

STUDI IN ONORE DI
CLAUDIO ROSSANO

VOLUME QUARTO

ESTRATTO



JOVENE EDITORE
NAPOLI 2013

DIRITTI D'AUTORE RISERVATI

© Copyright 2013

ISBN 978-88-243-2220-1

JOVENE EDITORE

Via Mezzocannone 109 - 80134 NAPOLI NA - ITALIA

Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87

website: www.jovene.it email: info@jovene.it

I diritti di riproduzione e di adattamento anche parziale della presente opera (compresi i microfilm, i CD e le fotocopie) sono riservati per tutti i Paesi. Le riproduzioni totali, o parziali che superino il 15% del volume, verranno perseguite in sede civile e in sede penale presso i produttori, i rivenditori, i distributori, nonché presso i singoli acquirenti, ai sensi della L. 18 agosto 2000 n. 248. È consentita la fotocopiatura ad uso personale di non oltre il 15% del volume successivamente al versamento alla SIAE di un compenso pari a quanto previsto dall'art. 68, co. 4, L. 22 aprile 1941 n. 633.

Printed in Italy Stampato in Italia

PIER FRANCESCO LOTITO

FINANZA PUBBLICA E RUOLI ISTITUZIONALI. CAMBIARE DAVVERO PER NON IMPLODERE

1. *Finanza pubblica, fallimenti di mercato e ruolo dello Stato*

È opinione diffusa, di questi tempi, che in materia di finanza pubblica e di interventi dello Stato sia in corso una sorta di ritorno al passato, una vera e propria riappropriazione di ruoli da parte degli attori istituzionali protagonisti della gestione delle politiche pubbliche (Governo e Parlamento, Regioni, imprese pubbliche). I gravi fallimenti di mercato, manifestatisi nella crisi finanziaria, bancaria e del sistema produttivo, sembrerebbero mostrare i limiti intrinseci del settore privato, incapace di sottrarsi a speculazioni che generano ciclicamente instabilità e che necessitano di interventi pubblici di sostegno, ovviamente praticabili nell'immediato solo facendo ricorso a *deficit spending*, con una deroga agli stringenti parametri europei di finanza pubblica. Deroga 'tollerata' o, quanto meno, subita dalle istituzioni dell'Unione, che non hanno formalmente attivato – come invero avrebbero potuto – le procedure di contestazione e sanzione per la violazione dei parametri di Maastricht, per evidenti ragioni di opportunità.

Di qui un tacito ampliamento delle politiche di spesa pubblica nazionale, quale consolidato ammortizzatore sociale, accompagnate naturalmente da incremento strisciante del deficit e del fabbisogno finanziario annuale, oltre che – inevitabilmente – da una nuova crescita del debito pubblico. Il processo di risanamento della finanza pubblica si è arrestato, anzi, a dire il vero, è regredito.

Effetti voluti e *non* inevitabili, frutto di precise scelte politiche degli organi decisionali (Governo e Parlamento) e improntate ad un 'pragmatismo' politico che, in tempi di evidente magra, mira essenzialmente a lasciare il più possibile inalterato l'esistente, prevenendo e riducendo le sacche di dissenso sociale.

Per lungo tempo abbiamo guardato ai disequilibri di finanza pubblica come semplice cumulo di errori o distrazioni, tradotti in meccanismi legislativi di spesa fallaci e stratificati nel tempo. L'opinione diffusa era che le scelte e le politiche pubbliche erano giuste, si sarebbe solo sbagliato un po' nelle tecniche e nei modi: basterebbe correggere questi aspetti per ricondurre in equilibrio il sistema. Secondo questa visione, in un Paese come il nostro non sarebbe possibile mettere in discussione la dimensione raggiunta dal settore pubblico, né tanto meno le politiche pubbliche settoriali (*in primis* quelle di previdenza, sanità, welfare) nella dimensione quantitativa e qualitativa che hanno raggiunto dopo lunghe Legislature di costruzione, modifica, ritocco della piramide legislativa e amministrativa. L'obiettivo, se mai, dovrebbe essere di conservare questo sistema pubblico, ma-

nutrendolo e adattandolo ai tempi, con tagli e contenimenti delle spese in un vortice di complicazioni amministrative.

