

>>>> **dossier / manovra e manovre**

Frankfurter consensus

>>>> **Massimo Lo Cicero**

La scena della politica economica italiana, nel giugno del 2010, si presenta con i tratti di un copione già rappresentato: nel 1992. Si combinano gli effetti di un deterioramento progressivo nelle condizioni della finanza pubblica con un attacco speculativo dei mercati finanziari che indebolisce progressivamente il cambio della valuta nazionale. Correggere gli squilibri con la manovra, ed accettare il nuovo cambio imposto dal mercato – che è l'unico modo per estinguere la pressione speculativa, la quale ha solo anticipato le conseguenze prospettiche del deterioramento della finanza pubblica e delle capacità di competere sul terreno dell'economia reale – rappresenta la fine dell'emergenza e l'inizio di una strada virtuosa, per tornare ad una economia reale competitiva, ad una finanza pubblica sostenibile ed efficace nei suoi effetti di redistribuzione del reddito e di equità sociale.

Nel 1992 toccò a Giuliano Amato il compito di tenere le due condizioni, quella finanziaria e quella reale, in una relazione adeguata; ora tocca a Giulio Tremonti. Qui finiscono le analogie di questa suggestione: il fatto che, vent'anni dopo, ci sembri di essere sempre di fronte alla medesima storia. In primo luogo ci sono differenze radicali del contesto in cui si collocano le due manovre: l'Italia aveva una valuta diversa da quella degli altri paesi europei, non esisteva ancora l'euro, né si immaginava con quale intensità e radicalità dei cambiamenti avrebbe preso forma il processo di integrazione tra le nazioni europee¹. Nel 1992 era

appena caduto il muro di Berlino e si era compiuto anche l'unico allargamento senza aumento del numero delle nazioni partecipanti. Le due Germanie erano diventate una, e con una rapidità ed una radicalità impensabili quelle due economie, molto diverse tra loro, erano state unificate, ed in pochi anni si sarebbero integrate reciprocamente. Negli anni ottanta l'Italia aveva superato la cupa stagione della crescita zero e di una radicale scontro sociale interno, entrambe patologie derivanti dagli anni settanta. Ma la crisi del 1992 era anche il primo segnale di una insofferenza generalizzata per la prima Repubblica, ed anticipava il trauma di "mani pulite" e delle sue conseguenze, cioè la nascita di una seconda Repubblica (che a venti anni di distanza, purtroppo, sembra ancora difficile da identificare, e per certi versi impossibile da valutare, essendosi rivelato un processo aperto e progressivamente disperso in troppe direzioni sul terreno del confronto politico e degli assetti istituzionali, piuttosto che convergere verso una dimensione più stabile della società e della economia nazionale).

Vista dall'Italia, e sulla scorta del bipolarismo federale, che è il tratto identitario comune nel ventennio della seconda Repubblica, la sensazione è che gli schieramenti del bipolarismo, essendo appunto troppo frammentati e federali al proprio interno, tendano ad implodere piuttosto che a battere l'avversario in un turno elettorale. Nel regime italiano dell'alternanza, insomma, oggi vince uno schieramento, e prima o poi, nell'esercizio difficile del governo, implode

1) "Certo, prima la svalutazione del 13 settembre 1992 e l'uscita, poi, dallo SME dopo il cedimento della sterlina furono momenti drammatici, e come tali furono e dovevano essere vissuti. La sera del giorno successivo presentai la lettera di dimissioni da governatore. Ma l'atmosfera di dramma in cui si consumarono quegli eventi, la crescente consapevolezza della voragine che stava per aprirsi sotto i nostri piedi, investendo la gestione del debito pubblico, permisero l'adozione di quelle rilevanti misure di correzione di bilancio che il Governo invano aveva cercato di adottare prima". Parole di Carlo Azeglio Ciampi pronunciate nel suo intervento al 40° anniversario del Forex Club di Milano il 26 gennaio 1997. Il testo si può scaricare at <http://www.tesoro.it/documenti/documento.asp?idd=3720>. L'intervento di Ciampi, pronunciato nel 1997, esprime bene la tensione che guidava alla fine del secolo ventesimo la classe dirigente del nostro paese, verso l'accelerazione del processo di integrazione, la rimozione delle inefficienze e delle strozzature competitive che affliggevano l'economia nazionale, l'esigenza, poi costruita, di una integrazione che fosse resa irreversibile dalla creazione della moneta unica, a garanzia della sua futura continuità. Nel seguito di questo testo vedremo, invece, quali siano state le conseguenze dell'aver lasciato in "mezzo al guado" la moneta unica rispetto agli sviluppi troppo rapidi del processo di allargamento, che si realizzò, dopo la creazione dell'euro, nel primo decennio del ventunesimo secolo. Conseguenze che sono, appunto, tra le cause della manovra con cui deve oggi cimentarsi Giulio Tremonti.

per il venir meno della coesione interna alla federazione di interessi, politici e personali, che in quello schieramento si erano riconosciuti.

La crisi della quale si deve occupare oggi Giulio Tremonti non nasce, come quella del 1992, dall'interno del paese, se non in termini abbastanza singolari ed atipici, ma piuttosto da un modo convenzionale di pensare che si è diffuso in Europa, anche grazie agli sviluppi, affrettati ed incompiuti, che hanno dato vita alla moneta unica, e subito dopo all'allargamento dell'Unione Europea ed alla sovrapposizione tra il club monetario, i paesi che aderirono all'Euro, ed il club commerciale: i paesi che non potevano aderire all'euro ma dovevano essere cooptati almeno in un regime di mercato condiviso con quelli che avevano fatto la scelta della moneta unica. Questo per evitare che la progressiva dissoluzione dell'impero sovietico potesse degenerare, assumendo solo parzialmente i tratti di una democrazia parlamentare e di una economia di mercato, e potendo invece dare vita ad una specie di *far east* senza regole, come era stato, in una prima e temporanea fase intermedia della loro storia, il *far west* degli Stati Uniti.

La contraddittorietà di questa soluzione (sovrapporre il club commerciale alla sperimentazione dell'euro e di una banca centrale europea) era evidente². Alla base della moneta unica si postulava l'esigenza di dare un unico strumento di regolazione degli scambi, e di misura del valore, ad un mercato condiviso da molte nazioni. Da quella forzatura – la moneta unica – sarebbero venute due conseguenze virtuose, diceva il *main stream* che sosteneva quella ipotesi: l'accelerazione del processo di convergenza politica, con la nascita di un governo europeo che coordinasse le politiche economiche, e la nascita di una grande mercato finanziario che offrisse le condizioni e gli strumenti per accelerare, con la formazione di una intesa democratica di scala europea, anche una crescita adeguata della ricchezza e del benessere. L'allargamento secondo un doppio regime – il club monetario ed il club commerciale – è stata la prima ammissione, dopo meno di quattro anni dalla nascita dell'euro, che non basta il mercato unico per creare una moneta unica che possa funzionare nell'interesse di tutti i partecipanti al mercato, essendo assai diseguali le economie incluse nel perimetro di quello stesso mercato. E che non bastano neanche gli accordi

sul regime della finanza pubblica imposti a coloro che erano stati ammessi al club monetario, scritti nel Trattato di Maastricht e ribaditi nel patto di stabilità e crescita. Lo aveva detto anche l'ultimo grande protagonista dell'allargamento europeo, Jacques Delors, immaginando che il mercato unico avrebbe dovuto espandersi senza generare automaticamente l'obbligo del medesimo metro monetario.

Il fatto è che è stato molto sottovalutato l'insieme delle ragioni che suggerivano di tenere ben distinta la separazione tra moneta unica e mercato unico. Ma è stato anche molto sottovalutato il fatto che l'Unione Europea non fosse più il centro del mondo ed il concentrato del club dei "migliori". Negli anni novanta, al contrario, domina una strana illusione: che l'Europa possa essere una sorta di contrappeso degli Stati Uniti, capace di bilanciare la potenza, economica e militare, del colosso americano con la giustizia sociale e la cultura, i beni intangibili che le radici europee consentivano di esibire.

Il viaggio iniziatico

Se si ripercorre la nostra storia nazionale dal 1992 al 2000 si legge chiaramente questo spirito che alimenta il viaggio iniziatico verso l'Europa, guidato da una stella polare che indicava anche che, nella misura in cui fosse stata accettata la nostra partecipazione all'euro, avremmo conseguito il riscatto da una storia di svalutazioni per sopravvivere e di spesa pubblica assistenziale per catturare il consenso elettorale. L'Italia, insomma, avrebbe tracciato una strada, spinta dal vincolo esterno della moneta unica europea, che l'avrebbe condotta in un regime diverso da quello, provinciale ed autarchico, della commistione tra spesa pubblica e protezione sociale, che non aveva un futuro.

La conclusione era vera, il pateracchio tra pubblico e privato era un vicolo cieco. Ma in questa speranza c'era anche un dato che venne sottovalutato: l'euro era un passo necessario, ma non era affatto sufficiente per aprire la strada, in maniera irreversibile ad una nuova età dell'oro europea³. Non a caso la strategia di Lisbona – fare dell'Europa l'economia più competitiva del mondo fondata sulla conoscenza – è rimasta lettera morta, mentre i paesi deboli dell'Europa mediterranea, insieme con quelli troppo fragili di quella dell'est, rappresentano

2) Ulteriori elementi di questa analisi si leggono nel mio articolo su *Il Riformista* del 25 maggio 2010 (*Ci sono due Italie. Possono avere la stessa moneta?*).

3) E' molto interessante, per capire sia le ragioni del cambiamento richiesto all'economia italiana che il pericolo di una gestione del cambiamento che generi risultati assolutamente opposti rispetto a quelli attesi, la lettura di una relazione di Mario Draghi, letta a Roma nel 2008. Mario Draghi, *Beniamino Andreatta economista*, che si scarica at <http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2008/13122008>. Come merita di essere letto, per misurare il ruolo che lo stesso Andreatta ha assunto in queste vicende, *Andreatta economista*, a cura di A. Gigliobianco e S. Rossi, Il Mulino, 2009.

oggi un problema. L'Europa del primo decennio del ventunesimo secolo è cresciuta poco e non ha corretto i propri squilibri interni. E nel prossimo decennio rischia di crescere ancora troppo poco. La crescita migra verso i BRIC (Brasile, Russia, India e Cina) e verso gli Stati Uniti ed il Giappone, con le loro rispettive aree di influenza e di relazioni. Alla base di questa flaccida crescita europea ci sono ragioni di principio, incomprese, ma anche credenze, poco affidabili, in materia di politica economica e dei rapporti che intercorrono tra moneta, finanza pubblica e crescita reale.

La crisi attuale dell'euro, e la manovra che i mercati finanziari e le autorità europee chiedono anche al nostro paese – nonostante esso sia tra i paesi che riescono a sopportare la crisi e non uno dei membri del club dei paesi che la crisi sta logorando, i Pigs (Portogallo, Grecia, Irlanda e Spagna) – non derivano dalla recessione economica che ha fatto seguito alla grave crisi finanziaria che abbiamo attraversato nel biennio 2007/2009. Mentre la richiesta, dell'Europa e dei mercati finanziari, non è solo una proiezione di quella recessione indotta dalla crisi mondiale. Quella richiesta è un ulteriore effetto delle credenze poco affidabili di cui abbiamo appena detto. E, se fosse attuata nei termini rozzi e banali con i quali viene formulata, darebbe un profilo recessivo ulteriore e pericoloso al nostro futuro a medio termine. Le tossine che stanno avvelenando la dinamica economica europea nascono da una sorta di *Frankfurt consensus*: un paradigma mentale che impedisce la comprensione delle difficoltà da affrontare. Una forma di monetarismo fiscale che parte dal principio che non si debba monetizzare il deficit del settore pubblico, ma che, quando le imposte e le tasse non coprono adeguatamente le spese, si debba spingere lo Stato ad indebitarsi sul mercato finanziario⁴.

Questo principio matura negli anni ottanta e decolla anche nel nostro paese con Andreatta ministro del Tesoro e Ciampi governatore, che rendono effettivo il “divorzio” tra il Tesoro e la Banca Centrale. Per evitare che i deficit annuali prodotti da un eccesso di spesa pubblica corrente rispetto al gettito fiscale si cumulino progressivamente nello stock del debito pubblico. Che, notoriamente, si può riassorbire solo aumentando le tasse, o cedendo attività pubbliche, finanziarie e reali, per ridurre la fragilità generata dal debito stesso. I mercati finanziari avrebbero monitorato il comportamento dei governi e ne avrebbero impedito il lassismo familista, che una banca centrale troppo comprensiva aveva alimentato di fatto.



Il punto è che i governi non subiscono sul proprio patrimonio la sanzione dei mercati, e che di conseguenza non fermano gli eccessi di spesa corrente se non quando è troppo tardi, di fronte alla rivolta dei contribuenti verso una pressione fiscale ingigantita dalla necessità di coprire il debito pubblico nell'unico modo possibile. I mercati agiscono sui governi solo quando il debito è tanto alto da rendere prossima la crisi finanziaria, dato che il debito pubblico si copre solo con le imposte e le tasse.

I decreti dorotei

Ma questa banalizzazione della relazione che lega tra loro moneta, finanza pubblica e crescita raggiunge una conclusione drammatica. Di fronte alla dilatazione della spesa pubblica per fronteggiare la recessione, la richiesta di tagliare le spese per ridurre il deficit prima che si alimenti il debito faci-

4) Martin Feldstein spiega compiutamente la relazione tra moneta, finanza pubblica e crescita in un articolo apparso su Il Sole 24 Ore il 6 giugno 2010.

lita un clima recessivo, compromettendo la creazione di valore futuro. Alla fine, insomma, se si creasse valore le imprese e le famiglie pagherebbero i propri debiti e farebbero riprendere la crescita; mentre, se sopraggiunge una recessione da deflazione indotta dalle politiche fiscali attizzate dai mercati finanziari, non si crea valore, e le imprese (ma anche gli Stati) finiscono in *default*. La via d'uscita del monetarismo fiscale diventa, allora, una sorta di combinazione tra deprezzamento della valuta, l'euro, ed un insieme di manovre di normalizzazione della finanza pubblica che alla mia generazione ricordano, per certi versi, i "decreti" estivi dei governi dorotei, quando, ovviamente, la svalutazione della lira regalava alle imprese italiane effimeri vantaggi competitivi.

Il nostro paese, come ripete Draghi nelle sue "considerazioni finali" degli ultimi due anni, rimane afflitto da problemi che ne impedivano la crescita anche prima della crisi finanziaria del 2007/2009. L'economia italiana deve ricominciare dalle sue tre fondamentali zavorre: una bassa produttività di sistema, che è anche progressivamente diminuita nei dieci anni alle nostre spalle; la questione meridionale, che se è possibile si è incancrenita nei cinquanta anni alle nostre spalle; e l'inefficienza della pubblica amministrazione, che è una tara dalla quale non riusciamo a liberarci⁵. Non esiste una svalutazione che ti restituisca davvero la capacità di competere, quando parti da queste condizioni.

