il DPEF per il 2001 il Governo ha mostrato un approccio marcatamente ottimistico. Se è ben comprensibile la sua motivazione, in vista dei prossimi appuntamenti elettorali, lo è un po' meno se si guarda ai risultati e alle attuali condizioni dell'economia italiana. Se si considera il periodo trascorso, si può notare come l'occasione della partecipazione dell'Italia alla moneta unica europea sia stata utilizzata più come un appuntamento di carattere contingente, al raggiungimento del quale è stata piegata la macchina pubblica e l'economia, inteso più come una sorta di dovere da compiere, piuttosto che un obiettivo comune da condividere nella sostanza. Infatti, i parametri europei sono stati ottenuti, come ha più volte ricordato anche il Governatore della Banca d'Italia, con interventi di carattere congiunturale più che strutturale. Oltre all'adozione di un diverso assetto dei conti pubblici, e all'utilizzazione dei margini offerti dalla diminuzione dei tassi di interesse, le manovre sono state realizzate sostanzialmente attraverso il blocco della «cassa», e dunque mediante il rinvio dell'effettuazione delle spese, e l'incremento della pressione fiscale. Si tratta, come è ovvio, di strumenti che possono essere utilizzati solo per brevi periodi e i cui effetti finiscono poi, come è accaduto, per ripercuotersi negativamente nel futuro, quando diviene indispensabile alleggerire la pressione sui contribuenti e dar corso a spese a lungo rinviate, come è il caso di quelle per gli investimenti pubblici. Primi fra tutti quelli per gli investimenti in capitale umano: basti considerare che le spese per la ricerca si attestano attualmente a circa la metà di quelle erogate da parte dei nostri concorrenti europei.

La constatazione d'altronde che la spesa corrente sia continuata, negli stessi anni in cui venivano richiesti sacrifici alla generalità dei cittadini, a correre a tassi sempre superiori rispetto a quello di inflazione, costituisce proprio la dimostrazione del fatto che sono mancati interventi di modifica della struttura e delle funzioni della spesa pubblica. Proprio questo tipo di interventi sarebbe stato invece indispensabile adottare.

L'occasione dell'euro si sarebbe dovuta proprio cogliere come uno stimolo per ripensare l'intera struttura della spesa pubblica dalle sue fondamenta. Il che non è stato fatto (malgrado i proclami in questo senso del DPEF, che specificamente richiama le linee-quadro del Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000) e dunque ci troviamo oggi sostanzialmente con gli stessi problemi di quattro anni fa, ma avendo perso tempo prezioso e nelle condizioni peggiori per chiedere ai nostri concittadini eventuali ulteriori sacrifici per modificarne l'assetto. Si è trattato di un approccio so-

stanzialmente miope, che non a caso ha finito per riproporre i problemi originari.

Tali effetti negativi non consistono solo, come ha ricordato ancora una volta il Governatore della Banca d'Italia nella diminuzione del potere d'acquisto medio delle famiglie italiane nell'ordine del 5 per cento o nell'incremento del numero delle famiglie che vivono al di sotto del livello di povertà, ma anche nella condizione di debolezza relativa nella quale si viene a trovare oggi l'Italia. Infatti, in costanza di una ripresa generalizzata a livello mondiale, l'incremento del PIL previsto per l'anno corrente e per il 2001, che – anche se occorre tener conto del fatto che si realizza in presenza di un livello di inflazione superiore a quello dei paesi concorrenti – pur rappresenta un valore interessante rispetto alla sostanziale stasi degli ultimi anni, si attesta ad un livello del tutto insufficiente per recuperare il differenziale che si è realizzato negli anni '90 (in merito sarebbe interessante conoscere con esattezza quanto ha influito sulla crescita del fatturato dell'industria l'esplosione dei prezzi dei prodotti petroliferi). Occorre tener presente che il modesto andamento della crescita del nostro paese, in assoluto e in termini relativi rispetto ai nostri partner, sia nel passato sia nell'attuale periodo, non produce altro effetto se non quello di provocare un forte deterioramento dei livelli di reddito nazionale, a nostro danno: in sostanza, è come se, nei rapporti con i paesi a noi più vicini, avessimo perduto un anno di tempo. Se il divario del tasso di crescita permarrà costante, così come si è verificato finora, entro un ristretto numero di anni il nostro paese rischierà di trovarsi in una posizione molto arretrata tra i paesi industrializzati, avendo perso molte posizioni rispetto ad oggi. Il fatto stesso della sua collocazione nella parte terminale della classifica dei paesi competitivi ne costituisce preoccupante campanello d'allarme.

Il futuro dunque si mostra non privo di rischi. Rischi che potrebbero essere facilmente superabili solo che si mutasse radicalmente approccio. Di tale realtà si è resa conto l'attuale maggioranza governativa che, non a caso, con uno spregiudicato rovesciamento d'impostazione viene ora a battere la strada delle scelte di politica economica sostenute da sempre dal Polo della libertà. Occorre domandarsi se tale nuovo approccio sia credibile.

Un primo metro di giudizio può essere costituito dall'analisi del passato.

Ciò che è avvenuto negli ultimi anni è che l'Unione europea ha scientemente deciso di perseguire una politica di unificazione monetaria sacrificando ad essa tutti gli altri obiettivi di politica economica, quali ad esempio lo sviluppo e l'occupazione, non perché tali obiettivi fossero incompatibili, ma perché garantirne la compatibilità avrebbe richiesto un ripensamento del modello di finanza pubblica esistente nei vari paesi. Ne è conseguito uno strano effetto in base al quale l'Europa delle sinistre ha sposato acriticamente uno strumento che un tempo si sarebbe definito monetarista di destra, sacrificando al suo conseguimento gli obiettivi classici di quelle che originariamente erano considerate le politiche di sinistra: l'occupazione e la tutela dei ceti deboli. E ciò perché è mancata a quelle

stesse classi politiche una visione sufficientemente ampia, che permettesse di considerare come entrambi gli obiettivi non siano inconciliabili, solo che si affrontino sotto una prospettiva dinamica anziché statica. Infatti, il perseguimento degli obiettivi di Maastricht mediante una politica nella quale il rigore nella spesa pubblica costituisse, mediante la liberazione di risorse da utilizzarsi da parte del settore privato, il lievito dello sviluppo, e quindi dell'occupazione, avrebbe consentito di cogliere entrambi gli obiettivi. Ma ciò non si è voluto fare non tanto per il timore di non riuscire a governare l'operazione nei tempi intermedi, quanto per quello di perdere il consenso da parte dei destinatari attuali della spesa pubblica. In sostanza si sono ancora una volta privilegiati gli *ins* a danno degli *out*. Si è trattato dunque di una operazione non solo economicamente suicida, ma anche moralmente discutibile, finalizzata al solo scopo di ottenere consenso politico, che tuttavia, alla stregua dei risultati dei più recenti risultati elettorali, si è dimostrata fallimentare anche sotto questo profilo.

In realtà, sarebbe stato difficile aspettarsi qualcosa di meglio, in considerazione del fatto che gli attuali governanti europei sembrano ancora alla ricerca di punti di riferimento chiari per la guida dei loro popoli. Ragionano ancora in termini di contrapposizione tra destra e sinistra, di blocchi sociali, di classi, demonizzano ancora nella sostanza, se non più a parole, l'economia di mercato e si illudono che il potere pubblico sia lo strumento migliore per il benessere delle loro popolazioni. Sono perennemente alla ricerca di una introvabile terza via e oscillano preoccupantemente tra la scelta del conflitto sociale e quella della concertazione. D'altronde non è un caso che nei vertici, tanto sbandierati dai mass media, delle sinistre europee sia stato invocato più volte il modello americano come strumento efficace e provato per ottenere sviluppo e occupazione. L'ovvia domanda a questo punto è quale sia la legittimazione morale oltre che democratica di chi riconosce il fallimento del proprio modello e invoca l'adozione di quello antagonista.