Si tratta di una scelta condivisibile e, soprattutto, di una scelta giusta? Quale visione politica sottende a tale scelta? Sarebbe possibile compiere scelte alternative?

Sostenere, con compiacimento, che una riespansione del settore pubblico e del ruolo dello Stato nell'economia sia la risposta inevitabile ai fallimenti di mercato è certamente una lettura possibile, ma – con la franchezza che è dovuta in un omaggio ad un caro Maestro – sia consentito dire che non è condivisa da chi scrive.

2. *La via europea all'equilibrio di finanza pubblica*

Da lungo tempo (almeno dalla XI Legislatura) la via del risanamento obbligato della finanza pubblica sembra passare per l'Unione europea e per i suoi macro-obiettivi codificati nei protocolli aggiunti al Trattato di unione monetaria: a) l'azzeramento del deficit annuo di bilancio; b) la consistente riduzione del debito pubblico (da operare, per il nostro Paese, in misura pari ormai alla metà del totale esistente, se si volesse rispettare il parametro europeo di un tetto del 60% del rapporto debito/PIL nazionale).

Si tratta di obiettivi tendenziali e di lungo periodo, non immediatamente precettivi e vincolanti. Del resto, se così non fosse non sarebbero mai stati adottati, in quanto avrebbero comportato una consistente autolimitazione di sovranità degli Stati nazionali.

Viene così ad essere tracciata quella “via procedurale” al risanamento della finanza pubblica che passa attraverso il monitoraggio degli aggregati finanziari del settore pubblico e la previsione di blande sanzioni per il caso di violazione degli euro-obiettivi e che costituisce il tratto finale del più lungo percorso nazionale delle procedure di bilancio. Si tratta di un percorso graduale, condivisibile nell'impianto ma che in fondo nasconde la ridotta incisività degli indirizzi europei sulle reali dinamiche di bilancio nazionali: il risanamento della finanza pubblica, inteso come recupero di un equilibrio fondamentale in termini di ordinario pareggio di bilancio, è sostanzialmente rimesso alla volontà di decisione e alla capacità di cambiamento degli Stati nazionali, non ha un ben delineato orizzonte temporale e rischia di essere sottoposto – come nel caso del nostro Paese – ad andamenti oscillanti e a regressioni, sulla scia della congiuntura.

Spetta al mercato, se mai, sanzionare le condotte non virtuose dei Governi che non agiscano in modo da contenere e ridurre effettivamente la spesa pubblica entro i tetti indicati: l'incremento percentuale e di volume reale dei tassi di interesse sul debito pubblico costituisce – come è noto – una sanzione certa ed effettiva per politiche pubbliche distratte o lassiste che, anche se non è immediatamente percepibile dai cittadini, tuttavia li impoverisce con la dispersione di ricchezza pubblica e l'ulteriore incremento del debito pubblico.

Debito pagato (almeno per una parte) mediante debito. In questa semplice formula risiede la più insidiosa debolezza del nostro sistema di finanza pubblica, che ha dato origine all'accumulo di un clamoroso debito pubblico e che zavorra ogni

azione pubblica: nessuna politica effettiva sarà possibile finché non si riuscirà a ridimensionare questo meccanismo che si autoriproduce ed espande.

Da questo punto di vista gli euro-obiettivi, più che ancore di salvezza, appaiono per il nostro Paese orizzonti molto difficilmente raggiungibili, parametri di una competizione difficilmente sostenibile con gli altri Stati nazionali e con i loro sistemi economici.

La via europea al risanamento della finanza pubblica non è una scorciatoia istituzionale, né un punto d'arrivo obbligato, ma semplicemente un tracciato che sarebbe opportuno seguire in modo effettivo per non emarginare il nostro sistema socio-economico, ampliandone le iniquità.

3. *Il disequilibrio di finanza pubblica come scelta*

Il disequilibrio non è un accidente della Storia, è il frutto di tante micro-scelte consapevoli di governi e maggioranze parlamentari che si sono succeduti, tradotte nella legislazione di spesa che si è stratificata nel tempo e che, di fatto, è stata 'tollerata' dagli organi di controllo: Presidente della Repubblica, Corte costituzionale, Corte dei Conti.