Ma allora Giulio Tremonti deve fare i conti con una dimensione del problema che, se non altro per il tempo passato invano, è ancora più insidiosa di quella emersa nel 1992. La manovra deve avere una dimensione quantitativa rigida, da esibire di fonte alla banalità del giudizio dei mercati finanziari, che è comunque temibile. Questa è la verità di Tremonti: non possiamo non riallineare, nel 2011 e nel 2012, i percorsi del deficit e del debito pubblici. Ma questa condizione necessaria non è sufficiente per tornare competitivi e riprendere la crescita superando

anche il dualismo tra le due Italie. Per questo ambizioso traguardo serve una manovra che, nel rispetto dei saldi di bilancio attesi dai mercati, recuperi la qualità della politica fiscale, selezionando gli impieghi della spesa pubblica e di conseguenza riducendo la pressione fiscale. Di modo che siano le imprese e le banche a cercare le strade della crescita, e non i comitati ministeriali.

L'idea di utilizzare la manovra per avviare e consolidare libertà di impresa e competizione è coerente con questo approccio. Ma bisogna anche far capire alle famiglie ed alle imprese che è finito un tempo e che la crescita impone di abbandonare le pratiche di quel tempo che è finito. Si possono sintetizzare queste scelte in tre giudizi. Bene che la manovra ci sia ma solo se si realizzerà al di fuori delle credenze, figlie dell'approccio frettoloso ed incompiuto con cui è stato creato e gestito l'euro. Bene che se ne discuta in Parlamento e nel paese per migliorarne la qualità e gli obiettivi. Bene che essa serva ad avviare, finalmente, anche un processo di distacco dal regime inconcludente della seconda Repubblica, ed aiuti il nostro paese a ritrovare un sentiero praticabile sul terreno di una efficace democrazia politica, nell'interesse di una nuova stagione di crescita economica. Ma quali sono le credenze che dobbiamo battere e quali dovrebbero essere gli strumenti e le finalità della manovra? Su questo punto Giulio Tremonti, tatticamente si espone poco. Ma è evidente che dei principi del monetarismo fiscale, e del regime di funzionamento delle nostre istituzioni pubbliche, anche lui si mostri abbastanza insoddisfatto.

Mai come in questa circostanza, insomma, siamo nel caso di scuola nel quale il Parlamento, se esiste ed ha capacità di farlo, dovrebbe sostenere e qualificare l'ipotesi del governo, formulata nel decreto legge, e non trasformare il proprio dibattito interno in una scontata declamazione identitaria, o peggio opportunistica, della maggioranza e dell'opposizione. Anche perché perderebbero entrambe la faccia.

5) Scrive Draghi parlando di Andreatta, nel testo citato alla nota precedente: "Nel 1986, in un convegno del suo partito, Andreatta sostiene tesi molto impopolari; tesi oggi più condivise, anche se non al punto da coagulare una volontà politica riformatrice: la spesa sociale italiana non è eccessiva, ma mal distribuita fra i diversi strumenti. Nella sua diagnosi, in Italia «lo stato sociale non si è attuato, come nel caso degli esempi nordici, a partire da una programmazione che nasceva da una idea di Welfare: è nato sotto la spinta della pressione politica, affinché si tutelassero taluni interessi piuttosto che altri. Ha prevalso l'interesse alla sicurezza di fronte alla malattia e alla mancanza di reddito nell'età anziana della vita. Sono rimasti invece sacrificati quegli istituti propri del Welfare State che riguardano la protezione della disoccupazione e delle condizioni estreme al di sotto della linea di povertà...Dire molti no, per pronunciare alcuni sì essenziali». Nello stesso intervento egli critica l'assistenzialismo industriale con il quale negli anni settanta si tentò di arginare gli effetti della crisi, con l'unico risultato di appesantire il già notevole carico del debito pubblico". Il dramma, e l'assenza di risultati nel quasi ventennio della seconda Repubblica, si legge nella evidenza palmare che le frasi di Andreatta, citate da Draghi, potrebbero essere oggi riproposte integralmente e sarebbero una descrizione efficace dello stato del paese.

>>>> **dossier / manovra e manovre**

La stangata del riformista

>>>> **Enrico Morando**

Tra la manovra correttiva dei conti pubblici messa in atto dal governo Amato nel 1992 e quella realizzata dal recente decreto del governo Berlusconi prevalgono le differenze o le somiglianze? Io vedo soprattutto differenze. Di contesto internazionale, innanzitutto: oggi c'è l'euro, mentre nel 1992 il paese governava ancora la "sua" lira. Oggi il sistema economico globale ha protagonisti – Cina, India, Brasile, per citare i maggiori – di cui allora si intuivano a stento le potenzialità di crescita; si apriva allora quella che prometteva di essere una lunga stagione di dominio unipolare, mentre oggi c'è già chi vede in corso di costruzione un inedito mondo "apolare".

E differenze di contesto nazionale: un governo politico che trae la sua legittimazione dal voto degli elettori e può contare su di una straripante maggioranza parlamentare, adesso. Un governo tecnico-politico, con una maggioranza debole non solo numericamente, ma soprattutto politicamente, allora. Un governo che consulta le parti sociali a cose fatte, e mostra di non perseguire obiettivi di effettiva concertazione, oggi. Allora un governo che sapeva di poter trarre la forza necessaria all'approvazione della manovra solo dal sostegno delle forze sociali, chiamate a svolgere una funzione non complementare, ma sostitutiva di forze politiche in via di progressivo disfacimento (quelle della vecchia maggioranza di centro-sinistra) o incapaci di abbandonare definitivamente la vecchia strada per la nuova (il neonato PDS: consento che si faccia, ma non mi impegno direttamente a fare).

Perché dunque, se le cose stanno così, sono stati tanto numerosi, in questi giorni, i richiami alla manovra del 1992? Fondamentalmente per tre ragioni. La prima ha a che fare con la diffusa percezione dell'imminenza di un rischio di catastrofe: oggi il collasso dell'intera area dell'Euro e della stessa moneta unica; ieri l'incapacità di servire il debito pubblico, precipitando in un vortice senza fine di svalutazione, infla-



zione, disoccupazione. La seconda: le dimensioni quantitative della manovra. È vero che la correzione dei tendenziali di finanza pubblica del 1992 fu molto più grande di quella odierna (dobbiamo infatti mettere a confronto i due "preventivi", non il consuntivo del 1992 e l'odierna previsione). Ma è altrettanto vero che oggi la percezione di una manovra molto pesante nasce dalla diffusa convinzione che non fosse del tutto infondata l'azione tranquillizzatrice del governo (abbiamo tenuto i conti a posto; andiamo meglio degli altri), così che l'odierna "sorpresa" è almeno altrettanto grande di quella del '92, quando fu l'entità della manovra prevista

(92.000 mld delle vecchie lire, in preventivo) a dimostrare di per sé ai cittadini che stavolta non sarebbero bastate né la “solita” svalutazione competitiva della moneta, né la “solita” previsione di nuove entrate da “lotta all’evasione fiscale”, come pure erano stati indotti a pensare dal comportamento dei governi precedenti.

La credibilità di Amato

La terza: l’ampiezza dei soggetti “toccati” dalle misure di risanamento. Pensioni, dipendenti pubblici, enti locali, evasori fiscali reali e potenziali. Gli interventi di oggi appaiono a prima vista – per ognuno di questi settori – meno incisivi e innovativi di quelli di ieri; ma lo spettro dei soggetti interessati è altrettanto ampio, in un contesto nel quale – dopo il grande aggiustamento realizzato tra il ‘92 e il ‘97 – l’opinione pubblica italiana si era “abituata” a vivere in condizioni di maggiore stabilità economico-finanziaria (il frutto dolce delle amare manovre degli anni ‘90, inaugurate proprio da quella di Amato del ‘92).

Fin qui, in estrema sintesi, sulle fonti di somiglianza e su quelle di differenza. Perché le seconde prevalgono – a mio giudizio – sulle prime? Prima di venire ad un sommario esame delle principali misure contenute nella manovra del ‘92 e in quella oggi in discussione al Senato voglio richiamare l’attenzione del lettore su di un elemento che non mi pare adeguatamente sottolineato: la capacità (e la credibilità) del presidente del Consiglio – Amato nel 1992 e Berlusconi nel 2010 – di intestarsi la manovra, presentandosi al paese, nel bene e nel male, come suo fondamentale autore e gestore sia nel rapporto con la società e le sue “organizzazioni”, sia nel rapporto con il Parlamento, sia nel rapporto con l’Europa.

Vorrei essere chiaro: non sto ponendo una questione di competenza tecnica. Né di forza politica dei due leader. Anche i bambini sanno che, quanto alla prima, Amato stravinse il confronto con Berlusconi, esattamente come fa quest’ultimo quanto alla seconda. Sto ponendo una questione di istintiva identificazione – nella testa del cittadino medio – tra qualità e caratteristiche della manovra che gli viene pro(im)posta e qualità e caratteristiche del leader: Berlusconi – anche quando dà il meglio di sé, come ha fatto recentemente all’Assemblea di Confartigianato – proprio non ci riesce a parlare di risparmi di spesa, di lotta all’evasione fiscale, di riforme per aprire mercati chiusi dominati da monopoli. Non solo e non tanto perché tra il 2001 e il 2006 la spesa corrente primaria è cresciuta ogni anno rispetto all’anno

precedente ben sopra il 4,5% all’anno. Non solo perché è nato, come leader, cavalcando in modo ambiguo la pur giusta protesta contro l’oppressione fiscale. Né perché la sua affermazione come imprenditore deve più di quanto sarebbe giusto al carattere oligopolistico del mercato in cui ha operato e opera (anche a voler prescindere, oggi, dai rapporti poco trasparenti con l’amico Putin). Quanto e soprattutto perché si “annusa” da distante che si tratta di argomenti estranei, quando non apertamente contraddittori, con i “sentimenti” sui quali ha costruito il suo rapporto col paese.

La popolarità di Berlusconi

Ecco cosa spiega il fenomeno apparentemente paradossale che si sta determinando e di cui ci danno conto i sondaggi: la manovra non convince i più, ma il consenso per Berlusconi e il suo governo non cala più di tanto. Un fattore di forza? Sì. Ma anche di debolezza, perché non aiuta il paese – che si identifica ancora nel leader – a considerare “sua” la manovra. Che infatti, in larga misura, “è di Tremonti”. Non solo per gli addetti ai lavori. Ma anche per il comune cittadino.

Del tutto opposto, nel ‘92, il rapporto tra Giuliano Amato e la sua manovra. Debole politicamente, orfano di partiti in crisi, non sostenuto dal principale partito di opposizione, che pure era nato chiedendo l’adesione a quella Internazionale Socialista dove Amato stava da sempre. Ma considerato da tutti – amici ed avversari – un riformista doc. Anzi, nella tempesta in corso, *il* riformista. Competente, di sicuro. Ma, soprattutto, pacificamente identificabile – e perciò identificato – con la manovra proposta: rigore nella spesa, tassazione (anche) delle rendite, non solo del lavoro; basta con le pensioni d’oro e con quelle baby; autonomia finanziaria (ICI) degli Enti Locali, come premessa di un vero salto di autonomia politica; ferrea determinazione nel perseguire la concertazione sociale, senza però subire veti (accordo del 31 luglio ‘92, malgrado gli “atroci” maldipancia di tanta parte della CGIL). Se alla fine la manovra passò, malgrado la debolezza politica del governo e della maggioranza e l’irrisolutezza del PDS (che non *poteva* impedire che passasse, ma non *voleva* che lo si sapesse in giro), molto fu dovuto alla capacità del presidente del Consiglio di presentare la sua proposta al tempo stesso come una medicina inevitabile (contro lo spettro della denuncia unilaterale del debito pubblico) e come la promessa di un cambiamento rispetto alla fase che stava chiudendosi.

È poi risultato evidente – già nei mesi immediatamente successivi allo scampato pericolo di fine '92 – che su questo secondo punto – la promessa di un futuro diverso, reso possibile da riforme che sviluppassero le premesse implicite ed esplicite della manovra di emergenza – sia Amato, sia le forze di cui era la migliore espressione (il frastagliato riformismo italiano), presentavano limiti politici tali da renderli inidonei alla prova. Resta, tuttavia, non del tutto illegittima una domanda sulla storia fatta col se: dove e come sarebbe oggi l'Italia, se alla capacità di governo e alla egemonia culturale e programmatica di una leadership emersa nella tempesta del '92 i riformisti raccolti nel PSI, nel PDS, nella DC, nelle forze laiche, che di fatto sostennero l'azione del governo, fossero stati in grado di unire la costruzione di un credibile e unitario partito riformista?

La crisi e le riforme

Sui contenuti delle due manovre, per l'essenziale, pesa a sfavore di quella odierna la sostanziale assenza di ambizione riformatrice: anche in quella del '92 abbondano rinvii di spesa, blocchi, tagli, misure per assicurare entrate straordinarie. Del resto, non si possono realizzare correzioni dei tendenziali forti e immediate, senza ricorrere a interventi urgenti e, talvolta, anche un po' "disperati". Anzi. A parziale giustificazione del duo Berlusconi-Tremonti va considerato il fatto che nel Bilancio di previsione a legislazione vigente per il 1993 era certamente presente – per dirla in sindacalese – molto più "grasso" da tagliare prima di arrivare alla carne viva di quanto non ce ne sia oggi, dopo la cura dimagrante iniziata proprio nel 1992 e terminata nel 2000. Anche se va riconosciuto che proprio questa interruzione – per un curioso scherzo del destino – è intervenuta nell'anno elettorale 2000-2001, quando il Bilancio era tornato nelle mani di Amato, presidente del Consiglio dell'ultimo governo di centro-sinistra prima delle elezioni del 2001. Il torto di Berlusconi e Tremonti fu poi quello di sprecare l'intera legislatura, facendo ripartire la spesa corrente a ritmi ben superiori a quelli del Prodotto, tornando a far crescere deficit e debito attraverso il progressivo assottigliamento dell'avanzo primario. Ma anche ad una fugace rilettura appare evidente che nella manovra del '92 ognuno degli interventi più rilevanti – per "emergenziali" che fossero – prometteva un cambiamento più strutturale, di cui delineava più o meno chiaramente i caratteri. Il blocco del turn-over nella Pubblica Amministrazione? Sì, ma con un' ampia delega per la riorganizzazione della stessa secondo principi di responsabilità, autonomia e sviluppo della contrattazione, anche "privatizzando" il rap-

porto di lavoro. Il prelievo "straordinario" (a proposito, questa aliquota sta ancora al 27%: è proprio vero che non c'è niente di più permanente, in Italia, di ciò che si presenta come provvisorio) sugli interessi attivi dei conti correnti? Sì, ma con la rivoluzione dell'autonomia impositiva per i Comuni e le Province, spostando il peso del prelievo verso il patrimonio immobiliare (ICI) o mobiliare. Intervento di blocco immediato delle baby pensioni e della indicizzazione delle prestazioni ai salari, limitandola ai prezzi? Sì, ma in un disegno di armonizzazione dei metodi di calcolo e (molto timidamente) della contribuzione.

Certo. Su ognuna di queste promesse di riforma contenute nella manovra il collasso politico post '92 avrebbe fatto calare una robusta coltre di conservatorismo, sapientemente costruita dai milioni di soggetti vocati alla difesa di un piccolo o grande privilegio. Ma la promessa di cambiamento c'era e il paese la fece propria.

