

Gli equilibri del bilancio

Il titolo di questa relazione mette al primo posto il dimagrimento del governo, anziché il termine "rigore", con cui inizia il titolo del convegno. Questo perché è il messaggio centrale, che, a nostro e mio avviso, occorre dare per collegare i temi della crescita economica con quelli della manovra congiunturale e delle riforme liberalizzatrici per la modernizzazione delle nostre istituzioni. Il decreto di finanza pubblica rivolto a mettere in sicurezza i conti pubblici italiani con la sua tempestività e con il suo rigore, ha dato un grande contributo alla riduzione sostanziale del rischio del nostro debito pubblico. Ma le tensioni permangono per il debito pubblico nell'area euro ed il segnale più evidente è il cambio dell'euro. Era arrivato quasi ad 1,5 con il dollaro; ora oscilla attorno all'1,20 -1,25 euro per dollaro. Un tasso corrispondente ai fondamentali, (dell'economia e finanza pubblica, pareggio della bilancia dei pagamenti in regime di crescita e sostenibilità del debito pubblico), a differenza di quello precedente che, con la sua irrealtà, ha fatto emergere il dualismo nello sviluppo dell'euro zona, suscitando la crisi economico-finanziaria delle regioni economicamente meno competitive, (non necessariamente quelle con minor Pil *pro capite*). Non si tratta di stabilire, in astratto, se sia meglio un euro alto o basso, ma di convenire che il cambio giusto, in un regime di mercato, è quello di equilibrio che tende ai fondamentali. Il processo di riaggiustamento dovuto all'esodo di flussi importanti di capitali dall'area euro, tuttavia mentre comporta un aumento di competitività dell'euro zona e una crescita delle sue esportazioni, per ora accompagnata da crescita delle importazioni, in relazione alla ricostituzione delle scorte, ha posto a rischio il debito degli stati più vulnerabili e ha generato una nuova percezione del rischio debitorio dell'eurozona, che ha

di **Francesco Forte**

Professore emerito all'Università
"La Sapienza" di Roma, Facoltà di Economia



comportato la necessità di una politica di rigore rivolta a rassicurare i mercati. Tale esigenza è emersa anche in presenza della grande rete di sicurezza a sostegno del debito europeo costituita dalla Bce tramite gli acquisti di titoli del debito pubblico da parte delle banche centrali dei paesi membri, dal Fondo Monetario Internazionale con 250 miliardi, e da quello di intergaranzia degli stati membri di 450, ora decollato. Questi interventi comunque, hanno come premessa il rigore dei conti pubblici degli stati a cui viene concesso l'aiuto.

IL RAPPORTO DEBITO-PIL

Il mondo, a causa dei salvataggi di banche dovuti allo scoppio della bolla finanziaria e delle successive malcaute politiche *neokeynesiane* di espansione della domanda che hanno sin qui fallito l'obiettivo, è invaso da una enorme offerta di titoli del debito pubblico.

ziarie, un'invidiabile pressione fiscale: questi erano gli ingredienti di uno sviluppo che procedeva a ritmi accelerati. Poi la crisi, nata con il fallimento della *Lehman Brothers* – il grande spartiacque di questo primo decennio del terzo millennio – ne ha evidenziato tutte le fragilità. Poco prima era toccato alla Grecia, le cui debolezze finanziarie erano state per troppo tempo nascoste da una contabilità pubblica addomesticata e da un *welfare* malato, che distribuiva risorse che il sistema economico non era in grado di produrre. Ma il flusso della marea montante non ha colpito solo questi due paesi. Il contagio si è presto esteso al Portogallo e ora lambisce la Spagna e il Belgio. Casi indubbiamente diversi, eppure forieri d'identiche preoccupazioni. Della Spagna preoccupa la crisi bancaria e il peso eccessivo degli squilibri di finanza pubblica, alimentati soprattutto da un federalismo troppo generoso. Anche questo un caso su cui meditare, alla luce dell'attrazione esercitata da quel modello nel dibattito italiano. Il Belgio paga invece l'inversione di tendenza che si è registrata nella gestione del debito – prima in progressivo calo e oggi in deciso aumento – nonché una crisi politica di cui non si intravedono le possibili soluzioni. Un monito anche per l'Italia. La gestione del debito è in buone mani, ma l'evoluzione della situazione politica resta incerta e indefinita. Finora non vi sono accenni di cedimento. Occorre tuttavia mantenere alta la guardia.

PER UNA NUOVA POLITICA ECONOMICA

Questi brevi cenni all'evoluzione della situazione internazionale dimostrano quanto sia importante la tenuta finanziaria. Essa è la precondizione per lo sviluppo e la crescita dell'economia reale. Sono anco-

