

Da *spending review* a *redde rationem*

Tiziano Vecchiato

Una cura necessaria ma insufficiente

La revisione della spesa da poco approvata è parte della cosiddetta «azione di risanamento» e di messa in sicurezza dei conti pubblici. Ma non basta e già si parla di fase successiva: da *spending review* a *redde rationem*. Gli interventi realizzati dalla revisione della spesa hanno riguardato molti settori pubblici, quelli non abbastanza toccati dalle recenti riforme delle pensioni e del lavoro. Interessano l'Irpef delle regioni in rosso soprattutto a causa dei deficit nella sanità (Sicilia, Calabria, Campania, Puglia, Abruzzo, Molise, Lazio e Piemonte), con una maggiorazione dell'addizionale regionale sull'Irpef, che potrà salire fino all'1,1%. Il riordino delle province dovrà aspettare i «90 giorni» a disposizione di ogni regione per proporre qualcosa di utile. Sarà interessante vedere le proposte e le relative riduzioni di spesa.

Prefetture e città metropolitane dovranno contribuire. Le autonomie locali hanno visto rispettate le proprie prerogative e dovranno decidere come ridurre la propria spesa di almeno il 20%, anche quella generata da enti e agenzie da esse costituite. L'esclusione dai tagli delle istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali non dovrebbe rimandare nel tempo le razionalizzazioni gestio-

Altre misure
di riduzione

nali di questi servizi, con gestioni unitarie auspiccate da almeno 40 anni, ma non ancora adottate in modo efficace.

Altre misure intervengono su questioni specifiche, quali le tasse per gli universitari fuori corso non a basso reddito, le prescrizioni sui farmaci, la rimodulazione dello sconto sui medicinali, la quota che le aziende farmaceutiche devono pagare alle regioni in attesa del nuovo sistema di remunerazione dal 2013, c'è poi il tetto degli stipendi dei manager pubblici e dipendenti di società partecipate dallo stato. Altri interventi di dare e avere interessano le società *in-house*, le agenzie fiscali, le forze dell'ordine, Viminale e Farnesina, le *Authority*, le intercettazioni, le pensioni degli insegnanti, le zone terremotate, gli scioperi nei servizi pubblici, gli enti cinema, l'arsenale di Venezia. Si è operato a tanti livelli, cercando di dare messaggi a molti centri di responsabilità.

Critiche e perplessità

Guerriglia
finanziaria

La principale critica a questa in passato chiamata «manovra correttiva» è stata: «tagli lineari», cioè parti uguali da disuguali. Le forze politiche, a parole, hanno detto che non era giusto, ma poi non hanno saputo fare proposte alternative. La giustificazione: abbiamo preso decisioni necessarie, «sotto ricatto» dei mercati, dello *spread*, delle agenzie di *rating*.

Ma nessuno ha ammesso che attacchi speculativi così sistematici, per intensità e tempistica, potevano essere qualificati come atti di guerra, o meglio, di guerriglia finanziaria, tutelati da leggi nate come liberali e poi diventate liberiste, capaci di tutelare i diritti di qualcuno ma non il bene di tutti.

La possibilità di identificare un «nemico», come avverrebbe in una guerra, è difficilmente praticabile, visto che i fondi non sono di qualcuno ma di «molti nessuno» diffusi in ogni dove, guidati da «alcuni qualcuno». Può essere legittimo destabilizzare interi paesi (con finanza pubblica in grave difficoltà) senza che questi paesi possano tutelare i cittadini più esposti a queste aggressioni, scaricando sui più deboli i costi maggiori di una crisi alimentata dagli egoismi organizzati? Le soluzioni difensive messe in atto e da alcuni

I colpevoli
per il debito

definite «parti uguali tra disuguali» non hanno fatto che penalizzarli ulteriormente.

La risposta difensiva, che tutti conosciamo, è «la debolezza italiana nasce dal dissesto causato da generazioni politiche irresponsabili delle proprie scelte e del proprio impatto successivo». Questa mancata responsabilizzazione ha trasformato i costi di decisioni «senza copertura» in «debito pubblico», a carico di un futuro oggi tragicamente presente.

Quei decisori però non sono «giuridicamente» tenuti a pagare i danni che hanno causato. In democrazia è il voto che dovrebbe essere «premio o sanzione». E poi, lo sappiamo, le colpe sono sempre dei «precedenti» mentre i danni sono per i «successivi», i figli e i figli dei figli. Il «voto democratico» dovrebbe bandire gli irresponsabili, che invece riescono a mantenere posizioni e privilegi grazie a regole elettorali «a propria immagine».