Il carattere della manovra Berlusconi-Tremonti è tuttaffatto diverso, figlio com'è di una posizione che non si vuole cambiare: durante le crisi non si fanno riforme. Se il problema che il paese ha di fronte fosse uno solo – garantire la tenuta del merito di credito del paese, convincendo partners e mercati sulla nostra piena capacità di fare fronte agli impegni presi – forse le misure di emergenza per ridurre il deficit e il debito pubblici potrebbero bastare allo scopo. Ma tutti sanno – o dovrebbero sapere – che i problemi da risolvere sono due: debito pubblico troppo grande e crescita attesa troppo bassa. Le riforme ci vogliono, alla lunga, per affrontare anche il primo. Ma sono indispensabili, subito, se si vuole avviare a soluzione il secondo.

Quali riforme? Quelle di cui nella manovra e nella politica economica del governo non c'è traccia. Bene (finalmente) la lotta all'evasione fiscale. Male, anzi, malissimo che non un euro degli 8 miliardi recuperati vada a ridurre la pressione fiscale sul lavoro (a partire da quello delle donne, la principale risorsa per lo sviluppo, qualitativo e quantitativo, di cui disponiamo). Si può capire – data la dinamica delle retribuzioni pubbliche rispetto a quella delle retribuzioni del settore privato – un intervento di rinvio delle scadenze contrattuali, corrispondendo la relativa indennità di vacanza contrattuale. Ma per arrivare dove? Che fine hanno fatto le intenzioni di valutazione, comparazione, definizione di obiettivi cui ispirare premi e penalizzazioni? Domande senza risposta. Per non parlare di quelle relative alle liberalizzazioni: da quando è l'art. 41 che ci impedisce di superare monopoli e chiusure dei mercati, dall'energia ai servizi pubblici locali, fino alle professioni liberali?

Quando Amato concertava

>>>> **Michele Dau**

Quali analogie e quali differenze si possono rintracciare tra la manovra finanziaria che il governo ha presentato al Parlamento e la stretta del governo Amato nel 1992? La questione non riveste solo una curiosità di carattere storico-politico, perché proprio le misure straordinarie dei primi anni novanta segnarono l'inizio di quella fase di transizione della politica italiana che ancora non sembra concludersi. Si possono avere opinioni diverse, ma sulle perduranti "anomalie" del centrodestra e del centrosinistra vi è una convergenza lar-

ghissima, quando il dibattito non avviene negli stadi televisivi¹. Il bipolarismo, che nel 1992 comincia a mettere le prime radici, non è infatti ancora approdato a quella profonda riforma della politica capace di esprimersi in maturazione di gruppi dirigenti rappresentativi, di partiti costituzionali democratici capaci di progettualità politica, e insieme di alleanze politiche mirate alla governabilità del paese per favorire una stagione di crescita e di nuova giustizia sociale.

Ripartire dal 1992 può essere perciò un percorso utile per

1) "Stadi", non "studi": non è un refuso.

valutare con lucidità l'oggi, per cercare di uscire dalla stanchezza, dalla frustrazione e dalla superficialità del presente politico. La legislatura del CAF era agli sgoccioli, e Bettino Craxi, con il sostegno del Presidente della Repubblica, lavorava da tempo per riprendere la guida del governo, considerandosi, non a torto, il leader politico che più di altri nel decennio precedente aveva saputo interpretare le domande di modernizzazione del paese. Le resistenze dei vecchi capi democristiani erano state fin lì tenaci e abili, perché si trattava di contenere il ritorno dell'egemonia craxiana, e insieme la spinta dell'opposizione ex comunista. Ma il debito pubblico galoppava e il paese già reclamava una migliore guida politica in uno scenario che andava aprendosi all'internazionalizzazione e alla competizione crescente.

Il precipitare degli eventi politici fu drammatico, con la chiusura della legislatura e la fine anticipata del mandato di Cossiga al Quirinale dopo mesi di "picconate" sulla necessità di profonde riforme istituzionali e politiche. In questo scenario partono le inchieste di "mani pulite" con l'arresto del "mariuolo" Mario Chiesa e la generale sottovalutazione dei fenomeni in atto e delle probabili conseguenze. Una ricerca autorevole pone allora l'Italia al primo posto tra i Paesi industrializzati per la criminalità organizzata. Dalle elezioni emerge un risicato quadripartito, insieme ad un netto successo della Lega. L'assassinio del giudice Falcone rende cupo un panorama nel quale il Fondo monetario internazionale e la Banca d'Italia avevano già lanciato severi avvertimenti sulla necessità di urgenti manovre di riduzione della spesa pubblica e di contenimento del deficit, mentre la lira era in difficoltà nei confronti del marco e del franco francese.

Giuliano Amato viene indicato da Craxi per la guida del governo, e dopo poche settimane presenta una prima manovra di 30 mila miliardi di lire e una successiva di 93 mila. Talune misure furono draconiane: un prelievo forzoso del 6 per mille da tutti conti correnti bancari, insieme a norme incisive di riforma del sistema pensionistico e di razionalizzazione del pubblico impiego. Il governo cerca e ottiene il consenso delle parti sociali, e si raggiunge l'accordo per abolire la scala mobile e bloccare la crescita salariale a fronte di alcune migliorie fiscali per i redditi più bassi. La gravità e l'incertezza della navigazione sono poi accresciute con la svalutazione della lira, che si deprezza fino al 30% sul marco tedesco, e l'uscita dal sistema monetario europeo.

La politica, claudicante e in seria difficoltà, si sforza di guardare al paese, invitando le forze sociali ad una presa di responsabilità comune: questo non significava certo abdicazione

della stessa politica o riduzione dell'autonomia delle parti sociali, quanto piuttosto convergenza su obiettivi di interesse generale di fronte ad una drammatica situazione nazionale. La manovra forte sulla finanza pubblica, certo restrittiva ma non troppo iniqua, era accompagnata da contemporanee misure di riforma dello stato sociale (previdenza e sanità) e a misure concrete per favorire le esportazioni attraverso il cambio. Il quadro politico sembrò tenere nella tempesta, e iniziò così quella che forse rimane la stagione migliore della concertazione, la più politica e la più efficace per l'immediato e per gli anni successivi.

Il protocollo Ciampi

Dopo pochi mesi nasce il governo Ciampi, con un profilo istituzionale e tecnico. Proprio queste caratteristiche lo portarono subito a rinnovare e allargare l'accordo con i sindacati dei lavoratori e con le rappresentanze delle imprese, fino alla sottoscrizione, nel luglio del 1993, del Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo. Si aboliva ogni forma di indicizzazione automatica, e si valorizzava la contrattazione di primo e di secondo livello, legando quest'ultima agli incrementi reali della produttività. Il Protocollo fissava misure di politica economica per il mercato del lavoro, per qualificare le risorse umane con la formazione professionale, per accrescere la competitività delle imprese sostenendo l'innovazione tecnologica. L'accordo puntava poi a stabilire un nesso permanente di coerenza tra gli obiettivi fondamentali del governo per la tenuta dell'economia (inflazione, crescita del Pil, spesa pubblica, investimenti, occupazione) e gli aumenti dei salari reali. La normalizzazione delle relazioni industriali, dopo le tensioni degli anni ottanta, veniva sancita con il riconoscimento delle funzioni e del ruolo delle Rsu – cioè delle Rappresentanze sindacali unitarie – elette in ciascuna azienda con la partecipazione al voto di tutti i lavoratori. In questo modo si sostenevano le funzioni del sindacato e si stabilizzavano i meccanismi di rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, ponendo termine ad una lunga stagione di conflittualità macro e micro.

I vantaggi erano ben chiari per tutti: gli imprenditori ottenevano il risultato straordinario di disinnescare l'idea del salario come "variabile indipendente", e in cambio riconoscevano un diritto organico alla partecipazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti alle politiche produttive e ai risultati concreti. Il governo si impegnavo a realizzare le riforme necessa-

rie, riconosceva l'importanza della partecipazione delle forze sociali alle decisioni economiche, e si impegnava ad una politica coerente di protezione delle retribuzioni reali e di diminuzione delle situazioni di sperequazione e disuguaglianza sociale.

Nonostante le trasformazioni politiche e l'instabilità dei governi fino alla fine degli anni novanta, i risultati di quelle manovre e di quegli accordi sono stati eccezionali dal punto di vista della riduzione netta dell'inflazione, del controllo dei parametri macroeconomici, e per favorire il raggiungimento delle condizioni strutturali previste dal Trattato di Maastricht con l'ingresso dell'Italia nella moneta unica europea nel 1998. Si trattò di un risultato che stupì l'intero mondo occidentale, che solo pochi anni prima considerava ormai l'Italia, socio fondatore dell'Europa comune, come un paese perduto all'obiettivo dell'Unione europea. Dopo questa cura da cavallo nel triennio 1998-2000 anche la crescita del Pil fu significativa con una media annua superiore al 2%.

Natale in casa D'Alema

Certo, a ripercorrere oggi quegli anni pur drammatici ma non privi di esiti positivi, sembra di parlare di epoche lontane e, sotto molti aspetti, "archeologiche" nella visione complessiva dell'economia e nelle relazioni industriali. Nel decennio successivo le cose sono, infatti, radicalmente cambiate. Ad ammazzare la concertazione aveva concorso in modo determinante il governo D'Alema con il "Patto di Natale" del 1998, nel quale la politica riteneva di poter riprendere da sola il primato, magari lucrando il consenso che nell'opinione pubblica aveva maturato il governo Prodi con il taglio del traguardo dell'euro. Le forze sociali venivano infatti chiamate a sottoscrivere un infinito libro dei sogni, un elenco di obiettivi sterminati e non realizzabili, facendo così perdere di credibilità e di efficacia l'idea stessa della loro collaborazione col governo.

Ma gli anni 2000 si sono svolti con ben altri percorsi. Non tutto è da criticare. Basti pensare alla stabilità e alla solidità della quale ha goduto il governo Berlusconi fra il 2001 e il 2006. Non vi debbono essere incertezze su questo aspetto, che di recente è stato sottolineato anche dalla Merkel per indicare una condizione essenziale per tutti i paesi europei e per la stessa Unione. La crescita economica, di fronte alle incertezze della globalizzazione e della competizione aperta, ha infatti in primo luogo bisogno di stabilità delle istituzioni e di solidità del quadro politico. Questi fattori rappresentano sempre di più elementi decisivi per le scelte degli elettori e per la fiducia degli

operatori economici, e contribuiscono anche a spiegare la relativa tenuta dell'attuale maggioranza nei numerosi turni elettorali locali fin qui succedutisi. È altresì chiaro che queste condizioni possono indebolirsi e divenire poi meno efficaci quando i governi non affrontano le decisioni e i cambiamenti necessari, ma sopravvivono in ragione della loro forza parlamentare e del collante conservativo che questa comunque determina.

Anche la manovra Tremonti - Berlusconi all'esame del Parlamento nasce in un clima di emergenza. Il quadro globale è ancora quello scosso dalla crisi finanziaria ed economica cominciata all'inizio del 2008 con i primi crolli di banche inglesi e americane, e con le prime nazionalizzazioni in quelle economie fino allora iperliberiste. Dalla finanza si è passati all'economia reale, con la caduta diffusa del prodotto lordo. Le regioni più dinamiche del mondo hanno già ripreso a tirare, e in parte anche gli USA. L'Europa stenta molto, e l'Italia, nel complesso, procede ancor più lenta. È pur vero che c'è una forte minoranza di piccole e medie imprese dinamiche e agguerrite, che ha ripreso a produrre e ad esportare, regalandoci con qualche decimale di Pil l'idea di una persistente vitalità. Certo, una fetta importante delle nostre aziende manifatturiere (specie quelle della meccanica avanzata con le tecnologie più evolute, quelle che producono beni di alta qualità e quelle agroalimentari) ha di fronte un futuro più solido, perché si tratta di vere eccellenze. Ma è altrettanto vero che una quota non irrilevante del nostro sistema produttivo è già finita nella spirale grigia della progressiva chiusura (si parla di non meno di un quinto dell'intero apparato produttivo): aziende di subfornitura, terzi, produttori di beni di consumo di bassa qualità.

In questo scenario però bisogna anche ricordare come il nostro settore industriale manifatturiero contribuisca, complessivamente, solo a circa un terzo del Pil. Le ragioni del nostro rachitismo nella crescita non possono perciò individuarsi solo e soprattutto in questa area. Ciò che ci rallenta e ci pesa come un macigno è tutto il sistema dei servizi, del terziario, privato e pubblico, dove le inefficienze e le rendite corporative sono ormai da tempo la vera cifra della nostra debolezza strutturale. Il governo invece tende ad attribuire le ragioni della manovra interamente all'Europa, alle difficoltà finanziarie di alcuni paesi, agli attacchi speculativi alla moneta unica. Tutto questo è vero, ma se si guarda agli ultimi 24 mesi, e a come sono state concretamente impiegate le risorse pubbliche, emergono dubbi seri sull'assenza di responsabilità interne. Di certo anche questa manovra sorge quasi "improvvisa" come quella di Amato nel 1992, dopo che per lunghi periodi, ora come allora, la propaganda aveva detto che tutto era sotto controllo. Il "caso Grecia" è



divenuto così il campanello di allarme “inatteso”, rispetto al quale resettare il nostro andamento non coordinato.

Tuttavia la manovra è certo assai “affrettata”, cioè assemblata senza troppo ragionare, ma pure con sufficienti aspetti di piccola demagogia per confonderne contenuti e finalità. Ha però raggiunto il risultato di aver oscurato quello che, fino a poche settimane fa - dopo l’esito favorevole alle elezioni regionali - sembrava un orizzonte ineluttabile per il governo, ovvero il federalismo fiscale di marca leghista. Oggi anche la Lega Nord è perplessa, e forse comincia a domandarsi cosa sta veramente succedendo e come mai l’agenda è cambiata così rapidamente.

I rapporti tra il governo e le forze sociali non sono certo così stretti. Il panorama risulta piuttosto frammentato, dopo due anni nei quali la coesione complessiva non è stata certo un obiettivo. Più voci si sono già levate fra i rappresentanti delle imprese e quelli del lavoro per realizzare uno sforzo comune, una piattaforma comune di obiettivi da sottoporre al governo. Non si tratta di un percorso facile, perché alcuni solchi profondi sono stati tracciati tra le diverse organizzazioni,

con il contributo dello stesso governo. Basti pensare alla riforma contrattuale su base triennale o all’accordo per il nuovo indice di inflazione europea (ben superiore a quello nazionale) come base per i rinnovi contrattuali. Non si trattava certo di obiettivi sbagliati, ma sul come sono stati “nominalmente” conseguiti, e sui mancati possibili effetti concreti nel quadro attuale, ci si deve interrogare per domandarsi chi, e come, abbia realmente guidato il raggiungimento di questi traguardi. I colpi pesanti al pubblico impiego, accusato di avere un eccesso di stabilità nel posto di lavoro, dopo aver subito a lungo l’appellativo di “fannulloni”, non costituiscono certo un buon viatico per riqualificare e rimotivare la macchina pubblica, che dovendo produrre migliori servizi attraverso il lavoro di centinaia di migliaia di persone, ha bisogno piuttosto di recuperare motivazioni, identificazione, partecipazione dei lavoratori al raggiungimento degli obiettivi. Inoltre, si deve anche osservare che i dipendenti pubblici con stipendi fissi sono anche i migliori consumatori e che il congelamento degli aumenti salariali per 3 anni non potrà non avere un effetto depressivo sulla domanda interna già gracile.