È naturale che in presenza di un approccio confuso ai problemi le soluzioni non possano che avere lo stesso tenore. Quando non accade come da noi, dove alla confusione si aggiunge la contraddittorietà. Le imposte sono state consistentemente innalzate (dello 0,3 per cento da ultimo nel 1999, secondo i più recenti dati della Corte dei conti: in proposito non si può fare a meno di rilevare che nel 1999 si è assistito ad una robusta crescita dell'imposizione diretta. È calato il gettito delle imposte di carattere straordinario e *una tantum* e di quelle non riferibili alla capacità contributiva, come i giochi e le scommesse, mentre si è acuito il prelievo di carattere stabile e durevole sul lavoro e sulle attività economiche), ma oggi si sostiene la necessità di ridurre genericamente la pressione fiscale; il «cuneo» fiscale e contributivo che esiste tra il costo del lavoro e il netto in busta paga che ricevono i lavoratori è stato prima incrementato innalzando i contributi sociali, poi è diminuito facendo ricorso all'introduzione della *carbon tax*, infine la diminuzione non si è realizzata, poiché la *carbon tax* a causa dell'incremento del prezzo del petrolio non poteva essere attivata, da ultimo ancora si presenta in aumento, in ragione del ventilato

esproprio del TFR; il lavoro autonomo viene considerato come strumento di sviluppo, ma contemporaneamente il suo regime, vedi il caso dei lavori atipici, viene ricondotto nell'ambito di quello dipendente; le spese previdenziale e sanitaria pubblica sono eccessive e allora si apre la porta a fondi integrativi privati, che però sono tassati in modo da disincentivarne l'utilizzazione; lo Stato centrale deve essere ridotto nelle sue dimensioni e venir trasformato in un sistema federale e contemporaneamente si prevedono misure di federalismo fiscale che non conferiscono alcun autonomo potere alle regioni, soprattutto con riferimento alle decisioni dei livelli di spesa – il caso sanitario è quello più evidente – e quest'ultime continuano a vivere con un sistema, ancorché più raffinato, ma pur sempre di trasferimenti da parte dello Stato; si invoca la necessità di aprire i mercati e liberalizzarli, ma si sta bene attenti a far sì che i mercati liberalizzati si trasformino in oligopoli in mani pubbliche o di pochi individuati soggetti.

Non a caso, anche la più recente manovra, quella della legge finanziaria per il 2000, non ha prodotto effetti visibili sul sistema economico. Certamente gli effetti-annuncio sono stati numerosissimi, e alcune volte anche tra loro contraddittori, ma quelli concreti sono stati assai scarsi. Sono state previste agevolazioni fiscali in una pluralità di campi, come fossero una spolverata di zucchero a velo sopra una torta, con il risultato che i destinatari non le hanno neppure percepite, mentre hanno percepito benissimo la diminuzione del loro potere d'acquisto, derivante in primo luogo dall'aumento delle tariffe pubbliche, che sono cresciute ben più dell'inflazione e che sono costate ai consumatori mediamente circa il 50 per cento più delle agevolazioni fiscali elargite. In particolare, l'indecisione nel Governo di scegliere una linea di intervento precisa e usarla come leva per far ripartire il sistema economico si è dimostrata cruciale.

Dopo quattro anni di governo delle sinistre la società italiana si presenta dunque come un corpo sociale bloccato, timoroso del futuro, senza fiducia nella politica – e come potrebbe averne dopo i guasti che essa ha prodotto –, ripiegata verso il passato e, se si esclude qualche singolo imprenditore di successo, addirittura incapace di sognare un futuro migliore per sé e per i propri figli. D'altra parte in questi anni la politica italiana è sembrata guardare esclusivamente ai suoi problemi interni più che preoccuparsi del buongoverno.

Anche in questi giorni il dibattito politico verte moltissimo sulle spaccature e sui candidati-premier della sinistra, ma pochissimo sulle politiche da adottarsi nella prossima legislatura.

D'altronde alcuni casi concreti, come quello dell'infrastrutturazione del paese mostrano la debolezza di un sistema politico sostanzialmente compromissorio. Ad esempio, da una parte si riconosce la necessità di dotare l'Italia di una moderna ed efficiente rete di trasporti, e quindi di realizzare le necessarie opere stradali e ferroviarie e dall'altra una componente essenziale della compagine governativa fa della lotta alla infrastrutturazione proprio una delle sue ragioni di vita. Ne consegue che o il Governo sceglie di realizzare le infrastrutture, e quindi di perdere una componente della maggioranza, ovvero per non perderla opta per l'inazione,

come è il caso delle recenti decisioni legislative che ostacolano lo sviluppo di un sistema moderno di ferrovie e autostrade. Il risultato sarà sempre e comunque quello della mancata realizzazione delle promesse, perché, in ogni caso, o le opere non si faranno per tener salda la maggioranza, oppure la maggioranza si dissolverà e quindi essa non sarà in grado di realizzarle: il caso del sostanziale arresto dell'alta velocità, pudicamente ridenominata alta capacità, è illuminante a riguardo (rispetto al quale le recenti decisioni di avviare la realizzazione della ferrovia ad alta capacità Milano-Torino e l'autostrada Asti-Cuneo non mutano il quadro, in considerazione del fatto che manca comunque la redazione del Piano generale dei trasporti, atteso ormai da anni). Quando, per agevolare il consenso, non si dà corpo a vere e proprie follie, come è il caso della previsione della costruzione di una duna alta fino a quattro metri per proteggere dal rumore dell'alta velocità un campo giochi di Baganzola (PR), il cui costo sarebbe interessante da valutarsi in termini di sostituzione di spesa sociale o sanitaria. Ne discende che gli interessi di parte, identificabili sostanzialmente nel mantenimento del potere, fanno aggio rispetto a quello generale del buongoverno.

5. *La nuova economia*

Mentre la politica italiana si piangeva addosso il mondo è andato avanti. Solo pochi anni fa lo scenario che si presenta oggi ai nostri occhi sarebbe stato considerato fantascientifico. La moneta unica europea, che apre uno spazio comune a trecento milioni di persone, la globalizzazione, che consente il trasferimento di capitali e tecnologie, la delocalizzazione di produzioni e l'abbattimento dei confini, e la nuova economia, che rivoluziona i prodotti, il modo di produrli e i tempi di produzione: si tratta di tre fenomeni in un certo senso indipendenti, ma che, per una strana astuzia della storia, coincidono e i cui effetti si sommeranno tra loro, con un potenziale esplosivo. In realtà sono fenomeni che non vanno temuti, ma anzi incoraggiati e seguiti, perché da essi possono derivare grandi e favorevoli opportunità. A condizione che non ci si arroccchi in una difesa dell'esistente e che si sia disposti a mettere in discussione la realtà consolidata.

Certamente se si esamina questa prima fase di modifica dei processi non mancano motivi di preoccupazione. Gli indicatori infatti mostrano il nostro paese in fase di indebolimento relativo rispetto al resto del mondo. Non è solo una questione di tassi di inflazione più elevati, anche del cinquanta per cento, e di tassi di sviluppo inferiori rispetto agli altri paesi, ma essa concerne l'intero assetto dell'economia italiana.

A cominciare dal valore della moneta. Se l'andamento dell'euro in questo primo anno e mezzo è stato assai deludente (ha perduto circa il 20 per cento del proprio valore, e dunque gli europei sono più poveri di un quinto rispetto al 31 dicembre 1998) ciò non deriva forse tanto dalle incertezze della Banca centrale europea rispetto alla politica dei tassi oppure dalla mancanza di una scelta chiara relativamente all'obiettivo che si

è posto la medesima Banca, quanto piuttosto dalla mancanza di chiarezza delle scelte di politica economica del complesso dei paesi dell'area Euro-11. Che si presentano tra loro contraddittorie e soprattutto in contrasto con gli obiettivi che dovrebbe perseguire un sistema economico a moneta unica.