ra i dati dell'evoluzione effettiva e non il cielo delle teorie economiche a dimostrarlo. Secondo i dati del Fondo monetario internazionale, all'inizio di questo millennio, il reddito mondiale si ripartiva per il 63% a favore dell'economie avanzate del Pianeta e per il 37% a favore di quelle emergenti. In dieci anni la partecipazione delle prime si è ridotta al 53%, le seconde sono cresciute in modo speculare. A partire dal 2012, secondo quelle stesse previsioni, la ripartizione sarà paritaria, poi inizierà il declino delle economie avanzate. O meglio, di quelle che una volta erano avanzate. Lo *shock* competitivo, come si vede, è al tempo stesso devastante e persistente. Crescere e svilupparsi, nelle mutate condizioni internazionali, significa fronteggiare questo grande mutamento, accrescendo la produttività totale dei fattori. Nuove relazioni industriali capaci di legare salari e produttività; una pubblica amministrazione meno invadente e più efficiente; servizi sempre più proiettati in una logica di mercato; ricerca, innovazione e formazione; un *welfare* più qualificato e impermeabile a forme di assistenzialismo; una pressione fiscale meno invasiva. Sono questi i capitoli da scrivere per una nuova politica economica. Da declinare in una realtà territoriale – quale quella italiana – che reca, al tempo stesso, i segni dell'omologazione verso le economie più resistenti – quale quella tedesca – e i tratti del degrado, non solo economico, ma civile come nel nostro Mezzogiorno. Sono temi importanti, da affrontare con uno spirito nuovo che si lasci definitivamente alle spalle i vecchi precetti del bel tempo passato. Quando tutto era affidato a una spesa pubblica che sembrava poter crescere senza limiti, salvo poi trovarsi sulla sommità di una montagna di carta – il debito accumulato – destinata a un rapido smottamento.

Nel 2000 il rapporto fra debito e Pil dell'Unione si aggirava sul 70%. Negli anni successivi sino al 2006, con un *deficit* del bilancio globale dei paesi membri che oscillava fra il 2 e il 3% del Pil, il rapporto debito Pil dell'euro zona è stato di poco inferiore al 70%. Nel 2007, anno di massima espansione della bolla finanziaria mondiale, era sceso al 66% perché i *deficit* di bilancio erano all'1 % o al di sotto. Nel 2008 il rapporto debito Pil dell'area euro è risalito al 69,4%, mentre il *deficit* di bilancio dell'euro zona era il 2% del Pil. Un aumento di debito che non è stato dovuto al *deficit* dei bilanci correnti, ma ai salvataggi finanziari effettuati. Nel 2009, il debito /Pil dell'euro zona, per effetto dei *deficit* di bilancio complessivi del 6,3% e della decrescita del Pil, è balzato dal 69,4% dell'anno precedente al 78,7% del Pil. Questi *deficit* sono stati causati in parte a effetti automatici della cattiva congiuntura, ma in parte, soprattutto per Spagna, Portogallo Grecia e per la stessa Francia, a deliberate politiche di disavanzo neo *keynesiane* miranti a rianimare l'economia.

Obiettivo che non hanno raggiunto. L'Italia, che non aveva attuato questa politica, è rimasta fuori dall'epicentro dalla bufera che ha investito i paesi euromediterranei, ma per evitare che la investisse ha adottato le nuove misure, che rappresentano un baluardo pericoloso anche solo scalfire. Il debito pubblico dell'euro zona era a fine 2009 era di circa 7 mila miliardi. Nel 2006 era 5.800 miliardi. C'era un maggior debito di 1200 miliardi, un 20% in più da collocare sui mercati in una situazione di banche e borse molto meno favorevoli di quelle del 2006. Considerando una durata media dei titoli del debito pubblico di 6 anni (7 per l'Italia) lo *stock* di debito dell'euro zona comporta un'offerta di titoli per rinnovo di 1160 miliardi annui. In ciò si inseriscono i 78 miliardi di nuovo debito italiano, oltre al rinnovo pari a un settimo, del vecchio *stock* pari a 1590 miliardi del 2007, vale a dire 227 miliardi di cui il 63% detenuti da soggetti esteri o da italiani nascosti nelle banche estere, gli unici veri emigranti del nostro paese che ci sono rimasti.

LE POLITICHE DI CARRY TRADE

Prima delle recenti manovre correttive, la previsione di *deficit* di bilancio dell'euro zona per il 2010 era di 675 miliardi, con un rapporto debito/Pil all'88,5 % su un Pil di 9.120 miliardi di euro. Per il 2011, prima di tali manovre, l'Unione europea prevedeva 610 miliar-

di di nuovo debito pubblico causato da un *deficit* pubblico del 6%, con la stabilizzazione del rapporto debito Pil e un Pil valutato in 9.385 miliardi¹. Queste dinamiche non sono apparse sostenibili. Di quei la crisi della Grecia, del Portogallo, della Spagna, le loro manovre correttive e quelle dell'Italia, della Francia e della Germania, per ridurre l'offerta di nuovo debito pubblico e il rapporto debito /Pil. All'origine del problema c'è l'eccesso di acquisti di debiti pubblici europei dovuta alle politiche di *carry trade* causate dai bassi costi del denaro delle banche centrali e la convinzione che l'euro fosse una moneta più solida del dollaro a causa della politica meno permissiva della Bce. I cinesi, di fronte all'espansione dell'indebitamento Usa, hanno pensato che fosse opportuno differenziare i portafogli a favore dell'euro. Sino al 2008 i titoli del debito pubblico degli stati dell'euro zona hanno avuto scarsi problemi mondiali di collocamento, in quanto offrivano una remunerazione maggiore del costo del denaro presso la banca centrale e ciò è accaduto anche entro l'euro zona per banche di Germania e Francia per i titoli di Stati che davano rendimenti differenziali, come la Grecia e il Portogallo.