Questa impostazione dovrebbe trovare ostacoli e resistenze in Parlamento, e in una condizione di bassa crescita accrescerà il rischio di un ulteriore e più pesante intervento restrittivo alla fine dell'anno. Soprattutto la manovra, oltre che socialmente squilibrata, appare non adeguatamente riformatrice. Non basta enunciare zone a "burocrazia zero", né improbabili rivoluzioni liberali per riformare l'articolo 41 della Costituzione che già sancisce la libertà d'impresa e avrebbe invece, secondo autorevoli opinioni, effetti opposti. È necessario un lavoro più complesso e incisivo di ristrutturazione, di tagli di sprechi, ma anche di risorse aggiuntive per innovare e migliorare le parti del sistema produttivo sulle quali si interviene. Si deve ancora liberalizzare e molto semplificare, ma con razionalità e con continuità, attivando anche strumenti e controlli per monitorare gli effetti e correggere prontamente le cose che non dovessero funzionare. Soprattutto, poi, è urgente puntare a far crescere l'occupazione per i lavoratori che stanno perdendo il posto, e in particolare per i giovani. I recenti dati Istat sono illuminanti dello stato nel quale versa la fascia di 2-3 milioni di giovani che cerca di stabilizzarsi nel mercato del lavoro e viene continuamente respinta perché si è creata una condizione di strutturale vantaggio competitivo del precariato permanente.

La crescita

Occorre creare le condizioni politiche per un nuovo patto tra il lavoro dipendente e il lavoro autonomo: le organizzazioni sindacali del lavoro dipendente privato e pubblico, le associazioni professionali dei tanti lavori indipendenti, le piccole imprese artigiane, i piccoli coltivatori autonomi, tutte le molecole produttive reali. Al centro di questo patto sarebbe necessario porre la questione fiscale in termini di sistema stabilendo una relazione automatica e diretta tra il recupero dell'evasione fiscale e il calo della pressione complessiva a partire dalle aliquote basse e medie. Se è vero che l'evasione raggiunge quasi 100 miliardi di euro all'anno, basterebbe recuperarne in termini strutturali un 10% l'anno per offrire, anno dopo anno, sollievi tangibili alle buste paga e ai redditi dei non pochi autonomi leali.

Accanto a tutto ciò il nodo centrale rimane quello della crescita. Per rilanciarla davvero bisognerebbe avere la forza e la credibilità politica di un'intensa stagione di riforme organizzative e di ristrutturazioni dei servizi sul territorio, cresciuti come diritti ma senza una logica economica. Bisognerebbe avere la forza e la lucidità per impiegare in modo mirato ed efficiente

almeno un punto del Pil in 2 anni per accompagnare una *exit strategy* vera. Il sistema sanitario da riconvertire globalmente, dall'eccesso dei costi ospedalieri inutili ai servizi "leggeri" per gli anziani e per la prevenzione. Il trasporto pubblico locale e territoriale con equilibri tra costi e ricavi inaccettabili e con una qualità troppo bassa. La scuola da potenziare e qualificare, riportandola al centro della vita civile e della formazione delle giovani leve. L'università che costa troppo poco, che non aiuta i capaci e meritevoli, che non premia e impiega i migliori. La ricerca scientifica e l'innovazione da potenziare e trasferire in tutti i settori dell'economia e nei servizi. Le strutture burocratiche pubbliche nelle quali, con la collaborazione vera delle organizzazioni sindacali, occorre favorire la riorganizzazione produttiva. Una stagione accompagnata anche da alcuni coraggiosi investimenti infrastrutturali verso il futuro, come avvenne con lungimiranza nel primo dopoguerra. Occorre il potenziamento immediato delle nostre reti tecnologiche a banda larga e ultralarga per offrire a tutti le immense potenzialità economiche e sociali dell'accesso e della circolazione delle informazioni. È necessario accelerare il completamento delle reti di trasporto ferroviario e metropolitano collettivo. L'economia moderna vive velocemente, nella mobilità delle informazioni, delle persone e delle merci: tutto ciò che impedisce o rallenta crea diseconomie e pone fuori dalla competizione. E poi, fuori da ogni demagogia sul tema, bisogna offrire sostegni mirati ed efficaci alla crescita del Mezzogiorno.

Dunque, in sintesi, una strategia riformatrice capace di agganciare insieme più azioni in modo credibile e forte, e capace soprattutto di rafforzare la coesione e la giustizia sociale in funzione della maggiore competitività complessiva del sistema. Linee portanti potrebbero essere una decisa lotta all'evasione fiscale (con la contemporanea riduzione delle imposte con il gettito strutturale recuperato), e il contemporaneo rilancio della crescita con la destinazione dei suoi risultati alla riduzione del debito storico e, progressivamente, a premiare la maggior produttività del lavoro.

Il Paese deve poi tornare ad avere una forte e convinta politica europeista, per accelerare l'integrazione e il potenziamento della guida politica unitaria dell'economia reale e della moneta, e non deve rinunciare anche ad un equilibrato sviluppo del disegno federalista interno per superare l'attuale regionalismo burocratico e inefficiente.

La manovra finanziaria ed economica introduce a questo complesso di azioni? È un primo passo in questa direzione, o in direzioni simili?

>>>> **dossier / manovra e manovre**

Federalismo addio

>>>> **Marcello Fedele**

La manovra straordinaria varata a metà del 2010 per fronteggiare la crisi economica europea ha confermato qualcosa che in realtà era già nell'aria da tempo: L'esistenza di una intesa molto solida tra Bossi e Tremonti, ossia tra due personaggi che non potrebbero essere più diversi tra loro, non foss'altro perché il federalismo del primo in apparenza si pone sul versante esattamente opposto al rigido centralismo finanziario del secondo.

Messa di fronte alle conseguenze della crisi la "linea sociale" di Bossi ha subito cercato una protezione delle piccole imprese lombarde e venete dalla tempesta finanziaria che è andata oscurando il cielo di tutti i paesi europei. Alla soluzione di questo tipo di problemi i sindaci leghisti o il popolo padano servono però a ben poco, e Bossi si rende conto che la Lega, dopo essersi in passato faticosamente riunificata, oggi potrebbe facilmente essere messa in discussione dalla stessa crisi, decomponendosi in una miriade di movimenti regionali.

Anche la base leghista capisce del resto che non è più sufficiente rivendicare la libertà di azione delle autonomie locali nei confronti della Stato centrale, oppure la piena attuazione del federalismo fiscale. La crisi ha messo in discussione la stessa possibilità che in Lombardia o nel Veneto si continui a produrre reddito a sufficienza da mantenere nelle regioni di origine. Da solo il localismo non basta ad approntare una efficace linea di difesa, così come non lo è nemmeno il federalismo fiscale, le cui capacità redistributive sul territorio sono inevitabilmente legate ad una ripresa economica che ancora non si vede.

Le preoccupazioni di Bossi si sono perciò ben presto incrociate con il centralismo estremo a cui Tremonti si è affidato per mettere a punto una manovra i cui contenuti sono sino all'ultimo momento rimasti oscuri anche alle cariche più alte dello Stato. Naturalmente una impostazione del genere ha dato vita a non pochi malumori, rendendo più difficile la creazione di un consenso all'interno della stessa coalizione di governo. Ma un risultato comun-

que lo ha dato: quello di saldare l'asse tra Bossi e Tremonti, grazie all'esplicita fiducia che in ogni momento il primo ha espresso nei confronti del ministro dell'Economia. Perché tanta intesa? Bossi si è reso probabilmente conto del fatto che il federalismo fiscale rischia di nascere già morto se la Lega non va oltre la cultura del localismo, individuando nuove dimensioni di intervento dello Stato che garantiscano anche le economie del territorio nell'era della globalizzazione.

Lo stesso elettorato leghista sta diventando inoltre un po' più centralista, anche perché oggi lo Stato gli si para davanti non solo nella veste esosa dell'esattore fiscale, ma anche nel ruolo di chi può aiutare i disoccupati, riconoscere sgravi fiscali, e più in generale accompagnare e sostenere la ripresa economica.

Giulio Tremonti è da tempo un buon amico della Lega; ma di certo tutto ciò non basterebbe a garantirgli il solido sostegno che Bossi gli ha sino ad oggi assicurato se al fondo di questa intesa non vi fosse anche una effettiva convergenza politica di interessi. Per garantire i mercati internazionali Tremonti ha dovuto promuovere dei tagli consistenti, facendo pesare una metà della manovra sui dipendenti pubblici, e l'altra metà sulle regioni e sui comuni. Ci sono state anche altre misure, come quelle sulle Province o sul finanziamento dei partiti, ma si è trattato in realtà di robotta, buona per dare soddisfazione al radicalismo di qualche gruppo parlamentare. Nella sostanza, questa linea di intervento ha coinciso in pieno con la polemica storica che Bossi porta avanti da anni contro gli sprechi dello Stato e dei suoi dipendenti, anche se la stessa non è sfuggita al mugugno degli enti locali, che dovranno soffrire per la riduzione dei trasferimenti.

Il prezzo che il popolo delle valli paga per aderire a un modello di azione politica di tipo nazionale è comunque risibile rispetto agli scenari che si aprirebbero anche da noi qualora la situazione economica si ritrovasse fuori controllo. Al momento l'Europa ci approva e la specula-

zione internazionale appare più cauta. Tutto ciò però non basta ancora a spiegare la bonomia di Bossi verso Tremonti. Ciò che a molti osservatori sfugge è il fatto che per Bossi questa manovra non è fine a se stessa, ma si inserisce organicamente in una azione di risanamento che vedrà il passo successivo nei provvedimenti sul federalismo fiscale.

Non a caso la manovra colpisce soprattutto il settore pubblico e il mezzogiorno, ossia le due aree di spesa che il federalismo si propone di ridimensionare. E qui nasce però un altro problema che sarebbe sbagliato accantonare: in che misura i criteri su cui si è formata la manovra di Tremonti potranno essere trasferiti anche ai decreti delegati che daranno l'avvio al federalismo fiscale?

Come già accaduto in gran parte dell'Europa, l'Italia sta cercando di ridurre per il 2011-2012 l'incidenza della spesa primaria sul Pil. Un obiettivo difficile ma in larga misura inevitabile, perché negli ultimi dieci anni la spesa è cresciuta sempre in misura superiore al tasso di inflazione, passando dal 46,5% rispetto al Pil nel 2000 al 51,9% nel 2009. La manovra varata da Tremonti è opportuna e realistica, anche perché rappresenta solo l'1,6% del Pil previsto per il prossimo anno. È dunque di gran lunga più leggera di quella varata da Amato, che nel 1993 incise sul Pil del 5,2, ed anche di quella voluta da Prodi e Ciampi per portare l'Italia nell'euro, che incise del 2,2 sul Pil.

L'esistenza di un consenso diffuso sulla opportunità di contenere la spesa si è tuttavia dissolta rapidamente quando si è passati alla ricerca delle aree di intervento su cui far ricadere i tagli. D'accordo sulla manovra perché ha bisogno di avere i conti in ordine prima di passare al federalismo fiscale, la Lega dissente tuttavia da Tremonti quando i provvedimenti proposti incidono sul proprio retroterra sociale o istituzionale. Fondata o meno che possa essere l'abolizione delle Province (o di alcune di esse), Bossi ha minacciato addirittura la "guerra civile" qualora fosse stata toccata la Provincia di Bergamo. Come risultato, la norma è stata tolta dalle misure che sarebbero entrate immediatamente in vigore e se ne è prevista l'applicazione solo successivamente ed a certe condizioni.

Forti malumori hanno sollevato anche le norme che riducono il finanziamento pubblico ai partiti, che perciò diverranno operative solo a partire dalle prossime elezioni; così come quelle che prevedono l'ineleggibilità temporanea per gli amministratori che sfiorano il tetto previsto dal patto di stabilità. La protesta è poi diventata generalizzata nel caso delle Autonomie, nei cui confronti la manovra ha

previsto una riduzione dei trasferimenti pari a circa 15 miliardi nel corso del biennio, spingendo così Formigoni a suonare un significativo e anche pericoloso campanello di allarme. Oltre ad essere insostenibile e squilibrata, ha dichiarato il presidente della Regione Lombardia, questa manovra mette a rischio anche il federalismo fiscale.

Valutare e tagliare

Dopo un'iniziale ed ampia convergenza, il federalismo di Bossi e il rigore economico seguito dal ministro dell'Economia hanno iniziato dunque a divergere, anche perché le aspettative del primo si allontanano significativamente dalle convenienze del secondo. La Lombardia si aspettava probabilmente che i tagli fossero indirizzati verso le regioni che non erano in regola con i bilanci, risparmiando perciò le aree virtuose. Se Tremonti procedesse però con misure mirate di fatto interverrebbe prevalentemente nel mezzogiorno, con conseguenze politiche destabilizzanti, e anche con risparmi minori di quelli attesi su tutto il territorio nazionale.

Il federalismo vorrebbe probabilmente premiare le regioni virtuose. I partiti e il buon senso politico preferiscono invece spalmare la protesta su una area più ampia, abbassandone in tal modo l'intensità, ma tradendo nello stesso tempo quel principio di innovazione nel cui nome si ripete da tempo il mantra leghista: premiare gli enti – del Nord – che sono in ordine, e penalizzare quelli – del Sud – che non lo sono.

Uno schema del genere è tuttavia destinato inevitabilmente a saltare, anche perché la valutazione dei bilanci non restituisce considerazioni di ordine qualitativo che potrebbero in alcuni casi spiegare le differenze esistenti tra un ente e l'altro. Il Ministero dell'Economia è insomma in grado di tagliare, ma non per questo riesce anche a valutare le componenti della spesa pubblica; e tutto ciò determina un isolamento istituzionale che presto potrebbe trasformarsi in vera e propria debolezza politica.

Esaminata in questa prospettiva la manovra straordinaria promossa dal governo si presenta perciò come la prova d'orchestra che anticipa ciò che avrà luogo nel momento in cui verranno approvati i decreti delegati sul federalismo fiscale. In teoria l'intero arco delle forze politiche presenti in Parlamento, con l'eccezione dell'Udc, prevedono la realizzazione di forti benefici, che questi provvedimenti dovrebbero far ricadere sulla spesa pubblica. In pratica nessun partito o nessun leader sarà favorevole ad accetta-

re eventuali tagli nelle proprie aree di influenza, a meno che le riduzioni dei trasferimenti non trovino modalità di compensazione nelle entrate fiscali.

Oggi il sistema-paese denuncia però sia il problema di non poter sostenere maggiori oneri pubblici, sia quello di non poterli nemmeno facilmente abbassare, se non a rischio di gravi conflitti politici e sociali. Stiamo dunque avvicinandoci al momento in cui la parabola federalista potrà toccare un punto di fuga dal quale non sarà più facile ritornare? Non è detto, ma è difficile pensare ad un esito diverso se non si metterà al più presto mano alla riforma del Senato, a una riorganizzazione territoriale del potere locale, e anche alla progettazione di nuove macroregioni, senza le quali non sarà possibile realizzare quell'efficienza a cui in ogni momento tutti si richiamano.

A dirla in breve, gli ostacoli che noi dobbiamo oggi superare non sono legati soltanto alla individuazione dei destinatari dei tagli che verranno introdotti con il costo standard, o alla dimensioni di quest'ultimo. Decisiva sarà

anche la possibilità che venga promossa o meno una effettiva riforma dello Stato, di cui andrebbe oggi ripensata sia la base territoriale, sia le modalità di rappresentanza. È ipotizzabile che un processo di tale portata possa essere avviato? Difficile a dirsi, e il separatismo per ora nascosto ma pur sempre esistente della Lega non promette molto di buono.