Da una parte è stata adottata la moneta unica e dall'altra si prevede una diminuzione dei fondi destinati allo sviluppo delle zone marginali dell'Unione; da una parte è esclusa la possibilità di adottare misure di politica monetaria da parte dei singoli Stati e dall'altra si è incerti se omogeneizzare o meno le politiche economiche e non si è affrontato con chiarezza il problema degli eventuali *choc* asimmetrici; da una parte è indispensabile attirare capitali dall'esterno per finanziare lo sviluppo e dall'altra si impongono nuove tassazioni sui redditi dei non residenti, ma lo si fa solo a decorrere da un futuro alquanto lontano, in modo da conseguire contemporaneamente i due effetti negativi di spaventare gli eventuali investitori e di non ottenere entrate nell'immediato.

Anche la fase di crescita del prodotto che l'Europa sta attraversando risente indubbiamente degli effetti drogati della svalutazione dell'Euro: tale svalutazione sta consentendo un buon livello di esportazioni, ma le produzioni europee non sono in grado di mantenere nel futuro un *trend* costante di abbassamento dei costi di produzione, perché dipendono in gran parte dalle tecnologie d'oltreoceano e le imprese dispongono di una struttura produttiva per molti aspetti ancora obsoleta.

Mentre stiamo assistendo ad una fase nella quale pullulano i convegni e le tavole rotonde sulla cosiddetta *new economy*, manca la reale adozione di politiche coerenti con la nuova realtà. Basti pensare che nulla si fa per adeguare il sistema paese alla competizione mondiale. A cominciare dalla sua strutturazione imprenditoriale, dove tutta l'attenzione sembra concentrata sull'alternativa tra «piccolo è bello» e «concentrare per sopravvivere». Il dibattito sembra orientato sulle questioni delle dimensioni imprenditoriali, piuttosto che sulle capacità concorrenziali delle imprese e dei prodotti. Obiettivo che dipende certamente dalle capacità finanziarie e di ricerca delle imprese, ma anche dalla loro flessibilità, dalla possibilità di disporre di un sistema che faciliti la localizzazione delle imprese e la distribuzione dei prodotti, che agevoli il credito e l'utilizzazione dei capitali, che incentivi la contendibilità delle imprese e che ne favorisca la crescita, eliminando le barriere artificiali che la ostacolano. Un sistema in definitiva che si basi sul principio della libera scelta da parte di imprese e lavoratori, agevolando il passaggio dal lavoro dipendente al lavoro autonomo e successivamente all'impresa di tutti coloro che desiderano partecipare alla rivoluzione in atto, che consente, tra l'altro anche l'accesso ad iniziative imprenditoriali da parte di chi non dispone di ingenti capitali, ma è dotato di idee e di volontà di fare.

In questa prospettiva occorre tuttavia operare un ripensamento in merito agli strumenti giuridici disponibili, a cominciare dalla legislazione in materia di mercati, di società e del lavoro.

Quanto al primo tema è indispensabile aumentare il numero delle società quotate in Borsa, che in Italia sono circa un terzo di quelle francesi. La quotazione in borsa di un numero elevato di società consente infatti, insieme ad un miglior meccanismo di tutela del mercato e di reperimento di capitali, di rendere maggiormente concorrenziale l'intero sistema finanziario, compreso quello bancario e di conferire maggiore trasparenza alle strutture societarie.

In merito alla legislazione in materia societaria, la recente normativa sul *corporate governance*, ha indubbiamente svecchiato un sistema anquilosato, tuttavia essa va completata nel senso di agevolare la contendibilità delle imprese e ridurre gli effetti dei patti di sindacato. D'altronde occorrerà prima o poi scegliere una posizione coerente: se aprire l'Italia ai mercati internazionali anche in questo campo oppure se privilegiare strutture sostanzialmente autarchiche. Il caso della difficile apertura del sistema bancario e lo stesso ruolo svolto dalle fondazioni mostra come ancora la questione non sia risolta.

Circa il tema del lavoro continua uno sterile dibattito che, senza trovare un punto comune, oscilla tra la tutela ad ogni costo del lavoro fordista e la massima libertà che sconfinava nell'arbitrio. Da una parte sono in molti a predicare la necessità di adottare un sistema elastico e dall'altra gli stessi non sono in grado di realizzarlo, dato che non riescono a fugare le preoccupazioni che giustamente hanno i lavoratori nel momento in cui vedono a rischio quel minimo di garanzia che è a loro offerta dalla stabilità del posto di lavoro. Da una parte si predica l'elasticità in entrata e in uscita e si afferma che occorrerà cambiare molte volte lavoro nella vita di ciascuno e dall'altra non si fa nulla per consentire un solido sviluppo dell'economia, presupposto indispensabile per realizzare davvero la possibilità di attuare cambiamenti volontari e migliorativi della propria posizione lavorativa. Si loda l'elasticità nella prestazione lavorativa e contemporaneamente si approvano leggi che vanno riproducendo modelli ottocenteschi. Si invoca la necessità di alleggerire il sistema pensionistico, mentre si tende ad estendere il modello del lavoro dipendente a quello autonomo. Da una parte si indica il lavoro atipico come strumento risolutivo e dall'altra lo si limita quantitativamente e si mantiene il sistema del collocamento pubblico in una funzionalità preistorica.

Non solo. Malgrado i tentativi, le affermazioni e le numerose leggi che si sono succedute, la pubblica amministrazione costituisce ancora un freno per il mondo dell'impresa e del lavoro, più che rappresentare un servizio a valore aggiunto. Lo sportello unico non risolve i problemi autorizzatori delle imprese, il sistema amministrativo provoca costi aggiuntivi valutabili nell'ordine di oltre ventimila miliardi l'anno e, quando l'amministrazione dovrebbe svolgere una attività propulsiva, come è il caso degli investimenti, essa si caratterizza come un fattore di ritardo.

Il tutto mentre il processo di devoluzione di funzioni alle regioni e agli enti locali sta attraversando una fase confusa, che vede la contemporanea presenza di resistenze e difficoltà operative.

Ma lo Stato sta fallendo anche dove erano le sue funzioni primarie e originarie: la creazione di condizioni di stabilità civile minime atte a consentire l'ordinario svolgimento dei traffici. Da una parte non sono garantiti in tutto il paese soddisfacenti livelli di sicurezza e dall'altra la tutela del diritto costituisce un obiettivo molto lontano dall'essere raggiunto. In particolare una giustizia civile che non è in grado di assicurare rapidamente la composizione delle controversie e la riparazione dei torti non crea solo danni a coloro il cui diritto viene leso, ma a tutti gli operatori che agiscono all'interno di quel sistema economico, che non potranno contare sulla certezza e sicurezza dei traffici.

Nel frattempo i grandi temi e gli strumenti dello sviluppo sono stati utilizzati non sempre per perseguire le finalità loro proprie.

Le privatizzazioni sarebbero dovute essere una grande occasione non tanto per «far cassa» (si tratta di un modo di pensare duro a morire: come già detto, il DPEF prevede, a titolo di introito per privatizzazioni e cessione delle licenze UMTS ben 65.000 miliardi entro la fine del 2000), ma per modernizzare e privatizzare il sistema economico e invece sono state spesso lo strumento per passare al costo più basso possibile il controllo di grandi imprese a nuclei più o meno ristretti di imprenditori privati. L'utilizzo alternativo del meccanismo della *public company* e di quello della cessione del «nocciolo» di comando a trattativa privata sono stati gli strumenti utilizzati al posto di quello più semplice e trasparente dell'asta competitiva per la cessione totalitaria delle imprese, che avrebbe consentito tra l'altro maggiori incassi e più trasparenza, anziché provocare l'abbandono del controllo pubblico, spesso solo per poche lire. Il conseguente risultato è che queste finte privatizzazioni, spesso dal carattere artificiale e difficilmente comprensibile, come sta accadendo nel settore delle *utilities* – prima fra tutte l'energia elettrica, dove la *querelle* sulle dimensioni del «cliente idoneo» rischia di tramutarsi in una polemica infinita, con il solo effetto di preservare forme di rendita monopolistica – non ha portato a conseguire il principale obiettivo che era lecito aspettarsi: la consistente diminuzione dei prezzi per il consumatore. Basti considerare il settore telefonico, dove la diminuzione dei prezzi è stata inferiore rispetto alla media dei paesi concorrenti, si è creato un sistema di tariffe del tutto incomprensibile per il comune cittadino e i costi elevati hanno provocato effetti negativi sia sulla concorrenzialità del sistema italiano sia sulla sua modernizzazione. E anche la «febbre» che i titoli telefonici manifestano nelle contrattazioni di Borsa sembra più fenomeno legato ad attese speculative – come dimostra la carenza di un nesso ragionevole tra capitalizzazione e fatturato di molte imprese – connesso principalmente al godimento sperato di rendite di posizione, piuttosto che ad un reale sviluppo di settori ad alta tecnologia capaci di trainare la crescita della nostra economia.