Paghiamo così i costi di un sistema di decisori che si è auto-salvaguardato utilizzando le regole democratiche. Non si chiedono se una rappresentanza democratica «tecnicamente irresponsabile» dei danni economici che ha prodotto abbia titolo di continuare. Una risposta è: sono responsabilità che riguardano i singoli e non le formazioni in cui hanno operato. Chi volesse intentare una «*class action*» per il recupero dei danni non potrebbe farlo. Non potrebbe neppure contare sul voto, con l'attuale sistema elettorale.

Un gioco ad alto rischio

È un gioco ad alto rischio, genera sfiducia e disillusione. Anche il mondo produttivo, senza un sistema di fiducia, cerca altrove condizioni per creare lavoro e ricchezza. Sperimentare fiducia significa poter dare e avere credito. Ma le banche, insieme con le istituzioni, sono anch'esse ostaggio del debito pubblico, visto che finanziano il debito e non abbastanza le imprese.

La fine del tunnel quando si potrà vedere? La crisi è strutturale ed è affrontata in ordine sparso dai governi europei. Senza rigenerare più in profondità le formazioni sociali e politiche è difficile pensare all'uscita dal tunnel. Non riguarda solo la spesa pubblica, ma una società che trova in

Ritorno alla
beneficenza
istituzionale

questa crisi il coraggio e la forza per affrontare questi e altri nodi irrisolti.

Non è quindi soltanto la transizione da *spending review* a *redde rationem*, visto che c'è «altro» da affrontare e i problemi sono grandi, trattati con cure settoriali, palliative riducono il dolore ma non curano il tumore. La domanda dei «disuguali» costretti a pagare in parti uguali è se e fino a quanto l'ingiustizia sarà loro compagna? Fino a quando la loro condizione non diventa problema di tutti?

Gli ultimi sono ultimi, cioè meno rappresentati, più deboli, costretti a vivere con meno mezzi e meno diritti. La riduzione dei diritti di cittadinanza (di *welfare* per usare una parola astratta) può riportarci a una società d'altri tempi, basata su forme di beneficenza istituzionale. Sta avvenendo, ma a vantaggio di chi? La risposta più facile: «del mercato» che potrebbe vendere a prezzi liberi (non a costi standard) le prestazioni che il sistema pubblico non riesce a produrre. Tra queste ci sono i 650mila posti di lavoro generati per dare risposte sanitarie garantite nei livelli essenziali di assistenza. Ma lo stesso si potrebbe dire per altri settori di servizio pubblico, quali l'istruzione, l'assistenza sociale e altro. Chi oggi ne beneficia ottiene risposte per bisogno e per diritto, non per carità, visto che le ha già finanziate con la solidarietà fiscale.

Il nostro sistema solidale offre risposte per aiutare chi perde il lavoro, chi cade in povertà, per tutelare la maternità e l'infanzia ecc. Ha rappresentato una strategia costituzionale per costruire un paese, dare fiducia, per sapere che le difficoltà possono essere affrontate non da soli, potendo contare sugli altri e sulle istituzioni.

In tempi di *spending review* e *redde rationem* tutto questo potrebbe diventare «vorrei ma non posso», facendo credere che non possiamo più permetterci di investire in solidarietà, in servizi alle persone e alla comunità. Sarebbe come un amministratore di condominio che, dopo aver raccolto i fondi per garantire i servizi agli abitanti della casa, dopo aver remunerato sé stesso (le istituzioni direbbero il proprio funzionamento) sostenesse che i servizi finanziati dai condomini (i proprietari) con la solidarietà fiscale non sono da garantire nella stessa misura con cui sono stati finanziati.

Per carità senza giustizia

I sistemi moderni di welfare non sono nati per altruismo e per solidarietà, ma per paura degli esclusi e degli ultimi, dei problemi di ordine pubblico causati dalla loro sofferenza. Solo dopo, e non ancora abbastanza, si è capito che affrontare questi problemi in una logica di investimento (e non solo di trasferimento assistenziale) ha reso possibile una vita migliore per tutti, per i più deboli e i più forti, grazie allo sviluppo sociale ed economico generato. Ma non tutti sono disposti ad ammetterlo e anche per questo la lotta alla evasione è stata definita guerra necessaria contro la destabilizzazione sociale, con danni da poco stimati in circa 180 miliardi di euro (erano 130 nelle stime degli anni precedenti).