LE AGENZIE DI RATING

Nel 2010, i nuovi debiti pubblici dell'euro zona si sarebbero sommati ai 180 in euro equivalenti del Regno Unito (destinati a ridursi un po' dopo la fuoriuscita dei laburisti), a un'altra quarantina di altri stati europei e a ben 1100 miliardi di euro equivalenti di nuovo debito Usa. In totale, 1750 miliardi di euro nuovi debiti pubblici del mondo occidentale. Si è scatenata così una competizione fra debiti pubblici dell'Unione europea e degli Usa che ha coinvolto gli operatori dell'area del dollaro e i *risk manager* delle banche e degli altri intermediari finanziari che danno le direttive sulle gestioni dei portafogli titoli, con modelli matematici, sulla base delle valutazioni delle agenzie di *rating*. Delle due maggiori agenzie di *rating* mondiali, la prima, Moody's, è posseduta per il 10% dal fondo di Warren Buffet e la seconda, Standard e Poor, è controllata da *hedge fund* che sono presenti anche nel controllo di Moody's. Dunque, le due agenzie principali di *rating* sono possedute da *hedge fund* americani, fondi giganteschi che si finanziano per il 90% con debiti a breve e che operano prevalentemente nell'area del dollaro. Un monopolio potenzialmente al servizio delle operazioni di portafoglio e di *trading* su titoli dei loro azionisti. Non possiamo attenderci "sconti" da queste due agenzie; al massimo oggettività. In Europa non esistono agenzie di *rating* che possano dare valutazioni oggettive. La Bce ha una

sua griglia di criteri per l'accettazione di titoli privati e pubblici come collaterali a suoi prestiti che non rende nota se non alle banche centrali che ne fanno parte, le quali attualmente possono comperare titoli degli stati membri. E se le banche sanno che la Bce compera determinati titoli di stati membri, il debito pubblico di questi stati, venduto da operatori che diversificano i portafogli a favore dei titoli in dollari o in sterline e da ribassisti, può essere comprato dagli intermediari finanziari europei, interessati alla sua remunerazione differenziale. Ma ciò a condizione che tali titoli abbiano merito di credito. Di qui la necessità di rigore assoluto attuale e strutturale per gli stati europei.

LA MANOVRA CORRETTIVA

Per guadagnare i nostri talenti, cioè meritarcì gli sgravi fiscali con cui si può rianimare l'economia, dobbiamo portare a termine questo compito. D'altra parte la linea di rigore dell'euro zona, contrariamente a quanto si afferma, ha una logica macro economica in relazione al deprezzamento dell'euro del 20%, che comporta un effetto di prezzo che genera una espansione dell'*export* e una riduzione dell'*import*. Esso è efficace se in pari tempo viene contratta di un'analogia dimensione la domanda interna in eccesso. E' vero che l'Europa è in depressione, ma con la ripresa occorre evitare l'inflazione, per consentire alla Bce una politica monetaria permissiva, che favorisca l'investimento delle imprese e quello delle famiglie. Occorre però anche evitare una tassazione del risparmio delle imprese e delle famiglie, per lasciare spazio ai fattori della crescita economica, che vengono dal mercato. La manovra correttiva ora attuata era essenziale per le ragioni appena indicate. Essa, fatta per decreto, opera già nel 2010, soprattutto per la lotta all'evasione fiscale e incide soprattutto sui bilanci del 2011 e del 2012 per attuare entro il 2012 il rientro sotto il 3% del rapporto debito Pil. Nel 2009 le nostre spese pubbliche sono balzate al 52% del Pil, mentre le entrate sono rimaste al 46,6%². In termini monetari la caduta del Pil del 2009 sul Pil del 2007 è soltanto del 2%. A Pil invariato, le entrate del 2009 hanno registrato una crescita su quello del 2007 dello 0,6%, mentre le spese nel biennio sono aumentate del 3,2%. La somma algebrica di queste due voci, aggiungendosi al *deficit* del 2,7% del 2008, ha comportato per il 2009 il *deficit* del 5,3%. Nel 2010, senza i migliona-

menti che ci saranno grazie alla manovra di finanza pubblica, avremmo assistito ad un saldo negativo del bilancio primario dello 0,6%. Il saldo del bilancio primario è quello fra le entrate e le spese al netto degli interessi sul debito pubblico; se è negativo, il governo paga una parte degli interessi mediante nuovo debito, se è positivo il saldo va a ridurre il debito. Se una famiglia indebitata paga parte degli interessi con nuovo debito, la sua economia finisce strangolata; un'impresa che accende nuovo debito per pagare gli interessi su quello vecchio, va verso il fallimento. E le agenzie di *rating* imparziali se il saldo negativo prosegue, degradano il debito di quel governo.

COME CONTENERE IL DEFICIT

Occorreva correggere questo saldo senza aumentare le imposte, che hanno effetti negativi sulla crescita. E' ciò che è stato fatto, salvo per il recupero di evasioni ed elusioni fiscali.