In realtà, ciò che è accaduto e che il sistema politico preferisce non svolgere un'azione finalizzata a guidare lo sviluppo, ma, come gli antichi gabellieri sulla soglia dei ponti, si ritiene ancora legittimato a riscuotere un costo di transazione da parte degli operatori economici, solo per il fatto

di lasciarli sopravvivere e operare. Se non cambierà radicalmente modo di atteggiarsi da parte del primo, e dunque se questo non realizzerà una imponente opera di autolimitazione, non ne deriverà solo la sua delegittimazione, ma anche il rischio di un potenziale sottosviluppo per l'intero sistema economico.

6. *Un modello per l'Italia: verso un nuovo umanesimo*

La situazione presenta elementi di preoccupazione, ma non è certamente ancora del tutto compromessa. Si tratta di eliminare gli elementi che impediscono al paese di profittare della situazione favorevole e di cavalcare l'onda della modernizzazione. In primo luogo è indispensabile non cullarsi nell'illusione che situazioni di temporaneo vantaggio competitivo quale quella derivante dal valore del cambio possano durare e possano consentire di rinunciare ad adottare serie riforme di struttura. L'illusione che deriva dalla debolezza dell'Euro può funzionare come un potente sonnifero: occorre invece considerare il fenomeno in profondità e utilizzare la contingenza attuale per trasformare in duraturi i vantaggi che essa offre, evitando che essi si consumino rapidamente nel tempo.

Ma per ottenere questo risultato è indispensabile in primo luogo aver chiaro l'obiettivo che si persegue. In sostanza, ciò che finora è mancato è una precisa visione del modello di Stato e di società che si vuole realizzare nel paese. Ed è del tutto ovvio che, se manca un quadro di riferimento complessivo, i singoli interventi, anche quando siano concretamente condivisibili, non saranno in grado di sviluppare le loro potenzialità, anzi potrebbero correre il rischio di dimostrarsi controproducenti. E ancora di più ciò è destinato ad avvenire in tutti i casi nei quali manca una bussola di riferimento. In sostanza quando ad esempio il Senato respinge un disegno di legge dell'opposizione con il quale si mira ad abolire l'imposta di successione in linea retta e poi la maggioranza propone una misura dello stesso tenore, oppure quando si criticano gli effetti della cosiddetta «legge Tremonti» e poi si approva la DIT o, peggio, un provvedimento del tenore della rottamazione o, ancora, quando si vuole incentivare la previdenza complementare, ma si incentivano esclusivamente i fondi «chiusi», facendo capire ai lavoratori dipendenti che essi saranno costretti a riversare il loro TFR in organismi gestiti pariteticamente da rappresentanti delle imprese e dei sindacati e che quindi i loro denari non serviranno tanto ad ottenere migliori trattamenti pensionistici, ma a prefigurare rendite di posizione per i loro gestori, o, ancora, quando si dice di voler ridurre la spesa sanitaria e poi si limita la possibilità di sottoscrivere fondi sanitari solo a quelli integrativi delle prestazioni del Servizio sanitario nazionale o, infine, quando si insiste sul valore fondamentale dell'istruzione, ma contemporaneamente si blinda un sistema pubblico non concorrenziale e si attua una riforma universitaria che fa della cooptazione dei docenti il suo asse portante, o quando si incrementa la pressione fiscale, per poi affermare che è indispensabile diminuirla, per dichiarare successivamente

che la diminuzione non si potrà verificare se non si saranno prima realizzate entrate sufficienti o, infine, quando si afferma a parole il valore dei principi di federalismo e sussidiarietà ma contemporaneamente si rinforza la dipendenza degli enti decentrati dallo Stato centrale e si conculca la libertà dei privati, allora la sola conseguenza possibile è quella di far aumentare il livello di incomprendimento dei cittadini nei confronti del sistema politico e di originare un meccanismo nel quale ogni scelta è di per sé contraddittoria e smentita da quelle successive. Certamente l'instabilità del nostro sistema politico costituisce un *handicap* da rimuovere, ma è anche vero che parte non trascurabile di questa instabilità deriva proprio dalla mutevolezza delle scelte a causa dell'inseguirsi di obbiettivi ondivaghi e contraddittori.

Il motivo per cui si verifica questo fenomeno deriva proprio dalla scelta di fondo equivoca del modello che si propone. In realtà nessuno osa più proporre il modello socialista, perché ha dimostrato nei fatti il proprio fallimento. Non si ha d'altra parte il coraggio di sposare quello della libera economia di mercato aperto, malgrado il fatto che, tramite il recepimento del trattato di Maastricht si sia costituzionalizzato tale principio nel nostro ordinamento giuridico. Si è così approdato ad un modello definito come «terza via», che, sforzandosi di conciliare l'inconciliabile, non offre un canone certo di definizione delle politiche ma costituisce null'altro che una sorta di artificio dialettico per offrire una giustificazione a posteriori delle scelte adottate. Scelte che vanno, almeno a parole, dall'adozione di politiche di privatizzazioni e liberalizzazioni dei mercati al rafforzamento di strumenti concertativi tra Stato e parti sociali.

D'altronde lo stesso modello di terza via, che pure è addotto come schema di riferimento anche a livello internazionale resta pur sempre connotato da caratteristiche di vaghezza estrema ed è soggetto a continui ripensamenti e ridefinizioni. Basti considerare la questione dell'occupazione, che pur costituisce il punto più dolente delle politiche europee. Si tratta di un tema che viene costantemente indicato tra gli obiettivi delle politiche dell'Unione, ma sul quale non si trova accordo né a livello comunitario né a livello nazionale e per il quale non si va oltre le declamazioni verbali. Il pendolo della politica delle sinistre europee non è in grado di definire una linea che consenta contemporaneamente lo sviluppo economico e la tutela dei più deboli: si accontenta di garantire episodicamente alcuni segmenti della società – non sempre i più deboli – a danno delle opportunità della società nel suo complesso. Il risultato si presenta come una compagine sociale sostanzialmente bloccata. Che segue la logica del convoglio, nel quale tutte le navi procedono alla velocità di quella più lenta e in cui comunque la più lenta non trae giovamento dalla possibilità che hanno quelle più veloci di procedere più speditamente.

Occorre mutare tale approccio.

A cominciare dalla definizione di un nuovo modello sociale, che non si basi sulla tutela di più o meno forti *lobby* consolidate che sono in grado di esercitare un potere di ricatto sulle scelte pubbliche, ma che guardi all'interesse generale. Tale interesse può essere individuato nella necessità

di usufruire da parte di ciascun individuo di tutte le opportunità che può offrire una società aperta orientata allo sviluppo. Lo sviluppo economico infatti non costituisce un valore di per sé limitato alla sfera del benessere ma anche l'indispensabile strumento per realizzare appieno la titolarità di ciascun individuo a partecipare al miglioramento delle condizioni di vita materiali e morali della società e a realizzare il primato della valorizzazione della persona umana. È grazie allo sviluppo infatti che si possono concretamente affermare i valori di un pieno umanesimo sociale, mediante il quale ciascun individuo è consapevole e desideroso di partecipare alla complessiva promozione umana sua e dei suoi simili e di acquisire, mediante essa, un crescente grado di libertà personale. Ciò non significa ovviamente che la libertà coincida con la ricchezza, ma è assolutamente ovvio che senza la libertà dal bisogno non esiste neppure la libertà politica, senza la quale ogni uomo non è soggetto di diritti ma oggetto di pretese altrui. Se dunque l'obiettivo da perseguire è quello della libertà realizzata degli individui, compito dello Stato è quello, per dirla con l'articolo 3 della nostra Costituzione di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana». Occorre pertanto adottare scelte conseguenti.