Esiste un elemento comune che lega tutte le micro-scelte legislative dalle quali hanno origine il deficit annuale e il debito globale, a prescindere dai contenuti e dai contesti politici entro cui sono state adottate: tali leggi, considerate nel loro insieme, sganciate da una copertura finanziaria reale, vale a dire da una quantificazione effettiva di spesa cui siano correlativamente legati mezzi di finanziamento reali, cioè diversi dal ricorso all'indebitamento. In questa semplice tecnica si nasconde il meccanismo decisionale che dà origine all'accumulo di deficit e debito pubblico.

Il ricorso a tale meccanismo è stato funzionale ad una precisa visione politica e istituzionale: espandere nella misura massima possibile i campi di intervento e di spesa pubblica, spinta fino al livello di sostenibilità finanziaria del Paese. Il finanziamento di tale spesa avviene con due meccanismi fondamentali: un prelievo crescente e diseguale, in quanto l'amministrazione finanziaria non riesce ad abbattere l'evasione fiscale; un saldo del fabbisogno coperto attraverso il ricorso all'indebitamento pubblico e al risparmio privato. Il tutto entro una gestione di cassa in cui il ricorso a strumenti di debito è continuo, inarrestabile e crescente in quanto le entrate reali derivanti dal sistema impositivo sono totalmente impiegate nel ripagare il debito in scadenza.

È forse possibile trovare una soluzione a tale disequilibrio attraverso un recupero dell'evasione fiscale?

Solo apparentemente. Certo, il recupero di sacche di evasione fiscale, stimate in misura molto consistente (si ipotizza da un decimo a circa un terzo del totale della spesa pubblica) produrrebbe un importante effetto equitativo nei confronti di quei contribuenti che soggiacciono al sistema impositivo al quale vedono scandalosamente sfuggire altri. Sul punto si tornerà più avanti.

Tuttavia il recupero di mezzi finanziari reali di copertura, quali sono quelli derivanti dalla lotta all'evasione fiscale, tende a mascherare la vera origine del dise-

equilibrio: la spesa pubblica è eccessiva e intrinsecamente espansiva, a causa dei contenuti e delle tecniche legislative adottati. Ne è una riprova quanto accaduto negli anni recenti segnati da una riduzione, anche consistente, dei tassi di interesse e, dunque, dell'onere del debito pubblico, per effetto di tale straordinaria riduzione: ogni risparmio della spesa per interessi è stato silenziosamente assorbito in incrementi di spesa pubblica che hanno rappresentato, ancora una volta, un grande e diseguale ammortizzatore sociale.

Ne consegue che ogni recupero dell'evasione fiscale, se da un lato costituirebbe un intervento equitativo per i contribuenti fedeli, dall'altro non risolverebbe il problema del disequilibrio strutturale della finanza pubblica, ma semplicemente lo differirebbe. In realtà l'esperienza storica mostra che solo le difficoltà nel finanziamento del deficit di bilancio inducono coercitivamente gli attori istituzionali a determinare i confini della spesa pubblica.

La riduzione consistente del livello globale di spesa pubblica e, dunque, la riduzione del settore pubblico sono gli unici obiettivi che possono ricondurre ad equilibrio il sistema socio-economico complessivo.

Al di là di tante enunciazioni e polemiche, si tratta di obiettivi non condivisi, sui quali non si è mai aperto un vero confronto politico nelle sedi istituzionali.

In ogni caso, a prescindere da tali obiettivi, è inaccettabile e gravemente violativo di principi costituzionali fondamentali (eguaglianza, ragionevolezza ed equità; obbligo di copertura finanziaria della spesa; responsabilità degli organi costituzionali) che una quota della spesa pubblica annuale continui ad essere finanziata solo con ricorso ad ulteriore indebitamento e continui ad alimentare un debito crescente, di cui sono chiamati a farsi carico i contribuenti direttamente e tutti i cittadini indirettamente attraverso l'impovertimento del sistema pubblico.