La manovra correttiva di 24 miliardi, fra il 2011 e il 2012, pari a 1,6 -1,8 punti di Pil nel biennio 0,8-0,9 all'anno, cui si aggiungono gli effetti per quest'anno, lo dovrebbe portare al 3,5 nel 2011 e al 2,7 nel 2012. Nel 2011 avremo un saldo primario positivo di un 1% di Pil e nel 2012 di 2,4%. Nel 2011 ciò comporterà di avere un debito/Pil del 118,5 e nel 2012 del 117 con tendenza a scendere. Il decreto non contiene solo misure contingenti di riduzione delle spese, come il blocco pluriennale delle pubbliche retribuzioni, il contenimento di varie voci di spesa dei ministeri, i tagli (in parte dimostrativi) nelle retribuzioni elevate di funzionari pubblici e di politici; la diminuzioni dei trasferimenti alle Regioni e agli enti locali e di altri trasferimenti minori. Ci sono anche importanti misure strutturali. Per le entrate: l'obbligo di non pagare con contante al di sopra di 5 mila euro (ben diversa dalla vessatoria regola di Visco di eliminare l'impiego della moneta al di sopra di 100 euro); la fattura telematica, le cui modalità dovranno essere stabilite con appositi decreti ministeriali; il nuovo redditometro; il controllo delle imprese apri e chiudi; il controllo incrociato fra dati dell'agenzia delle entrate e dell'INPS; nuove norme di accertamento per gli impieghi negli stati a fiscalità privilegiata, e la collaborazione dei comuni all'accertamento delle imposte sul reddito con devoluzione ad essi del 30% del maggior gettito, che modifica radicalmente l'accertamento dell'imposta personale sul reddito, e comporterà per gli enti locali di dotarsi di nuovi uffici fiscali. Erano anni che si attendeva di sciogliere il dilemma fra la devoluzione del catasto agli enti locali o il suo mantenimento allo stato. Ora appare risolto nel modo più logico ed effi-

ciente: un nuovo catasto nazionale in collaborazione con gli enti locali. Inoltre, in campo fiscale, sempre dal punto di vista strutturale, è importante la norma sui contratti di produttività che stabilisce la riduzione degli oneri fiscali e contributivi per i compensi dei lavoratori derivanti da accordi o contratti collettivi territoriali o aziendali correlati ad incrementi di produttività, qualità, redditività, innovazione, efficienza organizzativa, collegati ai risultati³.

I RISPARMI DI SPESA

Per le spese le misure strutturali sono minori. Vi sono aumenti e applicazioni *ex novo* di tariffe autostradali tendenti a dare all'Anas un profilo di "impresa", cosa importante anche per toglier i suoi debiti dal debito pubblico. Il decreto sull'adeguamento dell'età pensionabile a quella della vita media è un passo avanti, troppo diluito nel tempo. Sarebbe necessario attuare un innalzamento dell'età pensionabile di natura strutturale e ciò va fatto con disegni di legge nella manovra di finanza pubblica, o con provvedimenti separati. Un provvedimento legislativo strutturale imposto dall'Unione Europea per realizzare la parità fra uomo e donna, riguarderà l'innalzamento immediato a 65 anni l'età di pensionamento per le donne nel pubblico impiego che, data la possibilità di fruire delle finestre per le pensioni di anzianità, ora coinvolge un numero limitato di donne, per lo più insegnanti e funzionari con funzioni direttive. A regime però riguarderà un settimo del totale di 1.600.000 donne che attualmente lavorano nel pubblico impiego, che comporterà un minore pensionamento di 230 mila donne⁴. Su una pensione media annua di 14 mila euro lordi, a regime il risparmio è di 3, 2 miliardi. La macelleria sociale consisterebbe nel lasciare senza aiuto le persone che perdono il lavoro, ad esempio a causa di ristrutturazioni come quella a Termini Imerese, e non nel chiedere alle donne di lavorare di più venendo retribuite o ai lavoratori di Pomigliano di lavorare con maggiore efficienza, fruendo degli sconti fiscali per la maggior produttività e qualità del lavoro. Nel campo della sanità è stata abbozzata la centrale di informazione degli acquisti di beni e servizi delle ASL e di farmaci da parte dei privati nelle varie Regioni. Si fanno tagli nei prezzi dei farmaci, ma sarebbe meglio reintrodurre il principio del prezzo, consentendo alle Regioni di introdurre i *ticket* per abituare i cittadini a collaborare alla spesa sanitaria. Lo stato non può e non deve risol-

vere tutti i problemi della salute dei cittadini, deve aiutarli nei casi più importanti e responsabilizzarli. L'attuale linea con lo stato che provvede a tutto pagando di tutto è profondamente diseducativa. Altre riforme strutturali contenute nel decreto riguardano gli investimenti pubblici, con semplificazioni nella certificazione VIA (valutazione impatto ambientale).

IL DIMAGRIMENTO DEL GOVERNO E CRESCITA

La ragione principale della deficienza di crescita dell'area euro va cercata nei difetti strutturali di gran parte della sua economia. Quest'area, quando nel 2006 ebbe finalmente una crescita del 3%, aveva il tasso di disoccupazione dello 8,3% e quel tasso di crescita era un fenomeno inusuale. Come mai? La risposta sta nell'inconciliabilità del corpulento e rigido stato del benessere europeo, cui si aggiunge un'ampia sfera di imprese ed enti pubblici, soprattutto degli enti locali e delle regioni (ovvero degli stati membri dello stato federale). La spesa pubblica dell'euro zona, prima della crisi, era pari al 46% del Pil, con un'estensione dell'economia pubblica, considerando il settore degli enti ed imprese pubbliche che non operano sul mercato aperto, di circa 50% del Pil. L'area di mercato vera è solo metà del Pil. Nel complesso la crescita della produttività del sistema nell'area euro⁵ risulta scarsa perché l'area del mercato è limitata. Infatti, dato che il luogo della crescita della produttività è il mercato, se esso è metà del Pil il tasso di crescita è dimezzato. Studi econometrici effettuati da Cosimo Magazzino e dal sottoscritto, dimostrano che per l'Italia⁶ la crescita ottimale del Pil si avrebbe con una spesa pubblica attorno al 38% del Pil. Risultati analoghi emergono per gli altri stati dell'Unione europea, ma con variazioni. Per alcuni il livello massimo del rapporto spesa/Pil per una crescita ottimale del Pil è a una percentuale sul Pil maggiore che per l'Italia. Questo probabilmente perché la qualità della loro spesa è migliore e la pressione fiscale meglio distribuita. Se ne desume che ogni azione di riduzione della dimensione del governo rispetto al mercato che riusciremo ad effettuare darà luogo, soprattutto nel medio-lungo termine, a una maggiore crescita del Pil. Una percezione purtroppo nel Paese non ancora chiara.