In ogni caso, benvenuti nella stagione dell'austerità di bilancio, le cui dinamiche annunciano quelle del prossimo federalismo fiscale. Forse non sarà facile onorare le tante promesse sinora fatte a cuor leggero, ma è anche vero che disattenderle potrebbe rivelarsi non meno pericoloso. Se per avviare l'avventura del federalismo c'è inoltre voluto un decennio, per arrivare ad una sua tragica conclusione potrebbe volerci molto meno, soprattutto se ci saranno costi aggiuntivi legati alla sua attuazione. Con il debito pubblico che ci ritroviamo, a quel punto non ci sarebbe più niente da sperare per uscire dallo stallo istituzionale in cui da vent'anni il paese continua a galleggiare.



In viaggio in un mondo nuovo

>>>> Gianfranco Polillo

Speriamo che Pier Luigi Bersani dopo la decisione tedesca – una manovra di 80 miliardi di euro in quattro anni – abbia finalmente compreso la natura di questa crisi. Non è infatti un caso se Roma e Berlino viaggiano sulla stessa lunghezza d'onda: un risparmio, in termini di deficit pubblico, di circa 1 punto di PIL all'anno. Con una sola differenza in termini di durata: per l'Italia l'orizzonte è al 2012, per la Germania al 2013. In entrambi i casi il deficit pubblico dovrà ricollocarsi al di sotto del 3 per cento. Il confronto tra le date la dice lunga sullo stato di salute delle due economie. L'Italia si trova in una situazione leggermente migliore e quindi raggiungerà il traguardo – sempre che tutto vada bene – con un anno d'anticipo nei confronti dei cugini tedeschi.

Paradossi della storia. Ma anche riflesso di condizioni strutturali diverse, specie per quanto riguarda l'esposizione del sistema bancario. Più internazionalizzato quello tedesco, e quindi esposto ai venti di una congiuntura che assomiglia stranamente al gioco del bowling. Cadono o barcollano alcuni birilli – Irlanda, Spagna, Portogallo, Ungheria, per non parlare della Grecia – e si scopre che a finanziare quelle traballanti economie sono state soprattutto le banche tedesche, francesi o inglesi. Con perdite impressionanti, se si considera che i crediti in sofferenza, secondo recenti valutazioni internazionali, ammonterebbero a centinaia di miliardi di euro. Se a questo sommiamo le analoghe decisioni francesi ed inglesi – in termini di manovra di aggiustamento dei conti pubblici – ne scaturisce un orizzonte internazionale al tempo stesso preoccupante e convergente. Preoccupante a causa del fatto che la crisi non è stata risolta. Convergente nella scelta di soluzioni che ridurranno, almeno nel breve periodo, i livelli di benessere collettivo ed individuale.

La risposta del PD ad avvenimenti di questa portata è stata finora esclusivamente domestica. Nessuna pronuncia sulla necessità o meno di un intervento. Nessun giudizio sulla sua articolazione interna. Forse un guadagnar tempo in attesa di poterne discutere in Parlamento. Nel frattempo, tuttavia, un fuoco di sbarramento teso ad imputare al governo in carica un

comportamento contraddittorio. Il leitmotiv è stato: Berlusconi diceva che tutto andava bene, che l'Italia stava reagendo meglio di altri paesi, ed ecco all'improvviso il fulmine a ciel sereno: Giulio Tremonti che torna da Bruxelles e suona il “contrordine compagni”. Conclusione? Siete inaffidabili, contate frottole, e quindi con noi non avrete alcuna sponda, ed è inutile che Giorgio Napolitano, dall'alto della sua saggezza istituzionale, inviti alla coesione per rispondere ad una situazione di emergenza.

Un comportamento che lascia intravedere una profonda debolezza. Il PD si trova stretto tra due fuochi: da un lato la necessità di dimostrarsi un grande partito nazionale, capace di affrontare, con un proprio progetto, una crisi internazionale che, pur al di là degli eventuali errori commessi dal governo, ha una carattere oggettivo; dall'altro la concorrenza spietata dei suoi competitor di sinistra – a partire da Di Pietro – che, con grande cinismo, cercano di pescare nel suo elettorato. Da questi opposti stratonamenti deriva una situazione di immobilismo che lo porta alla paralisi.

Per uscire dall'angolo la prima cosa da fare è comprendere quel che è realmente successo. Perché siamo nuovamente entrati in un *cul de sac*, che speravamo fosse ormai alle nostre spalle, dopo i miliardi spesi per proteggere le banche. Ed allora la prima considerazione è che quelle ricette non hanno funzionato. O meglio: hanno impedito una catastrofe maggiore, ma non risolto i problemi di fondo delle diverse economie. La liquidità immessa nel mercato internazionale – sia da parte delle Banche centrali che dei governi – ha reso più incerta la situazione e spinto coloro che nei mesi precedenti avevano determinato la crisi a comportamenti altrettanto devianti. Parliamo naturalmente delle grandi banche d'affari e di quell'arcipelago di soggetti – *hedge fund*, broker, finanziarie e così via – che ne fanno da contorno. La sfera pubblica, seppure involontariamente, ha fornito loro nuove armi, concedendo un credito illimitato, ed ora queste munizioni sono utilizzate per realizzare profitti a danno delle economie più deboli: che si tratti della Grecia, dell'Irlanda o della stessa Ungheria. Anzi, quest'ultimo caso

dimostra quanto sia agguerrita la speculazione. È bastata una parola di troppo da parte dei nuovi dirigenti di quel paese, all'indomani della tornata elettorale, per scatenare un pandemonio senza precedenti.

Il nervosismo dei mercati

C'è nervosismo, si dice. Ma più che nervosismo c'è voglia di non rimanere esclusi dal possibile banchetto. Tanto dal punto di vista degli operatori finanziari il pasto è quasi gratis. Si indebitano presso le banche centrali ad un tasso prossimo allo zero, e giocano con monete e titoli azionari. Proprio a partire da quelli delle grandi banche che hanno accumulato nei loro portafogli una quantità straordinaria di titoli pubblici. L'operazione era di una semplicità disarmante: prendo finanziamenti a tasso ridotto e compro titoli di stato; nessun rischio ed un utile certo rappresentato dalla differenza fra i tassi di interesse, il cosiddetto *carry market*. Ha funzionato fin quando la solvibilità degli Stati non è stata messa in discussione. Ma dopo il caso greco, lo spettro dei bond argentini ha fatto di nuovo capolino sui mercati contagiando tutte le economie europee. Quelle dell'Euromed in particolare. Ed allora la speculazione si è rivolta proprio contro quelle banche che avevano ecceduto nell'incetta di titoli pubblici (circa 1500 miliardi di euro, l'equivalente del PIL italiano) per ottenere a poco rischio un utile consistente.

Dalla borsa la nuova crisi si è estesa come una pandemia. Ha colpito gli Stati meno solvibili, imponendo un premio – il cosiddetto *spread* – per la sottoscrizione dei titoli del relativo debito. Ha colpito le stesse banche, divenute guardinghe nei reciproci rapporti. Il mercato dell'euribor è nuovamente divenuto illiquido, visto che nessuno si fida di prestare soldi al proprio vicino. E la spirale della crisi si è rimessa in moto. Per bloccare il tutto la BCE ha fatto una cosa che è fuori della sua ortodossia. Ha deciso di acquistare, seppure sul mercato secondario, titoli degli Stati sovrani ad un prezzo maggiore di quello determinato dal normale incontro tra domanda ed offerta: una boccata d'ossigeno per i paesi più indebitati, altrimenti costretti a pagare tassi di interesse d'usura. Nello stesso tempo gli Stati europei hanno varato il Fondo di circa 750 miliardi di euro (500 a carico dell'Europa e 250 a carico del FMI) – il cosiddetto EFSF: *European Financial Stability Facility* con sede in Lussemburgo – per intervenire a favore dei paesi in difficoltà: misure eccezionali, per una situazione eccezionale.

Esse avevano ed hanno, tuttavia, un tallone d'Achille. Non affrontavano il tema degli squilibri finanziari che sono all'ori-

gine dell'arrembaggio speculativo. Si spiega così la contestuale decisione di inasprire da un lato le regole di Maastricht, dall'altro di procedere con le manovre di carattere finanziario che abbiamo evocato. Delle prime si dovrà ancora discutere, a livello dei Capi di governo, sulla base di una proposta elaborata dalla Commissione europea, che già gronda di "lacrime e sangue". Le seconde sono state invece già decise, sulla base di un canovaccio che in qualche modo si è ripetuto per l'insieme dei paesi dell'Eurozona.

Che conclusioni trarre da questi complessi avvenimenti? Negli anni passati si era detto più volte che il mondo era cambiato. Si erano cercate parole nuove per descrivere questo sommovimento. Si era parlato di un nuovo paradigma. Giulio Tremonti ha preferito evocare il "tornante" nella storia. Quello che invece non era mutato era da un lato le politiche economiche e finanziarie – abbiamo già accennato all'atteggiamento delle banche – dall'altro i comportamenti sociali. Si era andati avanti con una certa spensieratezza ed un ottimismo fuori dal tempo: necessario per non rendere ancora più cupa la crisi, ma alla sola condizione di non crederci più di tanto. Poi il momento della verità è arrivato, imponendo un cambiamento nelle politiche finora seguite. Si pensi solo al caso italiano ed alle misure prese per combattere l'evasione fiscale. Misure – come la tracciabilità dei pagamenti o la fattura elettronica – che solo qualche mese fa sarebbero state definite degne di uno Stato di polizia, e che invece sono state prese da un governo che si ispira – un conto è la teoria, un altro la pratica – al pensiero liberale.

Cos'è mutato, quindi, nel contesto internazionale, rendendo più duro e difficile il controllo del ciclo economico e dei sottostanti andamenti strutturali? È possibile abbozzare solo una prima risposta. Il dato di fondo sembra essere quello di un'accentuazione del conflitto competitivo. Rimanere sul mercato è diventato molto più difficile. La competizione di prezzo spiazza le aziende meno efficienti, costringendole a faticosi processi di riconversione industriale. Si pensi solo a quanto sta avvenendo in Italia per Pomigliano d'Arco. FIAT produrrà la Panda, ma solo a condizione che si rispettino standard internazionali. Altrimenti quelle produzioni saranno dirottate in Polonia, dove è possibile produrre ad un prezzo minore. In questo tritacarne non sono finite solo le aziende del manifatturiero. Gli stessi apparati pubblici, il cui onere grava sul surplus prodotto dall'intero sistema economico, dovranno essere ridimensionati. Ridurre i costi. Divenire più efficienti nella fornitura dei relativi servizi. È un meccanismo che assedia le posizioni di rendita, fino alla progressiva capitolazione. Anche nei casi in cui queste posizioni sono in qualche modo giustificate da conside-

razioni di carattere storico – sociale. Ma nel nuovo mondo globalizzato c'è sempre meno *pietas* per i vinti. Per coloro che non si adeguano, e cercano di sopravvivere in un mondo che non è più il loro.

L'attacco all'euro

Sul piano tecnico, la leva di questa “rivoluzione passiva”, per riprendere il lessico gramsciano, è soprattutto nelle mani dei grandi movimenti di capitale. L'eccesso di deficit pubblico è immediatamente punito. Si guarda allo stock di debito pubblico, ma anche alla velocità della sua nuova formazione. Questo spiega perché paesi come la Spagna – un debito accumulato più basso dell'Italia, ma in forte crescita – sono oggetto di attacchi sistemici. Lo *spread* – il premio per il rischio dovuto all'insostenibilità del debito – ha raggiunto, per l'Italia, un valore pari a 180 punti base rispetto al bund tedesco. Un vero e proprio record da quando esiste l'euro. Ma la Spagna – e più in generale gli altri PIGS (Portogallo, Irlanda, Grecia) – non se la passano meglio. Aumento dello *spread* significa più soldi da versare per rinnovare i titoli in scadenza. Quindi un tiraggio sulle pubbliche finanze con il rischio di avvittamento. La manovra appena decisa dal governo italiano aveva come obiettivo quello di neutralizzare questa spinta. Speriamo solo che il Parlamento, nel convertire il relativo decreto legge, si mostri all'altezza della situazione.

Ma non sono solo i titoli pubblici ad essere sotto attacco. È l'euro stesso che non sembra più reggere alla spinta speculativa in atto. Dall'inizio dell'anno la moneta europea ha perso più del 15 per cento nei confronti del dollaro, ed ancora di più nei confronti dello yen. È il riflesso sistemico di una debolezza più complessiva, che segna una perdita di peso specifico dell'Europa nei più ampi equilibri mondiali, i BRIC (Brasile, Russia, India e Cina) da un lato, gli USA dall'altro. La scommessa è mantenere unita l'area monetaria. Quindi costringere i singoli membri a comportamenti convergenti in termini di rigore finanziario e di sviluppo produttivo. Se sarà vinta, il riallineamento monetario sarà virtuoso. Consentirà infatti alla vecchia Europa di recuperare competitività in termini di prezzo, e quindi utilizzare le esportazioni come grande veicolo per rimettere in moto economie affaticate da troppi anni di lassismo ed inefficienze diffuse. Operazione che, almeno al momento – come mostrano i dati relativi all'Italia ed alla Germania – sembrerebbe possibile.

Nei mesi passati gli USA avevano insistito, mobilitando anche il FMI, sulla necessità di un diverso modo di procedere. I pae-

si in surplus di bilancia dei pagamenti – Cina, Giappone e Germania – dovevano assumersi l'onere di trainare l'economia mondiale, consentendo alla vecchia e solitaria locomotiva americana di poter tirare il fiato. Ciò avrebbe richiesto una svalutazione del dollaro, compensata da una rivalutazione dello yen e dello yuan. Mentre alla Germania si chiedeva una politica di riflazione. Riorientare, cioè l'economia dal traino delle esportazioni a quello del mercato interno: più consumi ed investimenti. Ipotesi che, a livello europeo, era stata accolta con un certo entusiasmo specialmente da Sarkozy, che aveva esercitato una plateale pressione su Angela Merkel. Purtroppo, nulla di fatto. La manovra tedesca, di cui si è detto in precedenza, ha gelato le attese, al punto da costringere Sarkozy a rinviare l'incontro previsto con la cancelliera di ferro. E gli americani? Hanno accolto questa scelta tedesca e quindi europea con il solito pragmatismo. Se la montagna non va a Maometto, è Maometto che va alla montagna. Rivalutare il dollaro nei confronti dell'euro ha significato per loro riconquistare una posizione di preminenza sui mercati finanziari. Il dollaro è tornato ad essere l'unica moneta di riserva degna di questo nome, recuperando quei diritti di signoraggio che il fallimento di Lehman Brothers sembrava aver messo in discussione. Con tutti i vantaggi, in termini finanziari, che questa nuova situazione comporterà.