Esse consistono in primo luogo nella realizzazione di un modello di società aperta, nella quale il percorso di crescita di ciascun individuo non sia ostacolato da un sistema legislativo o di strutturazione sociale mediante corporazioni di privilegiati che ne renda impossibile la crescita. Un sistema nel quale le barriere di accesso al benessere sono forti e sono comunque disegnate dall'operatore pubblico porta alla rinuncia per la società di utilizzare l'apporto che molti le potrebbero dare. L'effetto non è altro che quello di sprecare una immane quantità di risorse umane, che potrebbero invece consentire migliori condizioni di vita per tutti.

Il caso della disoccupazione è significativo al riguardo. Basti considerare ad esempio la questione delle cosiddette «gabbie salariali». Fare un tabù della definizione del medesimo trattamento economico per lavoratori che operano in realtà territoriali assolutamente differenziate non sortisce altro effetto concreto se non quello o di portare all'elusione della normativa o di condannare chi si trova nelle situazioni di maggiore debolezza a restare escluso: si tratta ancora una volta di una scelta che migliora le condizioni relative di chi è inserito nel sistema ma non tiene conto dei nuovi venuti. Ma se la società non è aperta verso i nuovi venuti e si limita a difendere chi ha già trovato posto a sedere, la sua sorte non sarà molto dissimile da quella dei castellani medioevali che resistevano per anni agli assedi soffrendo la fame e alla fine erano costretti ugualmente a capitolare. Se un valore nel quale tutti credono è costituito proprio dall'apertura dei mercati e dall'integrazione dei paesi ricchi con i paesi poveri, al fine di ottenere un maggiore sviluppo complessivo, poco senso avrebbe attestarsi sulla difesa di insostenibili posizioni di benessere relativo, trascurando quello complessivo.

In questo quadro lo sforzo dell'operatore pubblico non dovrebbe consistere tanto nel cercare di concordare una effimera pace sociale mediante la quale gestire senza troppi conflitti il declino del sistema-paese, quanto quello di indirizzare le forze produttive verso una sfida che le veda protagoniste di una nuova politica di sviluppo, nella quale ciascuno deve ottenere il massimo livello di libertà possibile. Solo se lo Stato si farà garante della rimozione degli innumerevoli ostacoli che si frappongono alla crescita dei singoli e dei gruppi sociali a cui essi partecipano sarà possibile realizzare quel salto di qualità che è indispensabile anche per garantire la condivisione universale delle occasioni di benessere. In altre parole, se chi è in grado di correre viene messo in condizione di farlo liberamente, allora anche chi non è in grado di affrontare la corsa può trovare un sistema che disponga delle risorse per aiutarne il cammino.

Si tratta di attuare un modello che guarda alla cosiddetta «economia sociale di mercato». Una società nella quale il sistema produttivo sia basato su regole di mercato e sempre le medesime regole valgano anche – a differenza di quanto si vorrebbe da parte dei fautori della cosiddetta terza via – per i meccanismi di allocazione delle risorse. Lo Stato dunque non dovrebbe svolgere una funzione redistributiva – peraltro ancora una volta acriticamente ribadita nel DPEF – perché se non altro la possibilità di errori e i costi di transazione ne falserebbero le destinazioni e ne comprimebbero gli effetti. Lo Stato invece dovrebbe limitare la propria azione agli interventi correttivi delle inefficienze del mercato e delle ineguaglianze sociali. In questo modo da una parte sarebbe assicurata una maggiore crescita dell'economia, che provocherebbe tra l'altro una diminuzione del numero degli interventi a favore di chi si trova in una condizione di debolezza relativa, e dall'altra sarebbero garantite le risorse per realizzare politiche sociali efficienti. Basti considerare il caso dei trattamenti di disoccupazione, che il sistema attuale non è in grado di garantire per entità ragionevoli: esso dunque finisce per differenziare irrazionalmente in funzione dell'attività precedentemente svolta i cittadini, creando un sistema diseguale tra fruitori di indennità di disoccupazione e di cassa integrazione ordinaria o straordinaria, e soggetti assolutamente abbandonati.

Analoghe considerazioni valgono per la questione degli incentivi alle imprese: finanziare con risorse pubbliche questo o quel settore significa in sostanza sottrarre risorse alla diminuzione del prelievo fiscale complessivo e quindi consentire di restare sul mercato ad imprese obsolete che, come tali, producono una ricchezza molto inferiore rispetto a quella che deriverebbe da imprese competitive: in sostanza finanziare settori della produzione, anziché intervenire orizzontalmente sui fattori produttivi significa togliere alimento ad un potenziale circolo virtuoso, per destinare risorse ad essere bruciate nel circuito dell'inefficienza.

Anche qui occorre mutare approccio e rivolgere direttamente l'interesse dell'operatore pubblico all'uomo, più che al tipo di attività da questi esercitata. Ogni cittadino deve essere libero di scegliere ciò che vuole fare e, se non è in grado senza sua colpa di fare alcunché, deve poter essere aiutato dallo Stato. Ma costringere a fare qualcosa di diverso dalle proprie

naturali inclinazioni o rispetto alla propria convenienza, perché il meccanismo degli incentivi e disincentivi pubblici crea un falso sistema di convenienze relative, non sortisce altro effetto se non l'impoverimento generale della società, e dunque, ancora di più, il peggioramento delle condizioni di chi si trova nelle situazioni meno avvantaggiate. Il caso di quanto è avvenuto ai cosiddetti ceti medi negli ultimi anni costituisce l'esempio più lampante: il loro progressivo impoverimento ha portato non solo alla concentrazione del potere in circoli più ristretti, ma anche alla diminuzione del potere di acquisto dei cittadini italiani, con la conseguente crisi economica, e al loro progressivo non riconoscersi in questo sistema politico-civile. Occorre spezzare questa spirale perversa.

7. Verso uno Stato amico

Ciò che occorre è mutare il rapporto tra i cittadini e lo Stato. Si tratta di un rapporto vissuto il più delle volte in termini conflittuali. Lo Stato è visto come il soggetto che chiede (imposte, prestazioni personali, tempo per svolgere pratiche burocratiche) e raramente come quello che dà: spesso i servizi pubblici non soddisfano i cittadini, oppure costano alla collettività più di quanto non rendano. È giunto il momento di avvicinare cittadini e Stato, facendo ricorso ad un criterio non dissimile da quello esistente nel settore privato, quello della soddisfazione del cliente. Si tratterebbe, in sostanza di applicare in concreto il principio di sussidiarietà, abbandonando l'attuale visione statocentrica, abbandonando l'attuale approccio antagonista, per adottarne uno amichevole.

Il modello di Stato sociale che ha contraddistinto gli ultimi decenni ha dimostrato di non poter sopravvivere alla prova soprattutto dei vincoli di bilancio. Occorre allora definire un nuovo modello che si regga sul principio di una maggiore individualità nelle scelte e che preveda l'intervento dell'ente pubblico solo nei casi nei quali siano i cittadini stessi a richiederlo. Non dovrebbe esistere un rapporto conflittuale tra cittadino e Stato, ma un confronto dinamico nel quale lo Stato assume la parte di chi interviene solo quando è richiesto e solo per risolvere i problemi che i cittadini non sono in grado di affrontare da soli.

Per raggiungere questo risultato è necessario modificare radicalmente alcuni settori di operatività dello Stato, più che limitarsi a considerazioni di principio, spesso astratte. Si potrebbe pertanto iniziare a considerare l'opportunità di modificare dalle fondamenta la struttura di tre comparti fondanti il sistema dei servizi pubblici: quelli della previdenza, della sanità e dell'istruzione.