4. *La qualità della spesa pubblica*

La spesa pubblica è per grandissima parte destinata a copertura degli oneri derivanti dal personale. Ciò rende effettivamente rigida la spesa, in quanto non è concretamente ipotizzabile che si possa tagliare la stessa incidendo sui livelli di occupazione del settore pubblico, per evidenti ragioni.

È in questo che trova spiegazione quella politica 'silenziosa' che sembra ispirare tante azioni pubbliche: il mantenimento degli apparati esistenti, la limatura della spesa pubblica tagliabile o differibile, l'attesa di superare nel giro di pochi anni una gobba ideale con l'avvio di massicci pensionamenti del personale amministrativo di tutti i comparti (dalla giustizia alle poste; dalla scuola all'università) e, dunque, con un calo 'naturale' degli oneri relativi. In un certo senso, questo è uno dei pochi effetti positivi dell'invecchiamento medio della popolazione.

Il meccanismo dovrebbe operare come una sorta di stabilizzatore automatico, con il vantaggio di non costringere oggi gli attori istituzionali a compiere dolorose scelte politiche ad alto impatto sociale. La vera riforma è, dunque, l'attesa che il ciclo si compia.

Ha senso ed è sufficiente la politica dell'attesa? Come si potrebbe agire in modo più incisivo?

Va detto che, in realtà, l'esito di tale processo non risolve davvero il problema della quantità di spesa pubblica, in quanto la spesa trasla per una parte consistente dai vari settori amministrativi al settore previdenziale: le prossime generazioni di pensionati continueranno, infatti, ancora per diverso tempo ad avvalersi in misura prevalente di un sistema pensionistico a ripartizione, finanziato nei saldi dalla fiscalità generale.

Sinora, inoltre, sono cadute nel vuoto quelle ragionevoli proposte (formulate per primo, se non erro, da Nicola Rossi) di anticipare il ciclo sopra indicato con una vera politica keynesiana di accelerazione del ricambio generazionale, attraverso una azione che favorisca a determinate condizioni pensionamenti di anzianità (con oneri pressoché equivalenti a quelli attuali per stipendi) a fronte di nuove assunzioni, da realizzare ovviamente in misura meno che proporzionale rispetto ai primi. Non si tratterebbe solo di un beneficio occupazionale, a parità – questo l'obiettivo finanziario da perseguire – di costi totali. Si tratterebbe di un vero e proprio ricambio generazionale e culturale di interi apparati della pubblica amministrazione, con immissione di nuove forze aperte all'innovazione tecnologica e ai nuovi saperi.

È questo un esempio mirabile di un intervento che consentirebbe di affrontare contemporaneamente entrambi i problemi che attanagliano la spesa pubblica: se il primo è la quantità eccessiva, il secondo è la qualità scadente. In una diversa visione naturale delle cose, l'ordine andrebbe propriamente invertito: la qualità della spesa pubblica è, in effetti, il primo vero problema, ma la dimensione macro-finanziaria del debito costringe a concentrarsi sul profilo quantitativo di contenimento della spesa. Con il singolare effetto perverso che più si taglia la spesa, più inevitabilmente la si dequalifica.

In questo consiste l'ennesimo paradosso della politica dell'attesa.

La spesa pubblica è con evidenza sproporzionata rispetto al rendimento reso. Pressoché qualunque servizio o bene pubblico potrebbe essere reso o acquistato a costi inferiori e a parità di rendimento. La produttività della pubblica amministrazione, ove fossero introdotti veri parametri di riscontro, risulterebbe quasi ovunque e con evidenza molto bassa. Finziamo a costi enormi un sistema che rende una frazione di quanto costa.

A ciò va aggiunto il deterioramento qualitativo dei servizi pubblici, evidente per tutti e in ogni settore, dalla sanità alla scuola, dai trasporti alla sicurezza. L'esperienza dimostra che nel settore pubblico la riduzione delle risorse non si accompagna ad una riqualificazione degli impieghi, ma essenzialmente ad un peggioramento dei servizi resi. L'intero settore pubblico è un sistema complesso a consistente dispersione di risorse finanziarie e, dunque, ad alto fabbisogno finanziario unitario di prodotto, servizio, personale. Non prenderne atto è un modo per differire o rimuovere il problema.