LE CRITICHE INGIUSTE DELL'OPPOSIZIONE

La sinistra italiana non ha titolo per criticare il governo per la presunta mancanza di riforme finalizzate

alla crescita nel decreto anti crisi. Essa infatti non perde occasione per attaccare il governo, ogni volta che fa economie di spesa e cerca l'efficienza della spesa pubblica. E valga per tutti l'insulto che il capo dell'opposizione, l'onorevole Bersani, ha indirizzato a Maria Stella Gelmini, Ministro dell'Istruzione, che ha impostato una politica di contenimento strutturale della spesa pubblica nel settore dell'istruzione, basata su principi di efficienza. Il sistema fiscale ostacola la crescita non solo per le sue alte aliquote, ma anche per le complicazioni burocratiche e per alcune anomalie ed esosità tributarie (vedi Irap) e contributive, che stimolano l'economia sommersa e danno una giustificazione etico economica all'evasione. La bassa crescita dipende però anche dalle troppe regolamentazioni delle imprese e da un mercato del lavoro ancora non diversificato con lo sviluppo della contrattazione decentrata basata sulla produttività. Tutto ciò ostacola in modo differenziale l'economia del Mezzogiorno. Non sarebbe stato appropriato inserire in un decreto varato a fine maggio, misure di ampio respiro strutturale destinate ad operare con effetti dilazionati nel tempo. La loro sede è negli allegati alla legge finanziaria per il 2011-13. Tali riforme, per altro, sono necessarie, in particolare nel settore delle pensioni e in quello della sanità. Dal 2006 al 2009, infatti, la spesa per pensioni in Italia è accresciuta in percentuale sul Pil del 2%, mentre quella sanitaria è aumentata dello 0,6. In termini monetari, il Pil del 2009 eguaglia quella del 2006. La crescita sul Pil di queste spese, fra i due anni a confronto, avviene a parità di Pil⁷.

IL DEFICIT SANITARIO E PENSIONISTICO. QUANTO PESANO

Lo stato destina agli enti previdenziali circa 75 miliardi che si aggiungono ai contributi sociali e che sono tratti dalle imposte statali e dal deficit pubblico. Il Fondo sanitario nazionale che il governo mette a disposizione delle Regioni, nel 2010, è di 102 miliardi. A questo Fondo affluisce IRAP, la quota sul valore aggiunto lordo del lavoro che si può configurare come un contributo dei beneficiari alla copertura della spesa sanitaria, che è di circa 30 miliardi. Dunque, gli altri 72 miliardi sono tratti da altre fonti di finanziamento, ossia le imposte e il deficit pubblico. Si tratta del 4,5 % del Pil. Deficit sanitario e pensionistico, quindi, sono quasi il 10% del Pil, e se a ciò si aggiun-

ge il servizio degli interessi sul debito pubblico, si arriva al 15% del Pil, una buona metà delle entrate fiscali dello stato. L'elevamento dell'età pensionabile delle donne del settore privato, a 65 anni, a regime può portare a un risparmio di 1,3 punti di Pil, con il risparmio nel settore pubblico che vale altri 0,2 punti. Con i risparmi di spesa per gli uomini, accelerando l'andata in pensione a oltre 65 anni, si può ottenere un altro risparmio di 1 punto di Pil, dimezzando a 2,5 punti l'apporto del bilancio dello stato al sistema pensionistico, e ciò conto anche degli incentivi che si possono fornire ai pensionandi per avvantaggiarli nel prolungamento della loro andata in pensione e nel diritto a lavorare dopo, senza oneri contributivi⁸. Per la messa in sicurezza del sistema sanitario bisognerà adottare strutturalmente tre regole in parte già impiegate: il commissariamento delle gestioni sanitarie regionali che sgarrano dai costi *standard*; la facoltà per le Regioni di adottare *ticket* sanitari e la destrutturazione; la trasformazione dell'Irap in due imposte, una sugli utili lordi delle imprese e del lavoro autonomo e un'altra sul costo del lavoro dipendente o autonomo, sotto forma di contributo sanitario regionale detraibile dall'imposta statale sul reddito. Il contributo sanitario dovrà essere aumentabile, per pareggiare i conti sanitari, previa introduzione di *ticket*⁹.

