

SAGGI TASCABILI LATERZA

1995

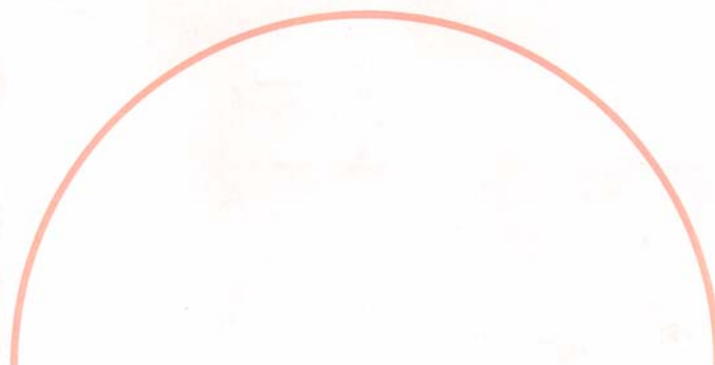
**Dove va
l'economia italiana?**

a cura di Jader Jacobelli

Aquino Arcelli Brunetta Casarosa Da Empoli
Dell'Aringa Del Punta Forte Frey Graziani
Lamborghini Lombardini Luciani Marzano
Masciandaro Palmerio Persico Quadrio Curzio
Ricossa Salvati Savona Samogyi Sylos Labini
Targetti Vaggi Vinci Zanetti

LA TRANSIZIONE

di Nino Luciani



Nino Luciani

La "transizione"

1. *L'Italia in transizione verso «più» mercato e verso «più» Europa con la moneta unica.* L'Italia è in transito verso più mercato e verso più Europa con la moneta unica. Secondo i nostri più autorevoli economisti, e le istituzioni internazionali, il percorso è possibile solo risolvendo prima la crisi attuale, che è di «natura finanziaria» ed «interna al settore pubblico» e che richiede dei rilevanti trasferimenti di ricchezza tra i cittadini (dai consumatori agli investitori, come dice Savona).

Secondo me, il traguardo finale realistico (per quanto dipende dal settore pubblico) è ridurre la spesa pubblica al 40-45% del PIL (dal 55-60% attuale). Questo parametro mi è suggerito dal fatto che la pressione fiscale nominale massima, accettabile dagli italiani negli ultimi venti anni, è stata dell'ordine del 40% e che quindi indica la possibilità realistica di finanziare la spesa pubblica con la sola tassazione. Questo governo (*Berlusconi*) ha vinto le elezioni per l'impegno assunto di guidare l'Italia in questa transizione, ma tuttora la transizione tarda a decollare. Riusciremo a realizzarla? E in quanto tempo? In verità, da almeno vent'anni, l'Italia è tempestata da consigli analoghi, senza che il trend finanziario pubblico si sia invertito, e solo in occasione della crisi valutaria del 1992 il problema è divenuto di effettiva coscienza pubblica.

Per trattare adeguatamente questa problematica, ritengo pregiudiziale **escludere** di affrontarla, in termini normativi macroeconomici. I tempi aurei dei «consigli macroeconomici», tout court, sono finiti,

perché i governi non si sono mai curati di seguire i consigli dei macroeconomisti.

2. La ricerca delle motivazioni del governo, come guida per le previsioni sull'economia italiana: ottenere voti. Questo significa che per investigare il futuro occorre partire dalla ricerca delle motivazioni dei politici. Essa è la via nuova indicata dalla scuola di public choice. Secondo essa i politici sono dei comuni mortali e quindi, come tutti i comuni mortali, sono mossi primariamente dai loro obiettivi personali, per cui l'interesse pubblico sarà realizzato solo se collegato agli obiettivi personali dei politici. Dunque, nè più nè meno di quanto fa l'impresa privata che è mossa, come fatto normale, dalla ricerca di un profitto (ovviamente, è una semplificazione), e realizza un profitto se accontenta il consumatore. Se, però, il legame viene meno è perché c'è una imperfezione nel mercato. Lo stesso è dei politici: se il legame tra i loro interessi personali e l'interesse pubblico viene meno è perché c'è un'imperfezione nel sistema politico. Del resto, la crisi valutaria italiana del 1992 non è stata finalmente affrontata con dovizia di mezzi solo perché dalla sua soluzione dipendeva qualche ulteriore possibilità di sopravvivenza della classe politica al potere?