5. *Entrate pubbliche insufficienti, sistema fiscale iniquo*

Altro paradosso del sistema di finanza pubblica è costituito dalla insufficienza delle entrate totali a copertura delle spese, da cui origina il deficit annuo, accompagnato da una percepita iniquità del sistema fiscale nel suo insieme.

Anche in questo caso la spiegazione può essere rinvenuta solo apparentemente nell'elevata evasione fiscale, che divide i contribuenti in due gruppi antitetici: chi, per ruolo o circostanze, deve soggiacere al prelievo fiscale e chi, per scelta o per sorte, è in grado di sottrarsi, in tutto o in parte.

È questa una delle grandi divisioni sociali del Paese, del tutto assimilabile per importanza alla separazione irrisolta tra Nord e Sud.

Le dimensioni dell'evasione fiscale denunciano il grave deficit organizzativo dell'amministrazione finanziaria, ma prima ancora il grave deficit normativo di un sistema impositivo complesso e farraginoso che, nella sostanza, non rispetta propriamente il celebrato Statuto del contribuente e che comporta per i soggetti privati anche enormi oneri indiretti (dalla contabilità alla privacy, dalle procedure cartacee di sicurezza a quelle del sistema prevenzione reati, ecc.). Per altro verso, l'enormità e la durata del contenzioso tributario sono un ulteriore indice di disfunzionalità del sistema fiscale e contributivo: vi è da temere ad essere nel giusto e a dover affrontare un procedimento giudiziario.

A ciò si aggiunga il modo di operare di molti uffici territoriali delle amministrazioni settoriali che contrattano da posizioni forti e con la sicurezza derivante dalle difficoltà del sistema processuale delle soluzioni 'adesive' o 'concordate' dei contribuenti, che in molti casi sentono di subire un torto ulteriore, senza possibilità di reale difesa.

Tale deficit, al contempo normativo e amministrativo, del sistema fiscale si manifesta anche per un altro aspetto: l'entità e le modalità del prelievo fiscale soffocano le attività economiche legali e le famiglie. È innegabile che i margini di redditività delle attività economiche, di ogni tipo, si siano sensibilmente ridotti e tale fenomeno non dipende soltanto dalla recente crisi congiunturale dell'economia. Da tempo si è fortemente ridotta la capacità di imprese e famiglie di generare reddito e risparmio, è divenuto pressoché impossibile per gli operatori economici operare consolidamento patrimoniale o investimenti.

L'insieme combinato di tali fattori e tali azioni condanna, di fatto, le imprese esistenti al nanismo e alla impossibilità di crescita dimensionale e qualitativa, tanto meno in tempi rapidi, perché inibisce o quanto meno scoraggia nelle imprese il ciclo di formazione e impiego del capitale.

L'azione degli attori istituzionali, in linea con la nostra cultura socio-economica, continua a non avere un rapporto equilibrato e razionale con i meccanismi di generazione di ricchezza e di formazione/impiego di patrimonio e capitale, sia privato che pubblico.

6. *L'assenza di una politica del patrimonio pubblico*

La circostanza che la formazione di patrimonio, pubblico e privato, non sia tra gli elementi fondamentali della cultura socio-economia del nostro Paese è confermata da una totale assenza di politica del patrimonio pubblico. Tale assenza si riflette in una insufficiente gestione del patrimonio esistente (immobiliare, artistico, demaniale, infrastrutturale) e nella carenza di nuove iniziative patrimoniali di grande respiro e, comunque, al passo con i tempi. Basti pensare allo stato del patrimonio

immobiliare scolastico, sanitario, museale, degli uffici giudiziari, solo per fare degli esempi che sono sotto gli occhi di tutti.

Ancora una volta è la quantità complessiva di spesa corrente e l'elevato indebitamento a comprimere ogni seria possibilità di investimento infrastrutturale avanzato, nel settore dei trasporti (con la costruzione di aeroporti, porti, ulteriori sistemi viari e ferroviari, sistemi di trasporto urbano avanzato come metropolitane e reti ferroviarie urbane), nel settore delle telecomunicazioni e dell'informatica avanzata, nella creazione di parchi scientifici e incubatori tecnologici veri, solo per fare alcuni esempi.