Durerà? È difficile fare previsioni. Nel frattempo, tuttavia, l'Europa riceve una boccata d'ossigeno in termini di crescita relativa, ma anche il peso di un ulteriore vincolo. È infatti evidente che se l'economia sarà trainata soprattutto dalle esportazioni, la politica economica dovrà risultare coerente con questa impostazione. Quindi contenimento della domanda interna, sotto forma di politiche salariali e spesa pubblica. Un più forte legame tra il livello delle retribuzioni e la sottostante produttività. Un carico fiscale progressivamente spostato verso i settori non esposti alla concorrenza internazionale. Fino a prefigurare un'imposta sul patrimonio, di cui da tempo si vagheggia. Sarà naturalmente la politica ad indicare le forme specifiche dell'intervento. A noi spetta solo una considerazione di larga massima. Le forze politiche italiane sono in grado di affrontare questa nuova fase, che in qualche modo ricorda il periodo della “ricostruzione” postbellica? Abbiamo forti dubbi: troppi scheletri nell'armadio, scarse le risorse culturali, eccessivo il peso di una tradizione, nobile quanto si vuole, ma incapace di cogliere le caratteristiche di un nuovo mondo svelatosi all'improvviso di fronte ai nostri occhi. Andremo avanti così tra un tentativo ed una protesta, nella speranza che possa maturare quanto prima un più complessivo processo di ravvedimento.

>>>> **dossier / manovra e manovre**

La faccia di Berlusconi

>>>> **Fiorenzo Grollino**

A sentire un premier illuminato come Silvio Berlusconi ed un mago della finanza come Giulio Tremonti – che sono tra i maggiori presenzialisti ai summit UE e di Eurolandia il primo, e alle riunioni dell’Ecofin il secondo, e quindi sono ben addentro ai problemi europei, – la manovra che il governo italiano è costretto a varare sembra un fatto fuori dalla normalità per i cittadini che a più riprese si sono sentiti dire con tanta enfasi da Berlusconi e soci che “il peggio è passato”, senza neanche che si capisse se il peggio fosse passato per l’Italia, per l’Europa, o per entrambi.

Si può ritenere che Berlusconi, sempre alla ricerca di colpi di teatro, si riferisse all’Italia, preoccupato di non perdere voti, dopo i successi conseguiti nelle recenti elezioni regionali. Così il guardiano della finanza pubblica, Giulio Tremonti, è entrato in rotta di collisione con il premier Silvio Berlusconi, il quale si era fatto l’idea che bastasse una “manovretta” per soddisfare le esigenze comunitarie e per salvaguardare l’euro; mentre quella di Tremonti si preannunciava come una manovra “lacrime e sangue”.

Berlusconi è stato preso in contropiede perché non immaginava che la manovra avrebbe comportato sacrifici, e quali sacrifici, per il paese. Il governo non aveva fatto nulla per predisporre a questa manovra, anticipandola quanto meno nelle sue linee generali al paese. Né ha più senso lo slogan che il governo “non metterà le mani in tasca agli italiani”, perché le misure della manovra tremontiana non vanno tanto per il sottile, tanto che si potrà dire che “sfondano le tasche degli italiani”, soprattutto dei meno abbienti: lavoratori e pensionati. Da qui il disappunto del premier Berlusconi, che, confrontandosi con il suo ministro, è arrivato a dire: “Questa non è la finanziaria che avrei voluto scrivere, ma ormai è fatta e dobbiamo spiegare per bene che gli unici sacrifici saranno quelli chiesti allo Stato”.

Nel confronto – scontro il premier è riuscito a strappare il dimezzamento della soglia sopra la quale non sarà più possibile pagare in contanti (fino alla cifra prodiana di € 5000), misura antievasione voluta da Tremonti, e ad evitare tagli sui fondi per palazzo Chigi e sulla protezione civile. Il premier è



convinto che “sette italiani su dieci la parola sacrifici non vogliono sentirla, e noi invece ci abbiamo costruito sopra tutta la comunicazione del governo. Così si perdono soltanto voti”. I voti si possono anche perdere, però il momento è a dir poco cruciale, e l’Italia deve seguire gli orientamenti della Commissione europea. Tremonti ha precisato che “non è una manovra come le altre”, ma una finanziaria di “discontinuità”, condizionata dalla crisi greca. Da qui i tagli alla spesa pubblica con il blocco delle retribuzioni dei dipendenti pubblici da oggi fino al 2013, il rinvio delle uscite per il pensionamento, la riduzione dei trasferimenti agli enti locali che si tradurrà in

un calo dei servizi pubblici. Inoltre la decurtazione degli stipendi dei ministri e dei dirigenti statali, misure per combattere l'evasione fiscale con l'aggiornamento del redditometro, la regolarizzazione delle cosiddette "case fantasma", quasi una sorta di condono edilizio.

L'obiettivo della manovra è quello di portare il deficit dall'attuale 5% al 3,9% nel 2011 e al 2,7% nel 2012. Questo scenario riguarda tutti i paesi dell'UE ed è finalizzato a frenare l'aggressione della speculazione ed a ridare credibilità alle politiche di bilancio. Queste sono in generale le motivazioni che giustificano la manovra, ma non tutti sono d'accordo. Il segretario del PD, Pierluigi Bersani, dalla Cina ha fatto sapere che "la favola è finita. Ci hanno raccontato che i conti erano in equilibrio, che era tutto a posto, invece non è vero niente. E la Grecia non c'entra nulla, è un problema nostro e non vedo riforme, non vedo niente". Anche Enrico Letta, sia pure in tono più pacato, osserva: "Siamo sensibili a quanto dice il Capo dello Stato, per questo abbiamo atteggiamenti costruttivi e non pregiudiziali. Positiva la retromarcia sull'evasione fiscale, ma mancano le riforme. E il condono mascherato va tolto. Inoltre con il colpo sulle Regioni è a rischio il federalismo fiscale. Berlusconi continua a non metterci la faccia. Chiediamo al governo di non mettere la fiducia e di discutere".

L'opposizione

Il PD si oppone alla manovra non in termini ultimativi, ma migliorativi, e con tagli meno punitivi per il settore del pubblico impiego. Infatti il governo, che per mesi aveva escluso una manovra economica per tenere l'Italia fuori dalla crisi finanziaria esplosa in Eurolandia, adesso, incalzato dalla Commissione dell'UE, è costretto a ricorrere ad una manovra forte e rigorosa, chiedendo al paese, parole di Gianni Letta "sacrifici molto pesanti per salvarci dal rischio Grecia". Non sembra che un dossier di tanta importanza possa essere liquidato con una frase banale, per cui sono necessarie alcune osservazioni, che prescindono dal rischio Grecia, perché è l'Italia stessa ad essere a rischio. Infatti le debolezze del nostro paese non sono poche e possono riassumersi nelle seguenti:

1. – L'Italia fa parte dei paesi che rientrano nell'acronimo PIIGS, che in un primo tempo circolò con una sola "I", come Irlanda. Più tardi si disse e si scrisse che l'acronimo riguardava: Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia e Spagna, in quanto vi erano tutti i motivi per non escludere l'Italia. Quindi si scrisse con la doppia I.

2. – L'Italia ha il rapporto deficit – PIL più elevato dei 27 paesi, cioè pari al 105% (destinato a crescere), ha un debito estero di 1500 miliardi di euro, il più alto dei "PIIGS", e un deficit del 5%, quindi eccessivo, e non poteva restare a questo livello.

3. – La necessità di questa manovra è motivata da altri elementi non secondari: la caduta di competitività e di produttività.

4. – L'Italia è rimasta fino ad oggi ferma, mentre gli altri paesi di Eurolandia si muovevano correndo ai ripari. La stasi italiana non è stata positiva, perché il governo non ha preparato il paese al piano di austerità. Ciò ha suscitato molte perplessità nella classe imprenditoriale e in quella sindacale, nei partiti e negli organismi dirigenti del paese.

È vero che la manovra è necessaria per difendere l'euro quasi in caduta libera e le borse europee che bruciano miliardi di euro nei martedì, giovedì e venerdì neri, con il dollaro che riprende quota e si afferma come valuta forte. Ma nei cittadini era subentrata la convinzione che l'Italia non era interessata ad un piano di rigore, essendo "passato il peggio". La novità del piano da 24,9 miliardi di euro ha quindi colto di sorpresa tutti, ma la manovra non può essere né rinviata né ammorbidita: lo stesso Fondo Monetario Internazionale aveva avvertito che "l'Italia è vulnerabile" e che "il suo debito pubblico è un Moloch". Il FMI raccomandava al governo di "mantenere la disciplina fiscale, ridurre il peso del debito pubblico, aumentare il tasso di crescita nel lungo periodo", tenuto conto che il PIL crescerà dello 0,8% nel 2010 e dell'1,2% nel 2011, e quindi per l'Italia la ripresa è molto fragile. Il FMI, a seguito della sua missione in Italia, ha elaborato un rapporto nel quale segnalava l'opportunità di: elevare l'età pensionabile perché la spesa pensionistica è destinata a rimanere "tra le più alte d'Europa", mentre il tasso di occupazione è tra i più bassi; di tagliare le spese e i salari della pubblica amministrazione; di predisporre un programma di riforme strutturali con un nuovo intervento sul lavoro e uno sul sistema fiscale, perché il peso delle tasse è elevato e grava in modo disomogeneo su lavoratori dipendenti e pensionati.

Il piano di austerità è scattato subito dopo la visita a Firenze del presidente della Commissione europea, Manuel Barroso, che ha sollecitato il premier Silvio Berlusconi. Il richiamo alla situazione dell'Europa è contenuto nella dichiarazione del ministro Tremonti: "Il momento è molto difficile, ma dobbiamo spiegare alla nostra gente che misure simili, anzi anche più forti, le stanno prendendo tutti i governi europei. Inoltre questa sarà una buona occasione per ridurre il perimetro dello Stato e degli sprechi. Anche l'opposizione lo sa bene, e poi alcune delle misure che abbiamo deciso sono le stesse che propo-

nevano loro in passato”.

La manovra appare essere imperniata in particolare su due fattori: tagli alla spesa corrente e intensificazione alla lotta all'evasione fiscale, oltre ad un condono edilizio mascherato. Trattandosi di una manovra basata su tagli alla spesa corrente, si chiede da tutte le parti che essa sia equa e condivisa. Non c'è da scommetterci, perché in questi casi l'equità è come l'araba fenice: 24,9 miliardi di euro non sono una somma da poco e non si trovano facilmente. Ora, però, il punto è che la manovra deve essere fatta nell'interesse del paese e di Eurolandia. Venendo ai tagli, per mettere insieme 24,9 miliardi di euro, la scure si doveva abbattere anche sulle province con meno di 220.000 abitanti, ma le reazioni non si sono fatte attendere da parte del ceto amministrativo e politico, e così il ministro ha fatto retromarcia. Quella dell'abolizione delle province, che, per le limitate competenze e la loro imponente burocrazia, sono veri e propri carrozzoni, è una battaglia che risale al 1970, quando il leader repubblicano Ugo La Malfa, con l'attuazione delle regioni, chiese la loro eliminazione. Non accadde nulla, perché quelle poltrone provinciali facevano gola sia ai politici che ai burocrati; anzi con l'era berlusconiana aumentarono a dismisura.

Le successive intese

La manovra è stata approvata dal governo non a caso con la più classica delle formule: “salvo successive intese per perfezionare il testo”. Questa formula si è rivelata utile sotto diversi aspetti. Sono stati apportati meno tagli agli enti locali per realizzare il federalismo fiscale, dopo il grido di allarme lanciato dal governatore della Lombardia Formigoni dalle colonne della *Repubblica* del 28 maggio (“con i tagli le risorse per il federalismo fiscale non ci sono più”); in un week-end ad alta tensione, su intervento del Capo dello Stato, sono rientrati i tagli indiscriminati che colpivano la memoria storica del Paese; Rientrati altri tagli insostenibili sulla scuola e sulla ricerca penalizzanti la formazione e il mondo giovanile, sui quali il Presidente della Repubblica aveva raccomandato di investire. Molti tagli sono stati eliminati: quelli per l'abolizione di 10 province; per l'eliminazione degli enti inutili, carrozzoni che alimentano sprechi a non finire, di cui sono stati eliminati alcuni, ma potevano essere eliminati tutti e le loro poche competenze passate ai ministeri di riferimento.

Queste cosiddette “limature” hanno causato ritardi nella presentazione del decreto al Capo dello Stato, perché all'ultimo momento molte misure potevano essere aggiunte, come il

condono edilizio, cambiate o modificate.

Così il Capo dello Stato ha manifestato la propria irritazione, sottolineando la necessità che il decreto contenga due punti chiave: “l'obiettivo deve restare quello di rientrare sotto il 3% nel rapporto deficit – PIL entro il 2012”; “la massima condivisione possibile” in parlamento sulle “misure anti – crisi” che devono essere “le più eque possibili”.

Quest'ultimo punto non sembra possa essere raggiunto, perché i partiti dell'opposizione sono contrari ad una manovra che non contiene orientamenti finalizzati all'equità, alla crescita e all'occupazione. D'altra parte per una manovra di questa portata il governo non ha sentito la necessità di consultare le forze di opposizione, le quali chiedevano solo maggiore riflessione per indirizzare, come hanno fatto altri paesi europei, la manovra stessa verso la crescita e l'occupazione. La stessa Unione europea ha plaudito al taglio della spesa pubblica, raccomandando però di fare di più per la crescita, e così il FMI e l'OCSE.

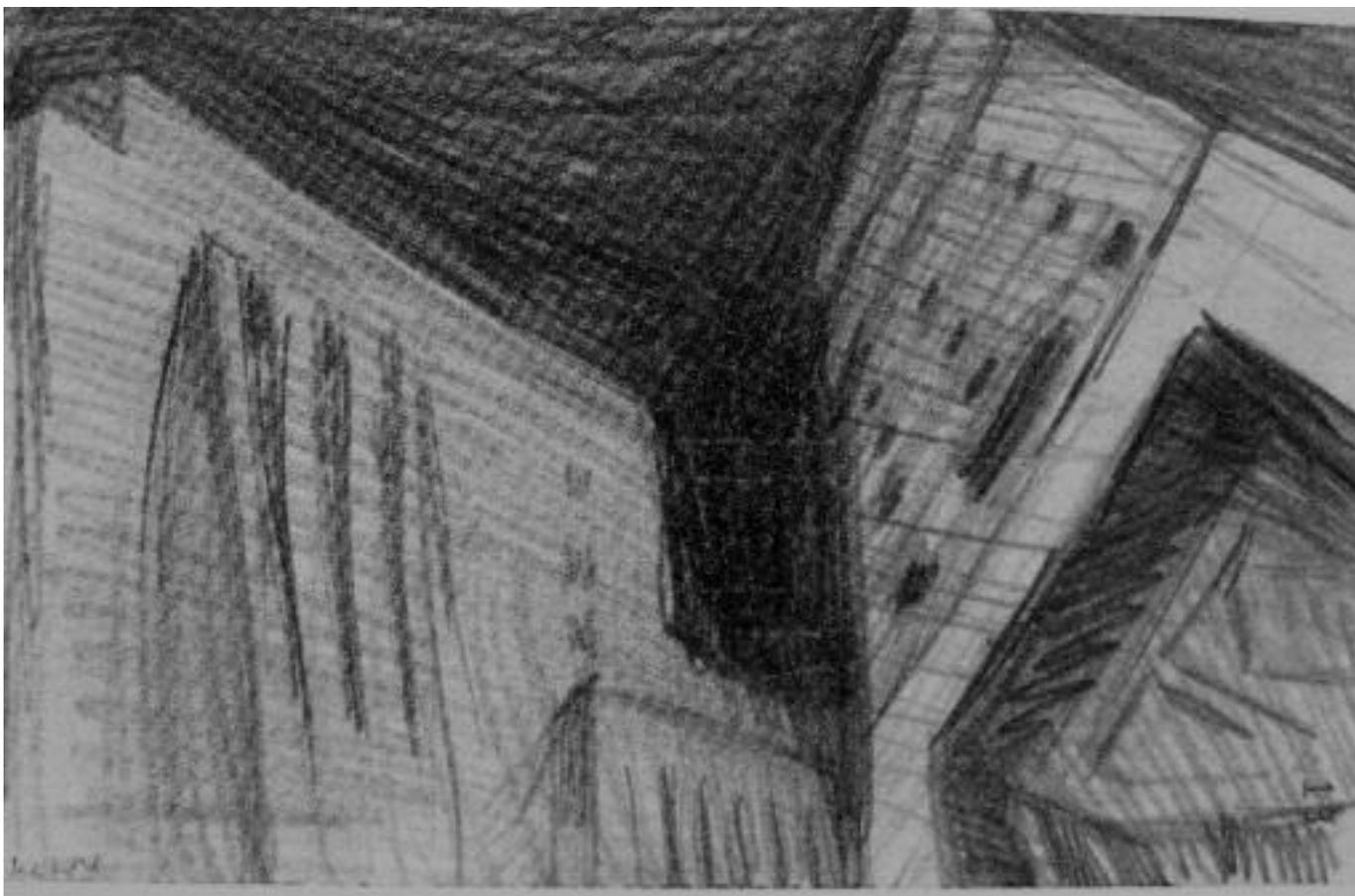
Si tratta di una manovra che, in mancanza degli obiettivi della crescita e dell'occupazione, preoccupa la Banca Centrale Europea che teme per l'Italia una crescita troppo lenta. Gli stessi timori ha manifestato il governatore di Bankitalia Mario Draghi, che ha posto l'accento sulle riforme che non ci sono. E non è tutto, perché la Confindustria ha manifestato un giudizio positivo per il risanamento di bilancio, ma negativo per la crescita.