Come prima conclusione, qualche previsione sul futuro finanziario del settore pubblico in Italia potremo farla solo dopo aver cercato se esiste un collegamento positivo tra gli «interessi dell'attuale classe politica» e quelli che noi classifichiamo come «interessi del paese».

3. I percorsi per un governo: uno è la cattura pro-tempore dei voti con la strumentalizzazione della cosa pubblica, l'altro è la ricerca del consenso nel medio-lungo termine o buongoverno. In un sistema politico fondato sul voto, con mandati brevi sarebbe inutile una disquisizione sul concetto di «interesse del paese», anche perché si tratterebbe di definizioni

soggettive, e più ancora perché nella public choice la definizione soggettiva «veritiera» è quella che raccoglie il consenso elettorale di maggioranza. Per questo il nostro problema si configura come l'individuazione di quell'equilibrio finanziario (o quello squilibrio finanziario) che si fonda su un consenso elettorale vincente per l'attuale classe politica al potere, per periodi brevi. Questa regola è valsa per i precedenti governi e varrà anche per l'attuale.

Vi sono nella public choice enunciazioni raffinate e sintetiche che suggeriscono di cominciare a delimitare l'area di appartenenza dell'elettore mediano, e questo in base al teorema secondo cui nella competizione elettorale vince l'elettore (diciamo il gruppo sociale) che si colloca nella posizione mediana della distribuzione statistica dell'elettorato, classificata rispetto a date proposte programmatiche. Le possibilità di applicazione del teorema presuppongono, tuttavia, piena «mobilità» dell'elettore da una opzione all'altra e piena trasparenza delle opzioni. Sempre secondo la public choice, un governo può raccogliere consenso per due vie: una è la strumentalizzazione della funzione pubblica, l'altra è il «buon governo» (terminologia già resa celebre da Einaudi, con un libro dallo stesso titolo).

4. Sarà possibile anche a questo governo la cattura del voto con la strumentalizzazione dell'attività finanziaria pubblica? La strumentalizzazione della finanza pubblica è la tentazione naturale di ogni governo. Essa consiste nello «spendere molto e in modo contrattuale» per catturare voti, e nel «tassare poco in modo palese».

«Spendere molto e in modo contrattuale» vuol dire: assunzioni clientelari di personale nella pubblica amministrazione, pensioni a strati sociali sempre più ampi, provvigioni sui finanziamenti pubblici al settore industriale e delle grandi opere pubbliche, licenze commerciali e concessioni urbanistiche e territoriali ad usum principis, controllo dei mass media. Quanto sia stato determinante in passato l'uso del bilancio

pubblico per la cattura del voto lo dimostra il rapporto spesa pubblica/PIL che è stato appunto del l'ordine del 60%.

«Tassare poco in modo palese» vuol dire ripianare il deficit di bilancio con fabbricazione di carta moneta e con debito pubblico. In alcuni anni la tassazione ha coperto solo il 60% della spesa. Attualmente arriva al 70%.

Per definizione solo la **tassazione diretta** è veramente palese. Con la **tassazione indiretta** entriamo nel campo delle «**illusioni finanziarie**» (in cui, cioè, non è ben chiaro cosa si paga e chi paga, al di là delle apparenze) e più ancora con la fabbricazione di carta moneta e col debito pubblico. In questo caso si crea un onere in termini di «valore attuale delle imposte future» per l'ammortamento del debito, ma esso non è subito percepito dal cittadino in termini di minor potere di spesa corrente. Questa pratica finanziaria dei passati governi è stata un chiaro ostacolo alla mobilità dell'elettorato e alla trasparenza delle sue azioni.