Bonificare
senza tagliare
i diritti

La razionalizzazione della spesa saprà bonificare il «funzionamento del condominio solidale» senza ridurre i diritti dei più deboli e le loro possibilità di cittadinanza? Non aumentano oltre misura le disuguaglianze? Il rapporto Ocse del 2011 ci dice che è stato proprio così negli ultimi anni: «La disuguaglianza dei redditi in Italia è superiore alla media dei Paesi Ocse, più elevata che in Spagna ma inferiore che in Portogallo e nel Regno Unito. Nel 2008 il reddito medio del 10% più ricco degli italiani era di 49.300 euro, dieci volte superiore al reddito medio del 10% più povero (4.877 euro) indicando un aumento della disuguaglianza rispetto al rapporto di 8 a 1 di metà degli anni Ottanta» (Ocse, 2011). La cura necessaria potrebbe far morire la malattia e anche il malato.

Il nostro sistema sanitario è da tempo sotto osservazione, a causa di gestioni regionali che hanno accumulato enormi deficit, mentre altre regioni hanno saputo trasformare i proventi della solidarietà fiscale in risposte erogate «per bisogno e per diritto», con un alto tasso di rendimento economico e sociale delle risorse investite.

È stato messo in sicurezza il sistema previdenziale, anche se non è chiaro quanto questa «sicurezza» sarà riservata alle nuove generazioni. Il sistema scolastico ha subito sistematiche penalizzazioni nel corso degli anni, riducendo le remunerazioni degli insegnanti, precarizzando il loro lavoro, mettendo in discussione le garanzie per l'inclusione dei

«Vecchia»
assistenza
sociale

ragazzi con disabilità. Il rapporto Giarda (2012) «Elementi per una revisione della spesa pubblica» a proposito della composizione percentuale della spesa per consumi collettivi, ripartita per funzione dal 1980 al 2009, evidenzia come la funzione «istruzione» valesse il 25,7% nel 1980 mentre nel 2009 il suo valore rappresentava il 20% del totale dei consumi pubblici.

L'assistenza sociale è ancora «vecchia assistenza», malgrado tentativi di riforma. È in gran parte centrata su trasferimenti monetari (90% della spesa) e quindi strutturalmente incapace di trasformare la raccolta fiscale in servizi sociali: per le persone, le famiglie, le comunità locali. La parte trasformata in servizi è un esempio di rendimento delle risorse a disposizione. Potrebbe essere incrementato se sarà attuato il passaggio alle gestioni unitarie intercomunali.

Con la *redde rationem* ci si limiterà a tagliare o si saprà potenziare il rendimento delle risorse a disposizione, concentrandole dove possono fruttare di più, in termini di sviluppo sociale? *Redde rationem* significa chiedere conto dell'esercizio delle responsabilità. È quindi intenzione positiva, se non ridurrà senza motivo le risorse necessarie per una tenuta sociale solidale, se non ci riporterà a una società pre-sociale dove l'aiuto era dato «per carità senza giustizia». In altri paesi non si tratta di un'ipotesi ma di triste realtà.

Rigore e crescita, costo e investimento

Il rigore senza crescita è costo senza investimento, strada senza via d'uscita. Margini di manovra per evitare questo rischio ci sono ancora, tagliando dove si sono concentrati privilegi e inefficienze, a partire non tanto dai «costi» ma dai «danni» della politica irresponsabile, per poi entrare nel merito dei costi delle amministrazioni con un rapporto costo/efficacia ingiustificato, per poi concentrarsi sulla riconversione da trasferimenti a servizi, per poter affrontare il problema delle molte agevolazioni (260 miliardi di euro all'anno) e degli incentivi (36 miliardi) cui non corrisponde una logica di co-investimento.

Il sistema dei trasferimenti senza co-investimento non riguarda le imprese cui non viene chiesto se e in che misura c'è un concorso al risultato e con quale rendimento delle ri-

Strumenti
sufficienti
per superare
la crisi?

sorse messe a disposizione. Rimane poi la voragine del debito pubblico: oltre 70 miliardi di interessi ogni anno e ancor di più in futuro, grazie alla guerra al rialzo dei rendimenti dei titoli di stato, che ha consentito di lucrare non poco sulle difficoltà di interi paesi.

Non è quindi fuori luogo chiedersi se gli strumenti a disposizione per fronteggiare la crisi sono sufficienti, sono adeguati alla sfida, possono essere integrati con scelte ulteriori, coerenti con le emergenze che non riguardano soltanto il nostro paese ma un'intera area geopolitica. Ci si affida a strumenti tradizionali per affrontare problemi inediti che riguardano il presente e soprattutto il futuro di nuove generazioni cui non può essere negata la speranza.