Si tratta di tre comparti che da soli rappresentano oltre il 50 per cento della spesa pubblica e contemporaneamente sono comparti nei quali vuoi per motivi anagrafici e di struttura della popolazione, vuoi per la necessità di realizzare più forti investimenti in capitale umano, la spesa è destinata a crescere in entità non trascurabile nel futuro, anche immediato. Orbene, non è pensabile che con gli attuali meccanismi di finanziamento e di de-

cisione questa sia una spesa sopportabile anche solo nel medio periodo. In realtà se questi comparti resteranno di stretta pertinenza pubblica, così come lo sono oggi, i servizi che essi offriranno saranno inevitabilmente compressi tra i due estremi, l'uno rappresentato dall'aumento della spesa, e quindi dai limiti che essa finisce inevitabilmente per provocare e l'altro individuabile dal contenimento qualitativo e quantitativo del servizio offerto, che può anche coincidere con l'esclusione di parte della popolazione dalla fruizione del servizio stesso (si tratta delle barriere all'accesso del servizio che sono state costruite con i meccanismi prima dei *ticket* e poi dei cosiddetti «riccometri» e «sanitometri»). In sostanza, l'assetto statistico di erogazione di questo tipo di servizi finisce per ripercuotersi sulla possibilità di erogare il servizio stesso e sul suo costo.

Occorre invece definire un modello che consenta contemporaneamente di tener conto delle compatibilità finanziarie e di soddisfare la domanda. Per ottenere questo risultato la sola strada percorribile è quella di mantenere l'intervento pubblico in termini opzionali e di lasciare liberi i cittadini di scegliere il soggetto a cui rivolgersi per ottenere il servizio. Ovviamente poiché all'attuale livello di bisogni sociali si tratta di servizi di cui i cittadini non sono disposti a sopportare l'onere in conto proprio, se si escludono alcune eccezioni soggettive, occorre mantenere in qualche modo un sistema di finanziamento almeno parzialmente pubblico.

È un sistema che può essere individuato in quello che consiste nel passaggio dalla spesa pubblica diretta alla cosiddetta «spesa fiscale». In sostanza, anziché erogare direttamente una certa somma per fornire un servizio al cittadino, si dovrebbe consentire al cittadino di dedurre fiscalmente la spesa sostenuta per il pagamento del servizio. I vantaggi che ne deriverebbero sono di duplice natura: per i cittadini, che otterrebbero la libertà di scegliere l'erogatore del servizio e di ottenere un servizio «su misura», e per lo Stato, che trarrebbe vantaggio da una riduzione dei costi rispetto a quelli che dovrebbe sostenere conservando una struttura destinata ad erogare servizi, che va comunque mantenuta anche quando non eroga alcun servizio. In sostanza i cittadini-consumatori otterrebbero un maggior grado di soddisfazione e lo Stato risparmierebbe. In questo modo si potrebbe consentire di cogliere il duplice obiettivo di aumentare la quantità e la qualità dei servizi, a parità di costo.

Si tratta di un modello che potrebbe agevolmente costituire un nuovo percorso da applicare ai settori della previdenza, della sanità e dell'istruzione. Attualmente in questi settori, più che altro come conseguenza di un approccio ideologico, è previsto un servizio pubblico generale e obbligatorio. Passare ad un meccanismo nel quale permanga l'obbligatorietà di assicurarsi il servizio, mentre la scelta delle modalità di erogazione del servizio stesso sia lasciata alle scelte individuali, potrebbe rappresentare la strada vincente: ad esempio nel settore della sanità il cittadino potrebbe poter scegliere tra servizio pubblico e assicurazione sanitaria, ma non potrebbe rinunciare ad una forma di tutela; analogamente potrebbe avvenire per la scuola, dove l'adozione del sistema del cosiddetto buono-scuola potrebbe consentire di assicurare il mantenimento dell'intervento pubblico

per finanziare la spesa di istruzione, garantendo contemporaneamente il miglioramento della qualità che discenderebbe dall'adozione di un meccanismo concorrenziale; gli stessi principi dovrebbero valere per la previdenza, dove è ipotizzabile la realizzazione di un meccanismo di previdenza mediante fondi pensionistici da attuare per i cosiddetti secondo e terzo pilastro, ed eventualmente anche per il primo. In sostanza consentire il cosiddetto *opting out* potrebbe sortire l'effetto positivo di assicurare la fruizione effettiva del servizio ad un costo compatibile con le condizioni della finanza pubblica.

Nel campo della sanità, attualmente la spesa media sanitaria *pro capite* si aggira nell'ordine dei due milioni annui. Consentire ad ogni famiglia di detrarre fiscalmente una cifra equivalente a tale spesa, da destinare a una assicurazione sanitaria – si tratterebbe di circa otto milioni per una famiglia composta da quattro persone – permetterebbe, a spesa pubblica invariata, di ottenere un trattamento assicurativo che, a valore di mercato offre un più che soddisfacente livello di tutela. Tra l'altro, potrebbero essere definiti schemi-tipo di convenzione, in modo da offrire ai cittadini meno pratici parametri convenienti per entrare nel mondo assicurativo.

8. *Crescita e competitività*

Mentre, come abbiamo visto, occorre che lo Stato si ritiri da molti settori che devono essere più opportunamente lasciati ai privati e alla loro autonomia, occorre però contemporaneamente rafforzare il potere politico laddove esso è indispensabile per consentire l'ordinato svolgimento della vita civile.

Ciò vale in particolare per la pubblica amministrazione e per la sicurezza.

La pubblica amministrazione costituisce strumento indispensabile per regolare l'attività civile ed economica. Tuttavia, perché ciò accada, occorre che l'amministrazione stessa sia organizzata in modo da poter offrire un valore aggiunto rispetto ad una situazione di mancanza di regole e non un costo supplementare. A tale scopo è indispensabile giungere a una vera gestione di carattere privatistico del comparto per ciò che concerne la definizione degli obiettivi, la condotta dei responsabili, i controlli di efficienza e di efficacia e la politica del personale, che non può rinunciare ad un sistema di premi e sanzioni, dato che coloro che svolgono meglio il proprio lavoro non possono ricevere lo stesso trattamento degli altri. Si tratta di una trasformazione indispensabile per fare dell'amministrazione da un luogo dove è prevalente la cultura del diniego e della stasi ad un soggetto propulsore dello sviluppo.

Analoghe considerazioni valgono per il comparto della sicurezza. Se si pretende di far svolgere a tutti i costi allo Stato funzioni che non sempre gli sono proprie e che comunque sono il più delle volte finalizzate ad occupare il campo destinato ai privati, l'effetto più probabile è che lo Stato si ritiri o finisca per svolgere in modo non adeguato quelle poche funzioni

fondamentali per le quali esso trova la sua ragione stessa di esistenza, prima fra tutte quella della sicurezza personale dei suoi cittadini (per la quale, occorre ricordare, nel DPEF non sono previste spese aggiuntive, malgrado l'acuirsi della gravità del problema). Non è questa la sede per considerazioni sociologiche o di politica criminale, resta però la considerazione che se i cittadini temono per la loro incolumità e per la sicurezza dei loro beni, sono disincentivati dall'intraprendere e dal consumare. Ne consegue che un livello non adeguato di sicurezza si riflette automaticamente nel tasso di sviluppo del paese. Meno Stato, dunque, ma dove lo Stato resta dovrà essere più efficiente e, soprattutto, non dovrà costituire un ostacolo alla modernizzazione. Lo Stato dunque non dovrà più gestire, ma non dovrà rinunciare a programmare il futuro.

Se il paese ha compiuto un immane sforzo per far parte della moneta unica nella sua fase iniziale, un altrettanto poderoso sforzo dovrà essere realizzato per trasformarlo in un sistema economico competitivo, in grado di affrontare con possibilità di successo la concorrenza internazionale, per partecipare in condizioni di non discriminazione alla riallocazione mondiale delle produzioni e della ricchezza, che si è aperta con la combinazione del cosiddetto fenomeno della globalizzazione con quello della nuova economia. Come negli anni scorsi tutte le energie sono state rivolte alla moneta unica, così nell'immediato futuro tutti gli interventi dovranno essere coordinati e concentrati per realizzare la trasformazione per la competitività.