Pressoché assente è la politica di consolidamento e investimento di capitali pubblici in imprese strategiche di natura pubblica o mista operanti nei settori di punta (aeronautica e spaziale, grande cantieristica, bio e nano-tecnologie, allestimento e proprietà di grandi reti, ecc.), che invece hanno costituito per decenni il volano di modernizzazione di un Paese a bassa intensità di capitale privato.

Del tutto carenti sono, poi, gli investimenti in patrimonio immateriale e proprietà intellettuale, vale a dire in ricerca, innovazione tecnologica, sistemi applicativi, brevetti.

La spesa corrente e per consumi assorbe drammaticamente ogni risorsa e costringe a cancellare la maggior parte delle spese in conto capitale (eccetto poche opere infrastrutturali trascinate per decenni), spese che comunque non sarebbero dirette agli investimenti del tipo sopra indicato.

L'assenza di una politica di conservazione e di investimento patrimoniale pubblico è una riprova ulteriore dell'eccessivo livello raggiunto – in termini assoluti e in rapporto al PIL nazionale – dalla spesa corrente, dal deficit e dal debito complessivo. Tale politica è assente per circostanze oggettive, vale a dire per mancanza di mezzi finanziari, ma anche perché – come si è accennato – non fa parte della cultura socio-economica del Paese.

Si potrebbe sostenere, con ragionevolezza, che è proprio il debito pubblico-complessivo un indicatore negativo che segna il livello dell'incapacità del Paese di investire su se stesso.

Come si può uscire da questa trappola?

7. *L'equilibrio di finanza pubblica è raggiungibile?*

No, si deve dire con un po' di coraggio che l'equilibrio finanziario vero, vale a dire non solo il pareggio di bilancio pubblico ma anche una corretta e razionale allocazione delle risorse finanziarie tra le varie componenti ideali delle voci di spesa (corrente, di investimento e patrimoniale) non è raggiungibile in un orizzonte temporale visibile, in assenza di una vera politica di rivoluzione della finanza pubblica che si ispiri ai due macro-obiettivi europei di azzeramento del deficit annuo corrente e di massiccio rientro dal debito pubblico.

Occorrerebbe, infatti, liberare ingenti quantità di risorse pubbliche da destinare a grandi investimenti di valorizzazione del patrimonio e innovazione, sopra accennati, affrancandosi dal circolo vizioso di un debito pubblico che si autoalimenta.

In altri termini, l'equilibrio finanziario reale non sarebbe raggiungibile ove ci si limitasse anche solo a proiettare nei prossimi venti anni politiche di risanamento del tipo di quelle adottate nei precedenti venti anni (segnatamente dalla XI Legislatura in poi, includendo pertanto anche la "madre di tutte le manovre" del Governo Amato), politiche che pure hanno segnato una clamorosa inversione di tendenza rispetto al passato, con un rilevante alleggerimento del settore pubblico in conseguenza delle privatizzazioni di imprese pubbliche e delle consistenti riduzioni della spesa corrente.

Per raggiungere un vero equilibrio di finanza pubblica occorrerebbe che gli attori istituzionali ponessero in essere azioni coerenti e incisive tali da mutare contemporaneamente due elementi già indicati: la *quantità* complessiva di spesa pubblica corrente e la *qualità* delle politiche pubbliche.

Per quanto attiene alla quantità complessiva delle spese, occorrerebbe alleggerire in tempi rapidi e in misura consistente il Paese di una zavorra gravosa e ormai non sostenibile. Per tempi rapidi si intende un periodo massimo di tre esercizi finanziari, il cuore di una Legislatura. Per importi consistenti si intende una misura ben superiore a quelle sinora ipotizzate, indicate in circa un punto percentuale di PIL (attualmente stimabile in 14-15 miliardi di euro): si ipotizza, invece, provocatoriamente la necessità di una riduzione triennale da 6 a 10 punti percentuali circa di PIL (dunque stimabile tra 90 e 150 miliardi di euro), nei tre anni indicati. Un grande shock, che dovrebbe essere accompagnato o, meglio, preceduto da un adeguato mix di riduzioni impositive di poco inferiori alla riduzione della spesa, in modo da ammortizzare la contrazione di reddito circolante che deriverebbe dal taglio della spesa.