UNA 'SELVA' DI SOCIETÀ PUBBLICHE E CONSORZI

Nell'attuare la riforma federalista occorrerebbe abolire tutte le province, lasciando ai comuni le competenze della provincia. Ciò ridurrebbe le spese burocratiche e politiche e le regolamentazioni e unificherebbe nei comuni, con il coordinamento delle Regioni, le competenze del sistema della scuola dell'obbligo della riforma federalista. Nel 2009 le società per azioni pubbliche minori (ciò diverse da Eni, Enel, Finmeccanica, Ferrovie, Anas) sono aumentate di numero dal 4.461 a quella di 4.741, con un aumento del 6,3%. I consorzi, quasi tutti di enti locali, sono aumentati da 2.291 a 2.365, del 3,2%. Ci sono così 15 mila amministratori di società pubbliche, e 9.700 amministratori di consorzi (di cui solo alcuni necessari come quelli dei bacini imbriferi montani). Fra imprese controllate e partecipate, le Regioni ne hanno 1.410. Questa selva di società pubbliche e consorzi va disboscata eliminando quelli inutili, ridimensionando quelli sovradimensionati e privatizzando quelli (moltissimi) che si possono cedere sul mercato, con simultanea riduzione del debito pubblico. Ciò vale in particolare per le ex imprese municipalizzate, in cui il comune può rimanere con una piccola quota¹⁰. Una

l'ircocervo

la rivista della libertà

Coltiva l'albero della libertà



Guardare
è bene,
abbonarsi
è meglio.



30€ l'anno

rivista, convegni, dibattiti e seminari

www.ircocervo.it

parte notevole del debito degli enti locali, 32 miliardi secondo la Corte dei Conti, è stata trasformata in onerosi "derivati". L'operazione di pulizia dei derivati andrebbe fatta mediante privatizzazioni di imprese pubbliche locali e cessioni di loro immobili.

Il governatore Draghi¹¹ si è riferito all'eccesso di pressione sulle imprese di circa 6 punti rispetto alla media europea e di altrettanto per i redditi di lavoro bassi. E' possibile ridurre questi pesi solo riducendo in modo strutturale la pubblica spesa e sostenendo la crescita con maggiori investimenti in infrastrutture e minori ostacoli alle libertà di impresa.

COSTITUZIONALE ANTIDIRIGISTA E LIBERTA' DI IMPRESA

Per la crescita è essenziale la riduzione del dirigismo attuale che riguarda lo Stato e gli altri Governi. Il Premier e il Ministro dell'economia annunciano un'iniziativa per la libertà di impresa che si accompagnerebbe alla temporanea sospensione del dirigismo (di cui al terzo comma dell'articolo 41 della Costituzione), per stabilire anzitutto la libertà di creare nuove imprese mediante autocertificazioni e il silenzio assenso dei vari soggetti competenti a dare le autorizzazioni. Nel frattempo occorrerà modificare l'articolo 41 e quindi il nuovo Titolo V della Costituzione sulle competenze delle Regioni, per stabilire in modo chiaro che "l'iniziativa economica privata è libera", salvo per le regole che servono per attuare la libera concorrenza nel quadro dei principi europei. Così saranno permanentemente validi i due principi di cui sopra, e le decisioni delle regioni e degli enti locali non potranno contrastare con l'interesse nazionale alle iniziative economiche delle imprese¹².

LE POSIZIONI ITALIANE NEL MONDO

Attualmente l'Italia, nelle rilevazioni della Banca Mondiale sul *doing business* è al 78° posto nella graduatoria su 183 stati, al 76° per quanto riguarda l'inizio di una impresa, al 85° per quanto riguarda i permessi di costruzione, al 99° per l'occupazione di manodopera e i relativi rapporti contrattuali; al 98° per l'acquisto e cessione di proprietà immobiliari e all' 87° per la difficoltà e costosità nell'ottenimento di credito. Al 57° per la tutela del diritto di investimento, al 138° per la tassazione considerata dal punto di vista internazionale, al 50° per il commercio intersta-

tale; al 156° per le controversie relative alla applicazione dei contratti. Risale a quota 28 per la chiusura di un *business*. Chiudere l'impresa è molto, ma molto più facile che aprirla!

Un problema particolare riguarda le opere pubbliche. Come scrive il professor Sandro Amorosino¹³, la frammentazione delle competenze tra Stato, Regioni ed autonomie locali, produce spesso incomunicabilità e conflitti tra i diversi attori della scena politica. Il problema della localizzazione delle infrastrutture pubbliche e del loro tracciato, si frammenta in una quantità di vicende singolari, in una miriade di casi singoli. La maldestra riforma del Titolo V della Costituzione ha ingessato le competenze legislative in materia di infrastrutture, dando un diritto di veto non solo alle Regioni su tutte le opere strategiche, ma anche agli enti locali sulle opere di minore importanza. E' un problema su cui è urgente porre rimedio. Secondo uno studio dell'ISAE relativo allo stato di attuazione del programma delle grandi opere che dovevano essere accelerate con la Legge obbiettivo, fatto 100 il valore complessivo di tali opere, il 69,5% risultava nella fase di progettazione, il 7,5% in gara, il 20,8% in esecuzione di contratto. Il 2,3% era stato ultimato.