Quali possibilità ha questo governo di strumentalizzare la funzione pubblica? Anche questo governo sarà tentato a lottizzare e piazzare propri nomi nei posti di responsabilità, e quindi mandare a casa i fiduciari amministrativi dei passati governi.

Ma avrà spazio per farlo, o sarà “costretto” a far bene ?

Sul fronte della spesa, data la situazione pesante, oggettiva, del debito pubblico e la collegata situazione critica dell'Italia nelle istituzioni internazionali, questo governo non ha spazio di cattura di voti mediante l'incremento della spesa pubblica e neppure mediante la preservazione dell'attuale livello di spesa, perché essa in gran parte è bacino di clientele del precedente governo. La via maestra, per questo governo, è dunque ridurre la spesa pubblica. Ma la riduzione della spesa pubblica ha ripercussioni devastanti, molto oltre gli individui colpiti in prima battuta. Ho trovato riproposto proprio in questi giorni un famoso studio di **Keynes** su “*Le conseguenze economiche della pace*”. Si può forse affermare che le

ripercussioni negative, come consenso elettorale, di un aumento della pressione fiscale sono molto minori di quelle di una riduzione della spesa pubblica. Dirò di più: sul lato fiscale, la scienza delle finanze ha indicato, fin dai tempi di Cohen Stuart e di Edgeworth come eguagliare marginalmente i sacrifici individuali o rendere minimo il sacrificio collettivo, per un dato prelievo; invece sul lato riduzione della spesa essa è ancora largamente impreparata. È forse il caso di ricordare la conclusione di una «Commissione di tre saggi», nominata da un precedente governo con l'incarico di fare proposte di riduzione della spesa pubblica. La proposta fu di ridurre del 3% le spese di tutti i ministeri. Strategicamente è un segnale di resa, ma era il solo segnale possibile di valore economico, in quanto colpiva le spese marginali dei ministeri.

Ma, come dicevo poc'anzi, la riduzione della spesa è pericolosa per il consenso sociale subito. Chi ha certi privilegi non vorrà rinunciarvi facilmente, e, dopo tutto, questa è una fascia di persone molto motivata politicamente perché ricomprende di solito la cosiddetta «**nomenclatura**» del precedente governo. A questo proposito, ricordo le esperienze recenti di Lituania e Ungheria, dove lo smantellamento troppo rapido del settore pubblico ha riportato al potere gli esponenti dei passati regimi. E che dire del grande travaglio della Russia nella sua transizione verso il mercato? E che dire, poi, per l'Italia, dello sciopero generale, come reazione alla revisione del sistema pensionistico effettuata da questo governo? Dunque la riduzione della spesa pubblica avrà un percorso lento, e anche i danni economici legati alla situazione finanziaria saranno rimossi con lentezza. Il governo potrà, tuttavia, contare su un paracadute importantissimo: la ripresa dell'economia reale, che è in parte il risultato del clima di fiducia che esso stesso ha trasmesso agli operatori economici: se i danni finanziari saranno assorbiti dall'economia reale, questo governo potrà avere qualche respiro.

Sul fronte fiscale, la riduzione del livello della pressione fiscale come strumento di cattura del voto è a sua volta impraticabile a causa del disavanzo e

della difficoltà di ridurre la spesa pubblica. È, invece, da attendere qualche cattura di voti con modifiche parziali del sistema fiscale: ad esempio della minimum tax per settori di elettorato sicuro, come i commercianti.