Si tratterebbe di una grande operazione redistributiva di risorse e redditi, i cui contenuti potrebbero essere determinati con sfumature molto diverse a seconda degli orientamenti politici delle maggioranze: si pensi alla possibilità di detassare completamente i redditi derivanti da pensioni, cancellare imposte contrastate come l'IRAP, pagare a breve termine il debito arretrato del settore pubblico, elevare la percentuale di reddito non imponibile e ridurre le aliquote impositive massime, adottare misure di consolidamento patrimoniale e investimento nelle diverse attività economiche; correlativamente si pensi ad ipotesi come l'accelerazione del ricambio generazionale in settori della pubblica amministrazione, una massiccia semplificazione normativa e amministrativa in materie come l'urbanistica, le attività produttive e il sistema fiscale, l'apertura del settore sanitario a sistemi di quasi-mercato, solo per fare alcuni esempi.

Per quanto attiene alla qualità delle politiche pubbliche, occorrerebbe agire su tecniche legislative e metodiche amministrative, oltre che sui contenuti degli interventi settoriali, in modo da assicurare una riduzione e semplificazione del sistema normativo e delle procedure amministrative, riducendo l'attività pubblica complessiva.

L'offerta di servizi pubblici dovrebbe essere concentrata su settori fondamentali, quali l'istruzione, la difesa, la sicurezza interna, la giustizia, e su taluni settori imprenditoriali che richiedono, per il loro carattere strategico e per le loro dimensioni, l'apporto di capitale pubblico.

La spesa delle Regioni dovrebbe essere congelata al livello storico attuale, per poi essere gradatamente ridimensionata (in primis nella componente sanitaria, da

riqualificare e aprire ai menzionati sistemi di quasi-mercato), avviando un ripensamento del regionalismo che riveda profondamente lo spazio normativo delle competenze, alleggerendo la proliferazione di legislazione regionale, a partire da quella sui settori produttivi, spesso “*alla ricerca di una identità difficile*” (per usare un eufemismo), imponendo il più possibile che l’impatto finanziario di tali leggi regionali sia “zero” e non comporti costi amministrativi. Il tutto nel quadro di un vero federalismo fiscale, che è possibile attuare solo nell’ambito di un effettivo riequilibrio delle finanze pubbliche, ma che non sarebbe certamente possibile in un sistema in deficit strutturale e con un debito storico come il nostro.

Si tratta di meri esempi, senza alcuna pretesa di completezza, di quantificazione o di graduazione degli interventi che richiederebbe, ovviamente, una più approfondita analisi qualitativa e quantitativa da rinviare ad altra sede.

Tuttavia il solco da tracciare, per un effettivo riequilibrio della finanza pubblica e per immaginare un grande impulso al rinnovamento sociale ed economico del Paese non può che essere questo.

Questo è l’orizzonte che augureremmo ai nostri figli.

8. *Il ruolo degli attori istituzionali*

Che ruolo possono giocare i diversi attori istituzionali, nel quadro indicato? Occorre distinguere, naturalmente, tra attori decisionali e organi di controllo.

Agli attori decisionali, a livello nazionale e regionale, costituiti dagli organi di governo e dalle maggioranze assembleari che li sostengono, competono – come è evidente – le decisioni di metodo e contenuto. A loro spetta promuovere, con diverse sfumature a seconda dei contesti politici, un nuovo patto tra settore pubblico ridimensionato e settore privato maggiormente responsabilizzato.

A tale riguardo non si può omettere di considerare che né la classe politica, né la classe amministrativa (notoriamente più durevole) hanno un effettivo interesse ad amputazioni e riduzioni di risorse e di personale, come sarebbe inevitabile operando nel senso auspicato. In realtà per realizzare una trasformazione così radicale sarebbe necessario compiere un salto culturale, forse possibile in una visione ormai de-ideologizzata, e avviare una riflessione sulla necessità di una riduzione dello Stato e, più in generale, del settore pubblico dalla società civile e dal sistema economico, con una rivisitazione in chiave contemporanea di scelte politiche già concretamente operate in altri paesi. Va subito premesso, nel tentativo di prevenire ogni rilievo a tale riguardo, che non si tratta affatto di azzerare il Welfare State, ma soltanto di compiere una operazione-verità decidendo quale sia il livello delle politiche di solidarietà compatibile con la effettiva produzione annua di reddito del Paese e con l’allocazione delle grandi voci di spesa pubblica.