I dati di agosto non promettono bene. Eurostat ci ha appena detto (agosto 2012) che l'intera Europa è a un passo dalla recessione. La variazione del Pil è -0,4% rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente per l'area euro a 17. L'Italia è a -2,5% rispetto allo stesso trimestre di un anno fa. Affondano anche Portogallo (-3,3%), Spagna (-1%), Olanda (-0,5%), Gran Bretagna (-0,8%), per non parlare della Grecia (-6,2%).

I dati della produzione industriale rispetto allo stesso mese dell'anno precedente disegnano una caduta complessiva: -2,1% per Eu 17 e -2,2% per Eu 27, la Spagna è a -6,3%, la Francia -2,6%, l'Italia -8,2%, il Portogallo -4,4%, la Gran Bretagna -4,6%, la Germania -0,4%.

Ce la farà il rigore senza crescita? Serviranno i sacrifici cui sono chiamati a concorrere solidalmente le parti più deboli della nostra società? Sono domande cui non possiamo sottrarci, cui soprattutto non può sottrarsi chi sta scegliendo i rimedi: quello che resta delle forze politiche, il Capo dello stato, l'attuale governo. «*Redde rationem*» è quindi un monito molto serio per tutti.

Scelte per lo sviluppo?

Agenda digitale, aziende innovative, semplificazioni, energia, turismo, liberalizzazioni, scuola, sanità, aeroporti ecc. sono le principali priorità del governo per lo sviluppo. Ma il ministro Passera è consapevole di una necessità: «innovare difendendo e rafforzando la coesione sociale».

Rafforzare
la coesione
sociale

Strano che la coesione sociale rappresenti un ostacolo al cambiamento, allo sviluppo e possa essere contro le nuove generazioni. Ma interessi e privilegi sono così radicati da poter invece mettersi di traverso, contro cambiamenti necessari, per il bene di tutti. Purtroppo sono interessi, privilegi, rendite di posizione dentro e fuori le istituzioni. Un esempio: il direttore centrale «servizi enti e contribuenti» di Equitalia con una lettera sul «Corriere» del 25 agosto (Coco A., 2012) contesta il presidente dell'Anci, per aver parlato di «carrozzone pubblico», dichiarando con soddisfazione «nei primi cinque anni di attività Equitalia ha riportato nelle casse della collettività oltre 40 miliardi di euro». Probabilmente non si è reso conto che in questo modo ha ammesso il fallimento proprio, del suo ente e dei centri di responsabilità collegati, visto che i miliardi da riportare nei medesimi cinque anni avrebbero dovuto essere molti, molti di più: almeno 500.

Ancora più strano è che nelle misure per lo sviluppo ci sia la «*social card*», visto che nessuno in buona fede si sentirebbe di definirla «misura di sviluppo». Anche la Corte costituzionale con una sentenza motivata sui Lea (Corte cost. n. 10 dell'11 gennaio 2010) l'aveva «giustificata» come estrema difesa, dopo che comuni e regioni non fossero abbastanza in grado di aiutare milioni di poveri e impoveriti.

La «patrimoniale» Imu sulla casa, dopo lo scambio elettorale con l'Ici, ci ha fatto capire che la tassazione sui patrimoni è possibile, ma se applicata a tutti (non alla ricchezza dei ricchi), cioè anche alla gran parte di persone che hanno poco (casa e modesti risparmi da lavoro), e che dopo aver pagato le tasse, sono state chiamate a contribuire ancora, ma con un dubbio: «sarà giusta questa equità?».

Nell'agenda per lo sviluppo la povertà dovrà avere il posto che merita (e che l'emergenza sociale richiede), visto che «dagli ultimi e con gli ultimi bisogna ripartire», ma senza misure compassionevoli e assistenzialistiche, rivelatesi inefficaci, come la *social card*, con dispendio di risorse che potevano essere usate meglio.

Un'agenda «per la crescita sostenibile» ha bisogno di grande coraggio, per scelte di sviluppo autentico, «economico e sociale», fatte con lungimiranza, anche in prossimità di

una nuova campagna elettorale, con forze politiche molto timorose del «*redde rationem*».

Riferimenti bibliografici

- Coco A. (2012), *Riscuotere i tributi locali costa e a pagare saranno i cittadini*, in «Corriere della sera», 25 agosto, p. 5.
- Giarda P. (2012), *Elementi per una revisione della spesa pubblica*, Ministero per i rapporti con il Parlamento, Roma.
- Ocse (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Ocse, Parigi.