5. *Sarà impercorribile la via del buongoverno?* Il buongoverno è qualsiasi azione del governo mirata a procurare più voti positivi che negativi, purché attirati con regole corrette. È una strategia con un fronte globale, che si distingue da quella fondata sul voto di scambio che è invece una strategia con fronti parziali, in successione, propria delle strategie belliche tradizionali, che frammentano le difficoltà e le affrontano separatamente una per una (tipo l'episodio degli Orazi e Curiazi della storia romana, o tipo la strategia di Napoleone). Tale globalità è anche connaturata al fatto che oggi i mezzi di informazione raggiungono capillarmente i cittadini, e quindi potenzialmente «tutti sanno, e simultaneamente», quello che avviene. In termini finanziari, questa strategia globale si può così enunciare: la pressione fiscale genera voti negativi (ossia voti all'opposizione) e la spesa pubblica genera voti positivi. Se l'una è funzione decrescente e l'altra è funzione crescente (come è verosimile), la funzione del consenso elettorale è massima se la spesa pubblica è fatta aumentare fino al punto in cui il saldo marginale dei voti è nullo.

6. *Quali paletti a tutela del buongoverno? La legge elettorale maggioritaria.* In una situazione come quella attuale, la strategia globale è la sola via percorribile per questo governo. E lo stesso sarebbe per qualunque altro governo che fosse in alternativa a quello passato. È un po' come con la guerra atomica, che è per sua natura di tipo globale. Quali le ragioni a favore di questa tesi?

La prima scaturisce dalle difficoltà, illustrate più sopra, di strumentalizzare la finanza pubblica ad *u-sum principis*.

La seconda è la constatazione che sono finiti i tempi dell'impunità del potere politico, perché la nostra gente è molto maturata. E un fatto che va molto oltre l'uscita della nostra magistratura dal limbo (vedi "mani pulite"), perché anzi è ciò che le dà forza per agire come tribunale del popolo.

La terza è legata all'attuale legge elettorale maggioritaria (sia pur con inquinamenti proporzionalisti, diversificati tra Camera e Senato), che è l'aspetto di costituzione materiale di riappropriazione del proprio ruolo, da parte della società civile, e cioè il mezzo che la colloca sopra i partiti, e non viceversa. Il fondamento di questa riappropriazione è che questa legge vuole creare due grandi schieramenti, uno di destra-centro e uno di sinistra-centro, ma secondo una graduatoria facilmente invertibile, nelle scadenze elettorali.

Domanda: perché le due formazioni stanno entrambe aggrappate al centro? Perché il grosso della ricchezza sta nelle fasce di reddito medio-alte e medio-basse, e perché queste fasce costituiscono oltre l'80% dell'elettorato: dunque esse riassumono in sé la forza economica e la forza elettorale. Pertanto, se la legge elettorale promuove solo le prime due formazioni, per ordine di grandezza, tutti i politici cercano l'elettorato di centro che, una volta trovatesi unico decisore, apre una dialettica al proprio interno e di conseguenza si bipolarizza.

A sua volta, legge maggioritaria vuol anche dire legge che permette uno scarto di voti relativamente piccolo tra la maggioranza e la minoranza. Pertanto uno spostamento anche piccolo dell'elettorato dalla maggioranza alla minoranza rovescia l'ordine dei poteri: vale a dire la minoranza diventa maggioranza. Questo conduce ad alcuni effetti: il primo è che il cittadino signor Nessuno diviene un signore di tutto rispetto, e siccome il signor Nessuno può essere chiunque, ecco perché la nuova strategia del consenso ha natura globale e generale. E, se è vero che i politici la sola cosa che temono è di essere cacciati, ecco che non potranno non prendere in considera-

zione il buongoverno come criterio di base della loro azione.

Secondo me, dunque, questo governo è solo una «barchetta», ma che è sospinta da un grande fiume (e qui sta la sua forza), che è la volontà di questa società civile di affrontare finalmente i suoi nodi storici. Il federalismo non è un'idea che nasce oggi in Italia, ma affonda nelle origini dell'Unità d'Italia, in cui già c'erano due Italie: la Centro Nord, aggrappata al Nord Europa, e la Centro Sud oggettivamente gravitante nel profondo Mediterraneo, ma anche allora senza il giusto incastro, dopo le note vicende storiche.