La CGIL ha dato parere negativo su tutta la linea, preannunciando lo sciopero generale per il 25 giugno. Non è, infine, una manovra credibile, avendo perso pezzi importanti per strada, come l'abolizione delle province.

La decisione del premier Berlusconi e del ministro Tremonti ha portato allo sdoppiamento della manovra, per cui nell'originario decreto legge dovrebbero restare le misure per 24,9 miliardi di euro con effetti di cassa immediati, mentre in uno o più disegni di legge rientrerebbero le norme che contengono disposizioni a carattere “prevalentemente ordinamentale”. È una manovra all'italiana, senza capo e senza coda, che ha suscitato tanto clamore quando è stata annunciata, ma è stata ridimensionata strada facendo, con un decreto aperto ad ogni modifica, perché approvato con la clausola di stile “salvo successive intese per perfezionare il testo”, intese che sono servite a manipolare un testo zeppo di tutte le modifiche possibili. Ancora una volta si è persa una grande occasione per dare una svolta all'Italia in punto di crescita e di occupazione, e non è detto che in autunno non sarà necessaria una manovra aggiuntiva rispetto a quella appena varata.

>>>> **dossier / manovra e manovre**

I costi dell'antipolitica

>>>> **Cesare Salvi**

In occasione della manovra Tremonti è tornato alla ribalta il tema dei costi della politica e dell'esigenza di ridurli, che da qualche anno attraversa come un fiume carsico il dibattito pubblico italiano. Di fronte alla necessità di intervenire per ridurre il debito pubblico diversi governi europei hanno ritenuto che fosse giusto dare il buon esempio, riducendo le retribuzioni dei membri dei rispettivi governi e parlamenti. Come dirò più avanti, tuttavia, nei paesi comparabili al nostro non esiste, o esiste in maniera molto minore, quell'elemento di degenerazione della qualità della politica e dell'efficiente funzionamento delle istituzioni democratiche che rende in

Italia il tema degli eccessivi costi della politica strettamente legato a quello della riforma complessiva del sistema.

La manovra Tremonti contiene misure di riduzione in sé apprezzabili, ma estranee ad una logica riformatrice. Indennità, compensi e gettoni per gli organi collegiali delle pubbliche amministrazioni, comprese le autorità indipendenti, sono ridotte del 10%. La spesa annua per studi e incarichi di consulenza non potrà superare, a partire dal 2011, il 20% di quella del 2009 (e questa, se davvero attuata, può essere una effettiva misura di moralizzazione). Ritorna ancora una volta il tema delle auto blu, con un tetto dell'80% rispetto alle spese

sostenute nel 2009. Vengono ridotte le indennità di funzione dei consiglieri comunali e provinciali. Si prevede che chi è eletto o nominato in più organi, appartenenti a diversi livelli di governo, non possa percepire più di una indennità. E' ridotto del 10% il trattamento economico di ministri e sottosegretari che non siano componenti del parlamento, nonché dei membri degli organi di autogoverno della magistratura e del Cnel. Il rimborso elettorale ai partiti diminuisce del 10%, ma con decorrenza dalle prossime elezioni. Si prevede infine che entro il 31 dicembre siano deliberate le riduzioni di spesa da parte di Camera, Senato e Corte Costituzionale; mentre spetterà nella rispettiva autonomia a queste istituzioni decidere se e su quali voci ridurre le retribuzioni dei rispettivi componenti.

Come si noterà, quasi tutte queste misure non hanno alcun carattere di riforma strutturale. Vediamo meglio. Anzitutto si noterà che dall'elenco mancano le regioni. Eppure è nelle regioni che si annidano i maggiori elementi di sperpero, inefficienza, clientelismo, se non peggio. Le regioni mancano perché la sconosciuta riforma del Titolo V della Costituzione, votata dal centrosinistra nel 2001, e lo pseudo federalismo della Lega hanno reso le regioni una zona franca del sistema. Esse possono aumentare il numero dei consiglieri regionali, e diverse l'hanno fatto; possono determinare *ad libitum* il trattamento economico, i benefici, le strutture di collaborazione dei consiglieri regionali; possono prevedere gruppi formati da un solo consigliere, con consistenti appannaggi.

Gli sprechi delle regioni

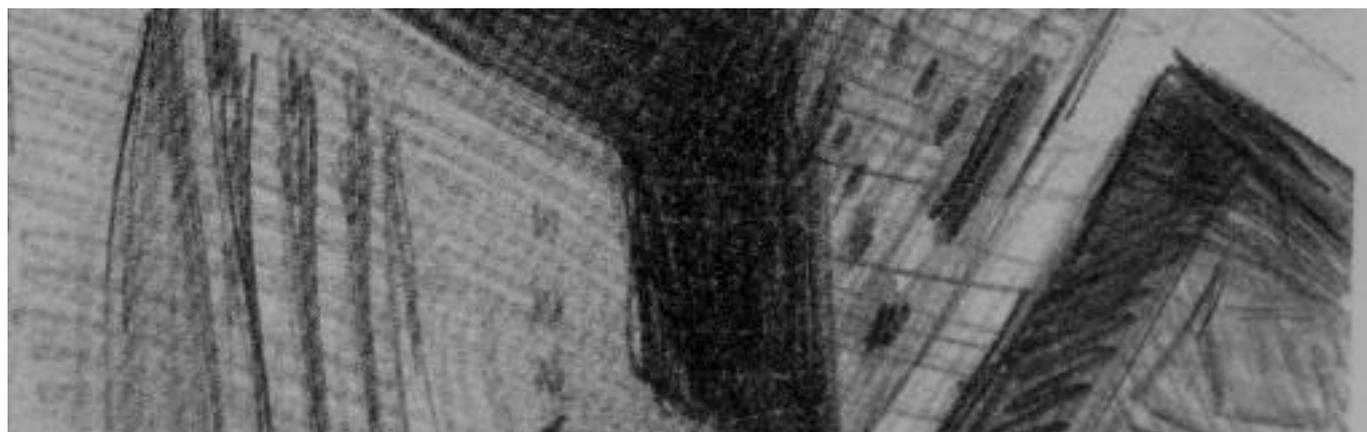
Oggi un consigliere regionale guadagna più di un parlamentare e può dare un maggior numero di incarichi di collaborazione a spese del bilancio regionale. Egli diviene così un centro monocratico di potere, svincolato di fatto spesso dal parti-

to di riferimento, nel quale semmai conta per le risorse finanziarie di cui dispone. Egli risponde prevalentemente ai gruppi ristretti che lo hanno eletto con il micidiale meccanismo della preferenza unica. Naturalmente, e per fortuna, non tutti si comportano così; ma il punto è che il sistema normativo incentiva i comportamenti viziosi, non quelli virtuosi. Ne deriva, fra l'altro, un ulteriore indebolimento della funzione nazionale e democratica dei partiti politici, dei quali si parla nell'art. 49 della Costituzione.

A proposito di questa norma costituzionale, non è riducendo dalla prossima volta il 10% dei rimborsi elettorali che si rilancia la funzione dei partiti politici. Sarebbe indispensabile una legge attuativa, che imponendo regole democratiche ai partiti condizioni il finanziamento pubblico al loro rispetto, come in Germania. Ma qui siamo al "comma 22": il sistema attuale è estremamente favorevole per i segretari (o come si chiamano adesso) dei partiti, i quali ricevono ogni anno somme elevatissime del cui uso non devono rispondere a nessuno.

E veniamo ad un altro tema che riemerge periodicamente in modo carsico: l'abolizione delle province. I due maggiori partiti la prevedevano nei rispettivi programmi elettorali, poi hanno lasciato perdere. La bandiera del mantenimento delle province èalzata dalla Lega. Umberto Bossi ha minacciato la guerra civile contro l'ipotizzata riforma. A proposito, perché a Bossi è consentito un linguaggio che susciterebbe reazioni durissime se usato da qualunque altro uomo politico?

Forse è meglio che sia stata abbandonata l'ipotesi dell'abolizione delle cosiddette province inutili (che sarebbero 9, di cui 4 istituite negli ultimi anni), perché non sfiora il vero problema. E il problema è che nessun sistema al mondo è in grado di funzionare in modo efficiente con quattro livelli di governo costituzionalmente garantiti. Bossi e gli altri difensori delle province si informino, se credono, negli Stati Uniti o in



Germania. La verità è che le province servono soprattutto per la sistemazione del ceto politico che non trova collocazione altrove. Questa è oggi la vera esigenza della Lega, e sarebbe bene ricordarlo di tanto in tanto. In un recente scritto Enrico Cisnetto ha ricordato alcuni dati. Oggi le province costano complessivamente 17,5 miliardi, circa il 70% del quale è destinato a spese correnti di automantenimento, anche perché la funzione davvero fondamentale delle province è la manutenzione delle strade, alla quale si accompagna un'abbondante spesa per promozione turistica, convegni e sagre svariate. Cisnetto cita anche una ricerca dell'Università della Sapienza di Roma, secondo la quale il disegno di legge-delega sul cosiddetto federalismo fiscale comporterebbe un incremento di circa il 65% del costo delle province. Da tempo sono state avanzate proposte perché il livello intermedio tra regione e comuni sia svolto da associazioni dei comuni medesimi, sostitutive altresì dei numerosi enti oggi esistenti a questo livello. Non c'è nessuna obiezione seria a questa proposta: la resistenza deriva solo dall'esigenza di sistemare un ceto politico in sovrannumero. E alla stessa esigenza serve per lo più la pletera di società miste, enti paralleli e così via, che consentono congrue indennità a decine di migliaia di persone di nomina politica.

Il diritto alla partecipazione politica

In questo contesto a me sembra importante sottolineare un dato. Non è indicando nelle retribuzioni dei politici il male da combattere che si contrasta l'antipolitica, il populismo, il crescente astensionismo elettorale. Oltretutto i risultati sono così modesti che si rischia se mai di incentivare questi fenomeni. La risposta giusta sarebbe quella di inserire il tema dei costi della politica in un disegno riformatore che oltre a consentire un consistente e strutturale risparmio per le casse dello Stato riduca l'efficienza decisionale al sistema e rilanci il ruolo dei partiti politici come associazioni democratiche basate sulla partecipazione dei cittadini. Non è un caso che i costituenti formularono l'art. 49 in termini di diritto del cittadino ("i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti").

Non sappiamo se la crisi economica e finanziaria che sta colpendo l'Occidente sia destinata ad aggravarsi ulteriormente, come qualcuno teme. Ancora più rilevante sarà in tal caso l'alternativa davanti alla quale si troverà il sistema democratico italiano: l'accentuazione di un populismo plebiscitario, magari con nuovi protagonisti, accompagnato da pulsioni autoritarie, oppure il ritorno di una politica che sia forte per

l'autorevolezza del consenso dei cittadini, non per la spregiudicata occupazione del potere.

Occorre al riguardo domandarsi anche se il dilagare della illegalità dell'azione pubblica e dei fenomeni di caduta etica dei comportamenti politici e amministrativi, al di là dei profili della responsabilità penale, non abbia concause istituzionali e normative, e non debba quindi essere contrastata con misure che su queste concause incidano. Qui il tema dalla questione morale si collega a quello dei costi della politica. Non tutti forse hanno notato che dalle vicende giudiziarie che hanno occupato le cronache giornalistiche di questi mesi emerge il ruolo rilevante svolto, nel consentire comportamenti illeciti o quanto meno disinvolti, dalle modifiche introdotte, con le migliori intenzioni, a partire dalla seconda metà degli anni '90 nel rapporto fra politica e amministrazione. Si è introdotta la possibilità, da parte di ministri e assessori, di scegliere discrezionalmente dirigenti pubblici anche al di fuori della pubblica amministrazione, e di retribuirli secondo pretesi parametri di mercato, secondo una malintesa applicazione del principio dello *spoils system*. Ciò ha fatto sì che fosse possibile nominare a incarichi di rilievo per la decisione di appalti e simili persone di assoluta fiducia del politico; e questa fiducia è poi stata o tradita o utilizzata in modo da recare ingenti profitti (anche questi certamente fuori mercato) agli amici degli amici. Al tempo stesso, sempre in nome del federalismo, sono stati abolite quasi tutte le forme di controllo preventivo e successivo degli atti amministrativi. Tra le procure della Repubblica e della Corte dei conti da un lato, e la totale discrezionalità dell'amministratore dall'altro, si è aperto un vuoto enorme, che sovraccarica la funzione penale e riduce o elimina la responsabilità politica.

La crisi finanziaria e la necessità di ridurre il debito pubblico potrebbero insomma essere l'occasione per riforme strutturali della politica che, a partire dal tema della riduzione dei costi della politica, al quale l'opinione pubblica si mostra sensibile, modificano profondamente i meccanismi istituzionali sui quali anche la seconda Repubblica rischia di affondare.

La manovra Tremonti non coglie l'occasione, e forse neppure poteva farlo. A sinistra ho l'impressione che non vi sia un'adeguata consapevolezza della posta in gioco e dei rischi che il protrarsi di una situazione come quella attuale può determinare in chi crede nella politica come progetto basato su ideali e valori. Eppure vale ancora la pena di insistere. Ma il tema, se lo si vuole affrontare sul serio, va posto con chiarezza, determinazione, e radicalità di contenuti. Altrimenti, è tutta carne a fuoco per il populismo dell'antipolitica.