È inaccettabile, invece, la menzogna che non esplicita la mancanza di risorse reali (quindi non derivanti da mero indebitamento) per finanziare il totale delle voci di spesa e sottace la dispersione che ne deriva in termini di distribuzione di risorse e redditi.

Quale può essere, infine, il ruolo degli organi di controllo? Non si può certo ipotizzare che Presidente della Repubblica, Corte costituzionale e Corte dei conti siano

caricati, seppure indirettamente, di decisioni sulle politiche, per evidenti ragioni. Analogamente nel caso delle istituzioni europee, quali Commissione e Corte di giustizia.

Tuttavia non può nemmeno ipotizzarsi che tali organi, in considerazione della natura eminentemente *'politica'* delle questioni di legittimità da affrontare in rapporto alle leggi e agli altri atti sottoposti alle loro rispettive competenze, possano essere sottratti al loro ruolo di garanti del sistema.

Ci si potrebbe domandare, del resto, quanto diverse sarebbero le cose se gli organi di controllo indicati avessero effettuato in passato un filtro più stringente rispetto a quelle leggi di spesa sostanzialmente prive di copertura o con copertura finanziaria inadeguata, che sono state negli anni all'origine dell'accumulo di debito pubblico.

Non si può chiudere la questione sostenendo che, nel nostro ordinamento, mancano istituti adeguati come la possibilità, per minoranze parlamentari qualificate (sul sistema francese) o per organi qualificati quali la Corte dei conti, di impugnazione della legge con ricorso diretto alla Corte costituzionale; oppure ricordando che manca una norma costituzionale che imponga il pareggio di bilancio (alla tedesca) o una norma europea che sanzioni efficacemente e con immediatezza le violazioni dei parametri di finanza pubblica formalmente ratificati.

Tutto vero. Non si può nascondere, tuttavia, che gli organi di controllo menzionati già sono provvisti di poteri, seppur ridotti, che se esercitati ridurrebbero le condotte finanziariamente non virtuose di governi e maggioranze, fissando importanti paletti istituzionali.

La verifica della esistenza e adeguatezza nel tempo della copertura finanziaria reale (quindi con esclusione del ricorso all'indebitamento) delle leggi di spesa, almeno di quelle correnti, non può essere intesa come una questione *politica* sottratta al vaglio di legittimità a livello nazionale.

Analogamente, nemmeno la questione del pareggio del bilancio annuale di parte corrente (al netto dell'indebitamento), in aderenza ai parametri europei, e la questione della reale riduzione tendenziale del debito pubblico può essere intesa come una questione *politica* sottratta al vaglio di legittimità, a livello nazionale ed europeo.

Certo, può apparire *unfair* auspicare che gli organi di controllo assumano delle prese di posizione di tal tipo proprio in un momento in cui la crisi economica congiunturale sembra imporre politiche pubbliche espansive per controbilanciare la contrazione dei redditi privati e la (per ora, per fortuna, solo paventata) crisi patrimoniale di grandi istituti bancari e finanziari.

In realtà c'è da chiedersi se le politiche espansive poste in essere siano realmente tali, se sia ben impiegato quel "tesoretto" eccezionale derivante dai risparmi nella spesa per interessi sul debito pubblico, se siano state realmente poste in essere azioni di stimolo dei settori produttivi nazionali esposti ad una competizione economica, normativa e amministrativa senza pari.

Il giudizio su tali temi non può che essere rimandato alle future analisi storiche. Le decisioni per affrontare le trasformazioni in atto nel sistema sociale ed economico e, quanto meno, per fissare i paletti istituzionali di un tracciato virtuoso della finanza pubblica restano in mano agli attori istituzionali. L'augurio è, naturalmente, che siano all'altezza del loro difficile compito.