7. Sarà rivalutata la macroeconomia? Sarà semplificata l'IRPEF mediante la progressività fiscale per detrazione? In una situazione che spinge verso il buongoverno, le raccomandazioni di tipo normativo dei nostri macroeconomisti divengono rivalutabili in termini positivi, perché la loro attuazione rafforza il governo e dunque esso ha interesse ad usarle come strumento di consenso elettorale.

Quale percorso, di conseguenza? Il pareggio del bilancio diviene una tappa a cui il governo è costretto a tendere realmente; il costituzionalismo fiscale diviene un mezzo per garantire la trasparenza delle scelte del governo (oggi non è così, perché l'art. 81 permette al governo di avvalersi del debito per ripianare il bilancio); la riduzione della spesa pubblica ha il significato di porre termine alla dipendenza dei cittadini dai partiti; la semplificazione del sistema tributario diviene la possibilità, per i cittadini, di calcolare personalmente l'onere fiscale e la fine della loro dipendenza dal consulente commercialista; la riduzione della pressione fiscale sulle fasce di reddito elevate diviene un mezzo per stimolare gli investimenti e dunque l'aumento, in prospettiva, del gettito fiscale, e così via.

A questa proposito, illustro qui una mia proposta di semplificazione dell'IRPEF. Computer alla mano, ho trovato che esentando per tutti i cittadini una fa-

scia di reddito di 15 milioni di lire, e applicando sul reddito eccedente una sola aliquota del 35%, si ottiene una curva di progressività che, per i redditi fino a 100 milioni, è praticamente identica a quella dell'attuale IRPEF, mentre per i redditi sopra i 100 milioni la curva è un po' più bassa. Tenuto conto delle statistiche fiscali, la caduta di gettito nell'immediato sarebbe trascurabile perché i redditi sopra i 100 milioni danno il 15% del gettito, e quelli sopra i 500 milioni danno un gettito che non arriva a 250 miliardi. Inoltre, riducendo l'aliquota, si ridurrebbe anche il premio per l'evasione fiscale, e quindi calerebbe in tali fasce di reddito (quelle dei maggiori evasori) anche l'evasione fiscale.

8. Un nuovo ruolo dei mass media per la trasparenza della politica? Quale servizio pubblico televisivo? In una situazione che sintonizza l'interesse del governo con l'interesse pubblico, la trasparenza della politica diviene il metodo naturale della lotta politica, perché è il frutto diretto della dialettica tra la maggioranza e la minoranza. Infatti, come il governo ha interesse a rendere pubblica la propria azione, così lo fa l'opposizione. Questo vuol anche dire che la bipolarizzazione dei mezzi di informazione politica sarà presto un fatto permanente, sia pur in continuo divenire. E se, poi, il cittadino vedrà sempre più nell'informazione un modo concreto di seguire i propri interessi, l'informazione avrà finalmente una struttura finanziariamente indipendente: come dire, meno testate, ma ciascuna con un numero di copie molto elevato. La conseguenza ulteriore sarà che i mass media diverranno il mezzo normale che accompagnerà l'alternanza tra i governi, e quindi non saranno più mezzi per la conservazione del potere. In questo quadro anche il servizio pubblico televisivo potrà trovare la sua vera identità, che è di servizio «gratuito» a tutti i cittadini, relativamente a quella componente dell'informazione che ha natura di «bene pubblico».

9. *Conclusione.* Sono fiducioso sul futuro dell'economia italiana: perché la produzione è in ripresa, perché le istituzioni internazionali ed europee chiamano l'Italia a stare con loro e perché la legge elettorale maggioritaria obbligherà i governi a politiche finanziarie globali nell'interesse del paese, con spazi limitati per la cattura del voto mediante la strumentalizzazione della funzione pubblica. Tutto questo in tempi medio-lunghi.