>>>> dossier / manovra e manovre

I costi dell'inconcludenza

>>>> Carlo D'Ippoliti

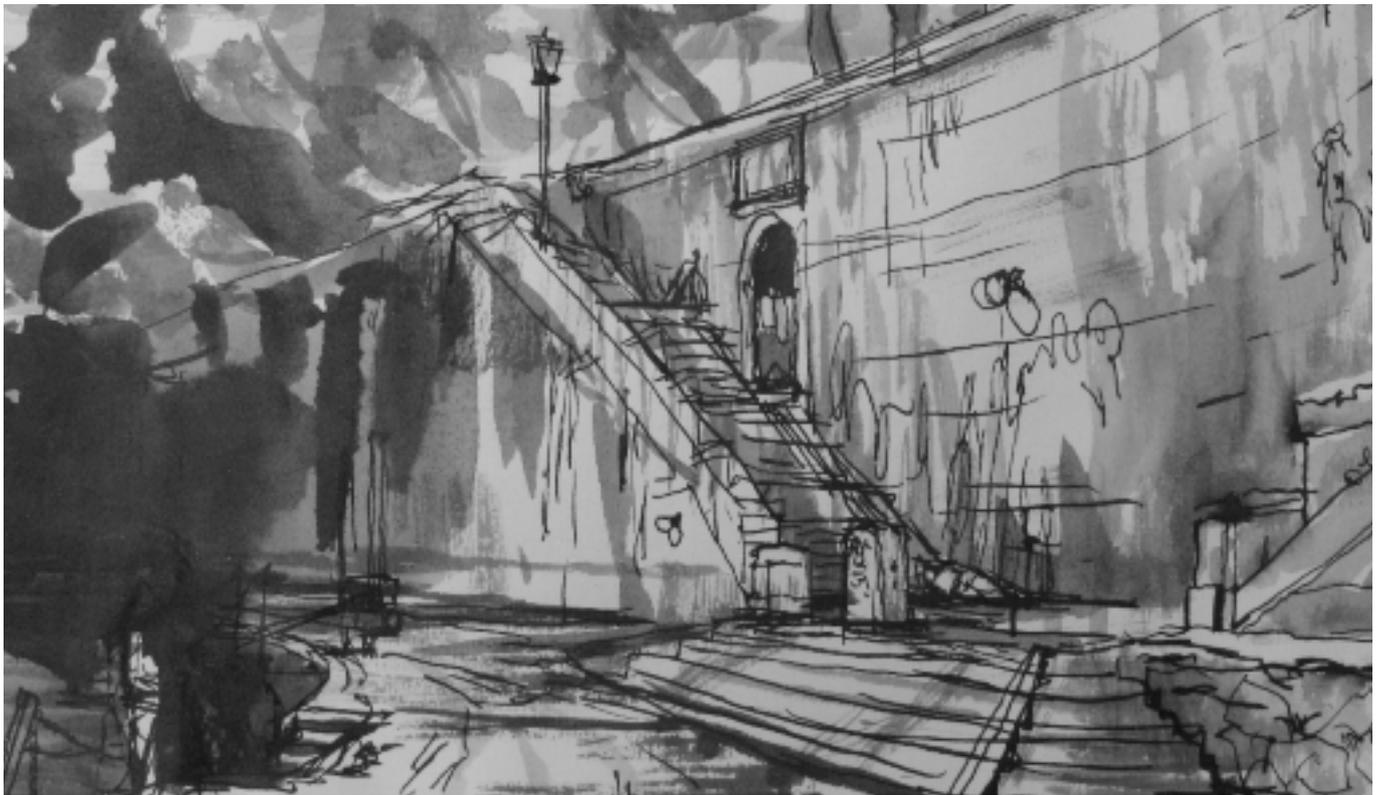


I temi della moralità della classe dirigente, specie dei politici, così come della corruzione, clientelismo e degenerazione nel settore pubblico, sono importanti e rilevanti, ed è un peccato che sembra possano essere affrontati solo in chiave populista e demagogica.

Esistono due ordini di ragioni per cui i “costi della politica” tornano alla ribalta sempre in occasione delle manovre finanziarie, sebbene la loro valenza economica sia perlopiù risibile. Da un lato c’è “domanda” per queste operazioni. La

ragione più evidente è ovviamente di fare un po’ di *make-up* a manovre austere ed indigeste. Ben vengano queste misure, quindi, se i taglietti a questa o quella spesuccia servono a fare approvare al Parlamento e all’opinione pubblica i sacrifici necessari: sono anch’essi un necessario *costo* della politica mediatica, fondata sulla ricerca del consenso immediato e viscerale.

Ma la ragione principale è di tipo *pull*: la seconda Repubblica (e anche la prima, per lunghi periodi) si dimostra inca-



pace di fare riforme, a parte quelle che colpiscono un numero minimo di persone (per questo le pensioni si toccano solo a passettini, coinvolgendo sempre pochi lavoratori sul punto di pensionarsi; o il merito nel settore pubblico lo si introduce con i premi, ma senza le sanzioni).

Esistono intere amministrazioni rigonfie di personale la cui produttività è sostanzialmente nulla, non perché i lavoratori siano scansafatiche, ma perché l'intera amministrazione ha ben poca ragione di esistere, o perché l'organizzazione aziendale andrebbe completamente rivista o comunque perché l'organico è male allocato. Il persistere di sacche di inefficienza nel settore pubblico, e di quelle di privilegio e protezione in quello privato, generano diseguaglianza e immobilità sociale. Se a questo aggiungiamo l'incapacità di riformare e il conseguente senso di inutilità della politica, e la crisi della rappresentanza (quale solo un Parlamento di nominati può generare), sono evidenti – e direi legittime – le ragioni del risentimento popolare contro i politici.

Il problema è che “tagliare le unghie” a questo o quello sfortunato (dal prefetto al sottosegretario di turno) lascia le cose esattamente come sono. In particolare, non risolve il problema della democrazia e della rappresentanza, né quello della moralità della classe dirigente. Invece, come dicevo in apertu-

ra, un problema esiste ed è strutturale. Si tratta del potere e del privilegio che la mancanza di responsabilità e di trasparenza garantiscono a molte più persone di quanto si pensi.

Potere e privilegio, non ultimo in termini reddituali. Confrontando gli stipendi lordi di una serie di alte figure della pubblica amministrazione in diversi paesi, si vede chiaramente che (senza pretesa di completezza) in Italia più una figura è “oscura”, lontana dai riflettori del dibattito e dello scrutinio pubblico, maggiore è la probabilità che il suo stipendio sia quantomeno fuori norma rispetto agli *standard* stranieri (si vedano le Tabelle 1 e 2: i dati sono aggiornati al 2007, ma da allora ci sono stati pochi cambiamenti, e verosimilmente in senso ancora peggiorativo per l'Italia).

Anche la retribuzione onnicomprensiva dei parlamentari italiani, per la verità, si discosta da quella dei loro colleghi europei e americani principalmente per le poste “invisibili”: i contributi per le spese, i gettoni di presenza, la retribuzione dei collaboratori liquidata al parlamentare senza particolari controlli. Nel caso dei politici, a livello locale e nazionale, queste cifre vanno poi spesso a coprire parte delle spese dei partiti (in misura variabile, a seconda dei partiti), e sono dunque la manifestazione di un proble-

ma strutturale: quello del finanziamento e del costo dell'attività politica.

Allo stesso modo, per le amministrazioni sarebbe scorretto concentrare l'attenzione su una figura piuttosto che un'altra, quando il problema è l'intera struttura dei salari: struttura quantomeno "confusa" a voler essere ottimisti, e che certo non crea particolari incentivi al personale.

Entrambi questi nodi, però, richiedono un approccio riformista, non solo nel senso di laico e razionale, ma anche di riflettuto con calma e con sguardo d'insieme, non estemporaneo in occasione della finanziaria di turno. Servirebbe cioè il tipo di interventi strutturali che, come si è detto, la politica del consenso si è ampiamente dimostrata non in grado di fare. Nel caso degli stipendi pubblici nel 2008 si arrivò al più, e dopo martellanti campagne di Villone e Salvi al Senato e Villetti alla Camera, a porre un limite massimo per gli stipendi top. Peraltro sarebbe interessante (ma probabilmente impossibile) verificare l'efficacia e il rispetto di quella misura, a distanza di due anni.

Il tormentone delle Province

Un altro esempio di mix suggestivo tra conformismo, demagogia e fretta di portare un vessillo a casa sono gli enti locali. Come si è detto, gli stipendi non sono certo l'unico, né forse il principale costo della politica. Interi amministrazioni andrebbero drasticamente modificate e forse ridimensionate. Se i tagli del disegno iniziale della manovra Tremonti si concentravano inopportuno su enti di ricerca o di cultura, l'opinione pubblica è solita puntare il dito contro le Province.

E' appena il caso di notare che ad oggi nessun serio studio organizzativo-gestionale ha individuato le Province come enti meno strategici o più inefficienti degli altri. In realtà, per molte attività ordinarie (legate ad esempio alla viabilità, ai rifiuti, all'occupazione, all'urbanistica) le minuscole dimensioni di molti Comuni italiani (1614 sotto i 1 000 abitanti, altri 2161 sotto i 3 000, l'86% di tutti i Comuni ha meno di 10 000 abitanti) appaiono quantomeno inadatte, e solo il campanilismo della tradizione può essere eretto per giustificare l'abolizione delle Province anziché dei Comuni polvere (solo per fare un esempio, in Germania non ci sono Comuni sotto i 10 000 abitanti).

Eventuali riforme, inoltre, non possono occuparsi solo dell'effetto del problema, l'eccessiva estensione della spesa improduttiva e dell'inefficienza nel settore pubblico. Tra le

sue cause occorre invece iscrivere almeno: la graduale riduzione di democrazia e di rappresentatività delle istituzioni elettive, che genera una retorica del "noi/popolo" e del "loro/casta" che si sovrappone alla crisi della formapartito, la mancanza di trasparenza e responsabilità degli amministratori pubblici la perdita di rilevanza dell'etica pubblica.

Nuovamente, una prima misura di questi problemi può essere fornita da un semplice confronto internazionale (si veda la Tabella 3). Nelle passate legislature (e in questo caso la situazione è certamente peggiorata in Italia), le prime dieci professioni rappresentate nel Senato della Repubblica coprivano più del 90% dei seggi, valore non lontanissimo dal Regno Unito (che però ha funzioni ben più limitate per la Camera dei Lord) ma quasi doppio rispetto alla Germania. Inoltre, ben più spiccata in Italia è l'appartenenza di queste professioni al settore pubblico o al cosiddetto notariato, alle categorie già sufficientemente protette da monopoli e ordini professionali.

Voltaire sosteneva che prima della rivoluzione ai francesi i nobili non dispiacevano, finché questi hanno governato bene. Certamente, tanta parte dello scandalo suscitato dalle retribuzioni "dei politici" è dovuta alla insoddisfazione rispetto alla capacità della politica e della classe dirigente attuale di tutelare e soddisfare le esigenze espresse dalla società, mentre è importante ribadire che, da un punto di vista economico, il vero costo della politica sono le mancate decisioni e quelle sbagliate, le inefficienze, le opportunità perse.

È un peccato dunque che la cultura della misurazione dei risultati nel settore pubblico sia ancora insufficientemente diffusa, non ultimo per la difficoltà inerente a definire quale e quanto grande è il "prodotto" di tante amministrazioni: si pensi ad esempio a quelle che hanno ad obiettivo la prevenzione di qualcosa (come la protezione civile), o quelle che forniscono servizi ad altre amministrazioni pubbliche.

È dunque necessario un forte sforzo statistico, per la definizione e la misurazione di *obiettivi e risultati* delle singole amministrazioni ad ogni livello di governo e a livello politico, per rendere gli amministratori responsabili del proprio operato. Da questo punto di vista, non si può non ribadire che al di là della demagogia il pubblico impiego non è in questo tanto diverso dal settore privato, e a parte i casi patologici, la produttività del lavoro dipende non solo e non tanto dall'impegno individuale, quanto piuttosto dalla tecnologia produttiva e dall'organizzazione aziendale. Quindi, nuovamente, dalle riforme.

TABELLA 1. RETRIBUZIONI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NEL 2007

	Italia	Francia	USA	Regno Unito	Germania
Parlamento <i>Segretario Generale</i>	€485.000	n.d.	n.d.	£ 165'900	€119.581
Corte Costituzionale <i>Segretario Generale</i>	€120.000	n.d.	n.d.	£ 198'700	n.d.
Comuni <i>Segretario Generale</i>	€110.000	€200.000	\$ 88.695	£ 76'996	€84.307
Corpo Diplomatico <i>Ambasciatore</i>	€102.820	€87.184	\$ 154.600	£ 133'100	€101.494
<i>Ministro Plenipotenziario</i>	€80.900	€67.324	\$ 145400	£ 98'900	€86.478
<i>Polizia Capo</i>	€650.000	n.d.	\$ 168.000	£ 228'000	€90.979
Carabinieri <i>Comandante Generale</i>	€380.000	n.d.	-	-	-
Guardia di Finanza <i>Comandante Generale</i>	€390.000	-	\$ 168.000	-	-
Corpo Forestale <i>Comandante Generale</i>	€360.000	-	n.d.	-	-
Capo Stato Maggiore	€380.000	n.d.	\$ 186.600	£ 100'000	n.d.

TABELLA 2. RETRIBUZIONI NEL 2007: AGENZIE E AUTORITÀ INDIPENDENTI

	Italia	Francia	USA	Regno Unito	Germania
Banca Centrale Presidente	€450.000	€142.175	\$ 186.600	£ 283'564	€101.494
Agenzia per l'occupazione Amministratore Delegato	-	€60.342	-	-	€119.581
Agenzia delle Entrate Direttore	€350.000	€103.000	\$ 168.000	£ 245'000	€119.581
Collaboratore	€200.000	-	-	-	-
Agenzia Telecomunicazioni Presidente	€440.000	-	-	-	-
Agenzia Dogane Direttore Generale	€350.000	-	-	-	-

TABELLA 3. LA RAPPRESENTANZA NELLE CAMERE ALTE NELLA PASSATA LEGISLATURA

Senato della Repubblica		Bundestag		House of Commons	
Dirigente	16,5%	Avvocato	23,3%	Dirigente/ Imprenditore	19,2%
Avvocato	13,8%	Insegnante	5,5%	Funzionario di Partito	14,1%
Docente universitario	11,4%	Politologo	4,6%	Impiegato	12,7%
Giornalista	9,9%	Economista	4,2%	Insegnante	7,6%
Imprenditore	9,6%	Ingegnere	3,3%	Docente Universitario	7,2%
Insegnante	7,8%	Pubblica Amministrazione	3,1%	Giornalista	7,0%
Pubblicista	7,5%	Assistente Sociale	2,4%	Pubblico Ministero	6,2%
Impiegato	6,6%	Manager	2,0%	Operaio	6,2%
Consulente	5,1%	Ecclesiastico	2,0%	Avvocato	5,5%
Funzionario di Partito	5,1%	Agricoltore	1,8%	Pubblica Amministrazione	4,6%
Prime 10:	93,1%	Prime 10:	52,2%	Prime 10:	90,3%

Fonte: siti internet istituzionali



Peruzzi

FIRENZE

**Pelletteria
e cuoio artistico
fiorentino**

50122 Firenze - Borgo dei Greci, 8-20r - Via dell'Anguillara, 5-23r
e-mail: info@peruzzispa.com

www.peruzzispa.com