In questa prospettiva, è indispensabile concentrarsi su alcuni specifici settori, sui quali intervenire modificando la filosofia di fondo che li ha fino ad oggi regolati.

Le principali leve da attivare per fare ripartire il processo di competitività del sistema-Italia possono essere individuate nelle seguenti: la liberalizzazione del mercato del lavoro, la concorrenzialità del sistema delle imprese, l'affrancazione del Mezzogiorno, l'abbattimento della pressione fiscale e l'infrastrutturazione del Paese. Si tratta di questioni sulle quali si appunta la costante preoccupazione, tra gli altri, della Banca Centrale.

Quanto al mercato del lavoro, se veramente si vuole risolvere il problema di aumentare il numero delle persone che lavorano, in modo da rendere il nostro mercato simile a quello dei paesi industrializzati più prosperi, è indispensabile abbattere le barriere che ostacolano la sua crescita. Per ottenere questo risultato non esiste altra strada se non quello di consentire un ampio livello di flessibilità. Flessibilità significa abolire gli ostacoli che attualmente si frappongono all'incontro tra domanda e offerta, a cominciare dalla normativa esistente in tema di collocamento, per passare poi alla possibilità di organizzare il lavoro in modo più elastico, per consentire il suo adeguamento alle necessità delle imprese. È poi necessario adeguare il sistema della contrattazione e della rappresentanza in modo da evitare da una parte duplicazioni di trattative che spesso si sovrappongono e dall'altra creazioni strumentali di soggetti antagonisti nei luoghi di lavoro.

Ma flessibilità significa anche non creare artificiosi steccati tra lavoro autonomo e lavoro dipendente. In un'epoca in cui la diffusione dell'informatica di massa consente una più incisiva libertà dei singoli e l'abbattimento delle barriere d'accesso per la costituzione di nuove imprese, continuare a ragionare in termini di prevalenza morale del lavoro dipendente rispetto a quello autonomo non ha altro effetto se non quello di disincentivare le occasioni di autonomia dei lavoratori. E d'altronde una legislazione come quella in materia di IRAP, che penalizza le imprese con lavoratori dipendenti rispetto a quelle che fanno ricorso a servizi esterni va proprio nel senso di incentivare la delocalizzazione delle imprese e, quindi, del lavoro. A tale proposito, occorrerebbe applicare davvero le conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000, che auspicano l'estensione a tutto il continente delle migliori regole dei singoli Paesi nel campo della politica di sviluppo delle imprese; una sorta di *benchmarking* legislativo, che ben potrebbe essere adottato anche in altri settori.

La retorica in base alla quale il mondo moderno richiederà molti cambiamenti di posizioni lavorative nel corso della vita di ciascuno rischia di produrre effetti controproducenti se non è accompagnata dall'adozione di misure efficaci per consentire che i cambiamenti non siano visti come un rischio per i lavoratori. Ma perché ciò possa avvenire è indispensabile che le diverse forme di lavoro non risultino discriminate tra loro ad opera della regolamentazione pubblica. Esse devono trovarsi tra loro in una sorta di regime di concorrenza. Concorrenza che si può ottenere solo se esiste un analogo livello di flessibilità in entrata e in uscita tra le diverse fattispecie. È logico infatti che se le imprese non possono procedere a riduzioni di personale nel caso in cui si trovino in difficoltà oppure debbano riconvertire le loro produzioni, quelle stesse imprese si guarderanno bene dall'assumere quando si trovino nella necessità di espandere la produzione stessa. La conseguenza sarà allora o che rinunceranno all'espansione, ovvero che ricorreranno a forme di *outsourcing*. Il che significa che il lavoro autonomo viene relegato ad una sorta di categoria di livello inferiore rispetto a quello dipendente e dunque, anziché costituire una modalità attraverso la quale promuovere lo spirito imprenditoriale del singolo, si trasforma in una sorta di categoria inferiore, in chiara contraddizione con la tendenza in atto nel mercato mondiale. D'altra parte l'incremento del numero degli occupati che si è riscontrato nell'ultimo periodo – che, tra l'altro, occorre ricordare, non è ancora riuscito a coprire il numero di coloro che hanno perso il lavoro dall'inizio del decennio – riguarda prevalentemente lavoratori che prestano la propria attività secondo il cosiddetto schema del lavoro atipico, che per sua natura ha caratteristiche più simili al lavoro autonomo che a quello dipendente.

Pertanto, per evitare il danno che deriva dall'attuale condizione di concorrenza sleale tra le due forme di lavoro, è indispensabile eliminare gli elementi di artificiosa differenziazione tra le stesse, a cominciare dalla forbice contributiva. Fino a quando il livello degli oneri per i contributi

sociali avrà una variabilità nell'ordine del 300 per cento, è difficile pensare che le diverse forme di lavoro possano avere pari dignità.

Si tratta di temi che si legano a quello che riguarda il sistema di vincoli che si frappongono alla crescita delle dimensioni delle imprese. Sono state calcolate ventinove «soglie», che disincentivano lo sviluppo delle imprese. Si va da quelle che caratterizzano le imprese artigiane, a quelle relative all'applicazione dello Statuto dei lavoratori. Si tratta di un sistema artificiale, che ha il solo effetto di costringere al nanismo una immane quantità di imprese. Ora, se il problema fondamentale è quello di rendere competitivo il sistema e porlo in grado di affrontare la concorrenza mondiale, ne discende che le nostre imprese devono essere libere, se ciò è necessario e conveniente, di crescere anche sotto il profilo delle dimensioni. Costringerle a mantenere dimensioni insufficienti e inefficienti può significare molte volte obbligarle ad essere espulse dai processi produttivi. Nessuno nega i vantaggi che un sistema vitale composto da numerosissime piccole imprese può rappresentare sotto il profilo dell'elasticità e della capacità di queste di adeguarsi alle necessità del mercato, ma ciò deve costituire una scelta e non può essere una costrizione: le condizioni del mercato stanno rapidamente cambiando e non si può costringere chi le deve affrontare a non potersi adeguare.

Quanto al Mezzogiorno, ritenere di procedere, come è stato fatto sino ad oggi, con un sistema di piani e programmi, sperando che la definizione di meccanismi concertativi, come i patti territoriali, gli accordi di programma e gli altri strumenti di programmazione negoziata, via che si è finora dimostrata fallimentare, possa consentire di superare la distanza che lo separa dal resto del Paese, è del tutto illusorio. In realtà, la vera questione è quella di non considerare il Mezzogiorno come una zona omogenea rispetto al resto del paese, sulla quale intervenire solo con qualche strumento centralistico di episodica applicazione, ma come una realtà sostanzialmente diversa. A questa stregua adottare le medesime regole che valgono nelle parti più sviluppate del paese significa spingere le imprese a investire solo in quest'ultime e a trascurare le opportunità che il Sud potrebbe offrire.

Pertanto, di pari passo alla messa in condizioni di parità del Mezzogiorno, sotto il profilo della sicurezza pubblica e dell'infrastrutturazione, occorre attuare un approccio differenziato. Per questo, se si vuole realmente ottenere il risultato della localizzazione di nuove imprese al Sud, con particolare riferimento agli investimenti esteri, occorre fare in modo che in primo luogo la pressione fiscale risulti diminuita in misura tale da colmare il divario di competitività di queste zone del paese rispetto alla restante parte. Certamente, possono frapporsi ostacoli di carattere comunitario, ma, come sono state previste deroghe per altre zone europee a bassi tassi di sviluppo, occorre definire modalità concordate con l'Unione europea che consentano lo *start up* delle nuove imprese nel Mezzogiorno a condizione di convenienza relativa.