RIFLESSIONI SULLE "OPERE PUBBLICHE"

Tre anni prima, al 30 aprile 2004, le grandi opere in progettazione erano state il 73,6%, quelle in gara il 7,8%, quelle con contratto 8,7% e quelle ultimate solo 0. Alla fine del triennio successivo le opere ultimate erano, come si è visto il 2,3%. Ciò dimostra perché per i "grandi eventi" si è pensato di ricorrere alla Protezione civile, ora a sua volta bloccata da lente procedure penali. Nell'esperienza europea, per l'accelerazione delle opere pubbliche, emergono sempre più il sistema PPP, (Partenariato Pubblico Privato), la finanza di progetto e il *Design and Project System* con cui progettazione ed esecuzione dei lavori vengono assegnati unico soggetto. Per le concessionarie delle autostrade Anas, in tale prospettiva, occorrerebbe stabilire che possono eseguire con proprie imprese i lavori di manutenzione, ordinaria e straordinaria. A monte, occorre chiarire bene, con la riforma federalista, le competenze dei vari soggetti: Stato, Regioni, Enti locali e autorità varie, in relazione alle infrastrutture che attraversano il loro territorio, e disporre di uno schema di incentivi per superare i ricatti degli enti

locali delle località che debbono concedere spazi di territorio o/e possono subire inconvenienti dalle opere. Inoltre, nelle gare occorre modificare l'attuale principio della scelta in base al solo prezzo più basso e introdurre parametri di tempi di realizzo e garanzia qualitativa. Si è visto che l'Italia, per la convenienza degli investimenti e in particolare di quelli esteri, secondo la Banca Mondiale è nei posti bassi, in particolare per la parte fiscale e di ciò soffre soprattutto il Mezzogiorno. Le convenzioni internazionali sulla doppia imposizione in effetti non consentono alcuna detrazione dell'Irap che è una imposta ignota internazionalmente. Attuando la divisione in due dell'Irap, esposta in precedenza si rende detraibile l'aliquota sui profitti lordi dalla imposta sui profitti delle società nei paesi di origine.

STRUMENTI FLESSIBILI E CONTRATTI ARTICOLATI

Le Regioni e gli enti locali del Mezzogiorno dovrebbero essere dotate di strumenti flessibili, compatibili con la normativa europea per promuovere, mediante un'estesa liberalizzazione di cui un primo passo è nel decreto anticrisi, le nuove iniziative economiche e tutelarne la libertà di impresa, per gli insediamenti esteri e italiani. A questi dovrebbero essere affiancati i contratti di lavoro articolati a livello di regioni, distretti e impresa, come quello che l'amministratore delegato della Fiat, Sergio Marchionne propone per Pomigliano d'Arco. Secondo un recente studio del Censis¹⁴ in Italia¹⁵, al 31 dicembre del 2006, erano pendenti 3,7 milioni di cause civili (incluse quelle che interessano le imprese), contro 1,1 milione in Francia e 544.000 in Germania. Per quanto riguarda specificamente la durata delle cause commerciali, l'Italia impiegava 1210 giorni, contro poco è più di 300 in Francia, Giappone e Usa e circa 400 in Germania e Regno Unito. Nei processi civili complessivi (inclusi quelli che interessano le imprese), la situazione media italiana è ancora peggiore: 1725 giorni. Nella graduatoria delle Corti di Appello è evidente che per quella di Torino le cause civili (comprese quelle che interessano le imprese) durano 1122 giorni, ossia il 55% della durata media nazionale, mentre a Potenza durano 2580 giorni, cioè il 44% in più di tale media. Occorre abbreviare queste procedure. E ciò anche a vantaggio del Sud, ove sono più lunghe della media del Nord. Lo sviluppo dell'Italia e in esso quello del Mezzogiorno, è la maggiore sfida, per la società italiana. La politica dei Por, chiaramente, è fallita nel Centro, nel Sud e non è servita nel Nord. Il

Mezzogiorno però non ha bisogno di sovvenzioni, ma di capitale fisso e capitale umano, sia per avere maggior crescita che per combattere la criminalità organizzata, che ha le sue radici nella bassa mobilità sociale e nel controllo fisico e culturale del territorio. E l'Italia, non solo il Mezzogiorno, ha bisogno di essere liberata dai troppi vincoli che incentivano il fenomeno dell'economia sommersa. Si insiste molto, a sinistra, sulla cultura della legalità.

Ma la legalità deve essere sentita e per questo è necessario che le leggi fiscali, contributive, di regolamentazione, siano moderate e che predomini la libertà.

CONCLUSIONI

A questo deve mirare la nuova stagione di riforme. Come scrisse Cesare Beccaria, con una affermazione che vale al di là del tema specifico tema da lui in tale occasione trattato, che era la riforma del diritto penale¹⁶, *"Fu la necessità che costrinse una parte degli uomini a cedere una parte della propria libertà. E' dunque certo che ciascuno non ne vuole mettere nel pubblico deposito che la minima porzione possibile, quella sola che basti agli altri per difenderla."*

Einaudi in uno scritto a Ernesto Rossi pubblicato ne 'Il Mondo' di Pannunzio, riporta, con un icastico quadro, il suo ideale dello stato nel buongoverno del mercato. E' un dialogo fra il professor Lorenzoni che intervista i contadini, per la sua inchiesta nazionale sull'agricoltura e un gruppo di loro, a Dogliani. A conclusione dell'intervista, il professor domanda loro: *"che cosa chiedete al governo"* e questi, scrive Einaudi, *"si guardarono e rifletterono e il sugo fu: ci dia una buona strada, non ci faccia pagare troppe imposte e lasci fare a noi"*. Sono passati oltre cento anni da allora. Oltre alla strada c'è la libertà di fare le imprese e le opere, più grande allora di ora, ma il sugo rimane.