Si tratta però di interventi che non sono destinati ad ottenere il successo se non saranno accompagnati da una poderosa azione di riduzione

della pressione fiscale. È giunto il momento di aprire una vera e propria «vertenza fisco». Se la pressione fiscale non diminuirà radicalmente e consistentemente e con una prospettiva pluriennale, ne discenderà che le convenienze relative ad investire saranno modeste. L'esperienza straniera ha dimostrato come la riduzione della pressione fiscale porta allo sviluppo e all'occupazione e come essa abbia costantemente costituito la leva fondamentale per muovere gli investimenti e le iniziative imprenditoriali. La riduzione però deve essere accompagnata da un quadro di prospettive fiscali stabili e certe: in sostanza deve essere chiaro il percorso che il Paese intende effettuare – che potrebbe essere definito nei termini della riduzione di almeno un punto l'anno nei primi tre anni per poi arrivare complessivamente a dieci punti in ulteriori tre anni – e deve essere semplificato il sistema, in modo che sia immediatamente comprensibile quali saranno le prospettive di reddito al netto delle imposte già nel momento in cui si vanno a localizzare le iniziative imprenditoriali.

In questo percorso è inutile negare che si incontra una difficoltà, che consiste, nel breve periodo, nella necessità del rispetto del Patto di stabilità europeo. Si tratta tuttavia di una difficoltà facilmente superabile (è una sorta di *refrain* che accompagna nel DPEF il commento dei deludenti risultati delle azioni dei governi delle sinistre, un'aprioristica *excusatio non petita*), solo che si tenga conto degli effetti di sviluppo che derivano dalla diminuzione della pressione fiscale, effetti che comportano di per sé l'aumento della base produttiva e quindi l'incremento del gettito delle imposte. Basti considerare il recente esempio dell'iniziativa del Governo socialdemocratico tedesco, che ha ottenuto l'approvazione da parte del parlamento di un pacchetto fiscale, che prevede diminuzioni di imposte per 50 miliardi di marchi l'anno per quattro anni: le aliquote dell'imposta personale sui redditi scenderanno, la minima al 15 e la massima al 42, quella sulle società al 25 per cento e verrà abolito il *capital gain*. Si tratta di misure la cui adozione è sostenuta in Italia da anni dal Polo per le libertà ed è avversata dalla maggioranza di governo; si tratta di soluzioni che non vanno certo nella direzione dell'omogeneizzazione fiscale del continente europeo, ma che anzi iniettano una forte dose di competizione in tutt'Europa e che rischiano di spiazzare seriamente le economie degli altri *partner* continentali, se essi non saranno in grado di seguire in tempi rapidi l'esempio tedesco. La novità impone di riconsiderare dalle fondamentali mezzi e obiettivi della politica economica di tutti i paesi che desiderano o necessitano attrarre capitali, imprese e i lavoratori più mobili e preparati. Con una conseguenza anche sotto il profilo ideologico: il fatto che i governi di sinistra abbiano abbandonato le politiche di sinistra quando perseguono la strada dello sviluppo dovrebbe indurre a meditare circa il fatto che, molto probabilmente, per lo sviluppo non esiste una strada di sinistra.

Ma è anche vero che per rendere stabili i risultati che si intendono perseguire è contemporaneamente indispensabile alleggerire la spesa pubblica. La contestuale diminuzione della spesa pubblica e l'abbassamento della pressione fiscale costituiscono gli strumenti fondamentali per modificare permanentemente il rapporto tra il prodotto interno e il livello di

risorse intermedie dal settore pubblico. Oggi la ricchezza che passa attraverso le mani dello Stato è calcolabile in quasi il cinquanta per cento del reddito prodotto: si tratta di un livello assolutamente intollerabile, che provoca il solo effetto di sottrarre risorse al circuito virtuoso del risparmio, dell'investimento, dello sviluppo e dell'occupazione: si tratta di una spirale perversa che va spezzata. Per ottenere questo risultato è dunque indispensabile intervenire anche sul lato della spesa, a cominciare dalla riduzione di quella corrente. Occorre pertanto definire un obiettivo di riduzione della spesa corrente in termini relativi rispetto al PIL per i prossimi anni. Si tratta di un obiettivo realistico, a condizione di applicare, per cominciare, le ipotesi sopra formulate con riferimento ai tre grandi comparti della previdenza, della sanità e dell'istruzione.

Non si deve trascurare inoltre la cruciale questione dell'infrastrutturazione del paese. In questo campo occorre recuperare un deficit pluriennale (conseguente anche al blocco della spesa per investimenti; che permane, come si desume dal fatto che anche nel DPEF all'esame l'adozione del criterio della considerazione della spesa a legislazione invariata produce la diminuzione di quella in conto capitale di un punto sul PIL per il prossimo anno) e, a tal fine, realizzare una vera e propria campagna di valore nazionale. Si tratta di uno sforzo che potrà essere agevolato dalla possibilità di utilizzare i moderni sistemi di finanziamento delle opere, quali quelli della cosiddetta «finanza di progetto», che, tenendo conto dei particolari requisiti dello strumento che non ne permettono l'applicabilità incondizionata, consentono di dilazionare l'onere di investimento, ottenendone però la realizzazione immediata. Certamente, a questo fine, occorre modificare i meccanismi di scelta, approvazione e realizzazione delle opere pubbliche: infatti, sino a quando prevarrà la cultura dei veti non si verificheranno altri effetti se non quello di bloccare finanziamenti e risorse, senza poter realizzare alcunché.

Un tema è stato pretestuosamente sollevato da ultimo: riguarda la spesa delle regioni e degli enti locali.

Definire criteri che presidono all'erogazione della spesa, come accade ad esempio nel caso della spesa sanitaria, dove sono fissati gli *standard* qualitativi e quantitativi del servizio e i più importanti parametri di spesa fissa, come il livello stipendiale del personale da parte dello Stato centrale e poi lamentare una spesa superiore ai tetti prefissati, anche qui autonomamente dallo Stato centrale, non è altro che una forma di ipocrisia. Se si considera, infatti, che, delle risorse attribuite alle Regioni, 3.500 miliardi sono necessari per far fronte agli oneri contrattuali del personale, 3.000 saranno destinati alla realizzazione di strutture per permettere lo svolgimento dell'attività professionale *intramoenia* e 3.500 servono a far fronte all'incremento della spesa farmaceutica, si può osservare che, anche se il Fondo sanitario risulta incrementato rispetto al passato, l'aumento non è sufficiente a far fronte alle nuove spese decise a livello centrale, per onorare le quali occorrerebbe disporre di un finanziamento per il 2000 che abbia una base nell'ordine dei 125.000 miliardi.

La responsabilità non si può disgiungere dall'autonomia. Ne consegue che occorre modificare un meccanismo di federalismo fiscale che, malgrado l'imbellettamento subito con la riforma da poco approvata, resta pur sempre basato su un sistema di trasferimenti, anche se la sua entità è in qualche modo riferita al gettito tributario, e su un meccanismo perequativo sostanzialmente egualitario. Se non si dà corpo invece ad un sistema nel quale il federalismo si conformi secondo una struttura sostanzialmente competitiva, sia per quanto concerne la pressione fiscale regionale e locale sia con riferimento alla quantità e qualità dei servizi prestati, non si potrà innescare un meccanismo virtuoso, il solo che potrebbe consentire alle regioni di partecipare da protagoniste all'attuazione del Patto di stabilità. L'unico effetto sarà altrimenti quello di mantenere un meccanismo potenzialmente esplosivo della spesa pubblica. Che verrà tanto più aggravato nel momento in cui saranno trasferite effettivamente alle regioni tutte le funzioni ad esse devolute per legge.

* * *

È indispensabile, in conclusione, realizzare un grande progetto per la modernizzazione e la competitività del paese, nel quale il settore pubblico e quello privato siano chiamati, a livello paritario, a contribuire ad un disegno da realizzarsi in tempi rapidi; la riallocazione internazionale dei beni, dei prodotti e dei capitali è destinata ad attuarsi in un periodo di tempo assai breve, al termine del quale non saranno concessi a nessuno i tempi supplementari. Per renderlo effettivo, però, non bastano mosse preelettorali ordite da compagini disomogenee, che agiscono nell'orizzonte temporale delimitato dal desiderio di conservare qualche forma di potere. Occorre un nuovo Governo stabile, forte e finalmente rappresentativo della maggioranza degli italiani.

VEGAS, *relatore di minoranza*