NOTE

¹ Gli stati al di fuori dell'euro zona avevano, nel 2006, un rapporto debito pubblico /Pil del 60%. L'Unione europea aveva un rapporto debito /Pil del 61,4%. Nel 2007 l'ultimo anno felice, il rapporto era sceso al 58,8%. Nel 2009 esso è giunto al 73,3% e sta ancora

salendo. Infatti nel 2009 il Regno Unito ha avuto un *deficit* dello 11% del Pil, per contrastare il declino del Pil, caduto in termini reali del 4,8%. E il rapporto debito Pil del Regno Unito che era del 44% nel 2007, per effetto delle antiche cure tatcheriane, sotto la guida di Brown è salito nel 2009 al 70%. E nel 2010 era previsto un *deficit* del 12,8% che avrebbe portato il *deficit* all'80% mentre con un ulteriore *deficit* dello 11,4% esso sarebbe ancora aumentato verso il 90%. Il nuovo governo conservatore non ritiene tale politica sostenibile e sta effettuando una difficile inversione di rotta.

² Il *deficit*, pertanto, è stato del 5,3%.

³ Cfr. articolo 35 del decreto in esame al Parlamento

⁴ Sul totale di 1.600.000 donne nel pubblico impiego, una corte di donne che avendo compiuto 35 anni di permanenza nel lavoro hanno diritto al pensionamento è costituita da 45 mila unità circa. Poiché, con l'elevamento di cinque anni, si tratta di cinque coorti che non vanno più in pensione, il numero di lavoratrici coinvolte è di 228 mila.

⁵ Ma i dati della dinamica della produttività dell'Italia, inferiori a quelli medi europei, come argomenta Marco Fortis sono inficiati da forti dubbi sui deflatori eccessivi.

⁶ Cfr. F. FORTE e C. MAGAZZINO (2010), "*Public Expenditure and economic growth in EU countries*", che viene presentato in una versione preliminare nel Convegno Finanza pubblica e stabilità, Convegno in memoria di Francesco Zaccaria, Libera Università Pio V, Università di Roma Tre, Vicariato di Roma, 25 giugno, Pontificia Università Lateranense, Roma.

⁷ La spesa per "altre prestazioni sociali" si è accresciuta di un altro 0,5%. Solo questa è aumentata in relazione ai fattori congiunturali connessi agli ammortizzatori sociali. La spesa per le pensioni cresce per ragioni, che hanno a che fare con il modello sistema pensionistico. E quella per la sanità aumenta per effetto di sprechi e della pressione dei fattori demografici connessi all'allungamento della vita media e dei progressi della medicina.

⁸ Una analisi del Ministero della salute ha rilevato nel 2008 in Italia 164 mila ricoveri ospedalieri "impropri". Di essi il 92% è nel Sud.

⁹ Ciò dovrà valere in tutte le Regioni. L'aumento di imposte regionali dovrebbe essere il rimedio estremo, ma ciò va lasciato alla loro decisione.

¹⁰ Il debito pubblico delle Regioni e degli enti locali è oramai molto elevato, essendo lo 8% del Pil, al netto di quello della sanità.

¹¹ Nelle Osservazioni finali della Relazione annuale della Banca di Italia del 31 maggio 2010.

¹² Secondo una tesi di Rino Formica l'articolo 41 della Costituzione non potrebbe essere modificato, se non

modificando la prima parte della Costituzione a cui è collegato. Tale tesi è radicalmente errata. Infatti, l'articolo 41 è steso in modo ambiguo, per un compromesso fra i padri costituenti. Il primo comma sostiene che "L'iniziativa economica privata è libera."

Ma nel secondo comma, nebulosamente afferma che essa "Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana". L'utilità sociale può essere interpretata in molti modi. A sua volta, il terzo comma, sulla base del secondo stabilisce che "La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali". Questo terzo comma distorce il primo perché stabilisce che l'iniziativa economica privata va indirizzata ai fini sociali, mediante programmi e controlli.

Ma dirigismo che emana da questa norma, nella sua tortuosa ambiguità e contraddittorietà, ha subito una forte limitazione con la firma del Trattato di Roma, riguardante il Mercato comune, che afferma il principio della non distorsione della concorrenza, almeno con riguardo a tutto ciò che concerne gli scambi fra gli stati membri e il diritto di impresa e investimento in tutto il territorio dei Paesi membri, da parte dei soggetti di tutti gli stati. L'Atto Unico approvato con il vertice di Milano del 1984 e poi il Trattato di Maastricht hanno rafforzato i criteri di libera iniziativa e di mercato di concorrenza. Le norme europee in rapporto all'articolo 41 della nostra costituzione hanno accentuato la rilevanza del primo comma e ridotto la portata del secondo e del terzo. Si tratta, dunque, non di modificare l'articolo 41, ma di chiarirlo nel nuovo quadro europeo.

¹³ Cfr. S. AMOROSINO (2010), in questa Cartella, in corso di pubblicazione

¹⁴ Basato sui dati della Commissione europea, su quelli della Banca Mondiale e sui dati Istat mette in luce ritardi drammatici.

¹⁵ Secondo rilevazioni della Commissione europea

¹⁶ Si tratta del II § del suo libro *Dei Delitti e delle Pene*. Ma è una massima che pervade tutto il suo pensiero economico e sociale, come si può desumere da C. BECCARIA (1953), *Opere*, Vol. I e II, a cura di S. Romagnoli, Firenze, Sansoni