

Più Stato e più mercato. Riforme economiche e istituzionali*

Marcello Pera

1. Il commerciante di Kant e lo Stato liberale

Tutto ciò che ho da dire sul modo di impostare il tema di questo incontro — la “democrazia economica” — è tanto poco originale che può essere contenuto nella seguente citazione di un aneddoto fatta a mo’ di apologo. “Un ministro francese convocò alcuni dei più accreditati commercianti per sentire le loro proposte sul modo di far rifiorire il commercio, come se poi egli fosse stato in grado di scegliere la migliore. Dopo che l’uno ebbe suggerito una cosa e un altro un’altra, un vecchio commerciante, che fino a quel momento era stato zitto, disse: ‘procurateci buone strade, battete buona moneta, dateci un diritto cambiario che funzioni con rapidità e, per il resto, lasciateci fare’ ”.

La citazione risale a 204 anni fa. È tratta da un’opera di Kant del 1798 (*Il conflitto delle facoltà*) ed è ancora attuale. Kant, il liberale Kant, seguendo la tradizione illuministica di Hume e Smith, e non certo quella romantica e giacobina

* Relazione tenuta a Capri al Convegno dei Giovani Imprenditori, “Democrazia economica. Mercati aperti, etica della trasparenza, società della partecipazione”, 4-5 ottobre 2002 (4 ottobre 2002)

di Rousseau, con questo apologo voleva dire che, in tema di economia, bisogna lasciar fare la società civile, perché ne sa più e meglio di tutti, certo più di qualunque ministro dell'economia (compreso, credo, i ministri futuri degli Stati di oggi). In termini moderni, e secondo gli slogan di oggi, Kant voleva dire: “meno Stato e più mercato”.

Questa lezione kantiana è l'opposto di quella di origine platonica che consiste nell'idea che occorra invece plasmare la società — civile, economica, politica — sulla base di un modello disegnato, o di un progetto adottato, da un decisore centrale. Questa seconda idea, come prova la storia di tutti i suoi molteplici e variegati tentativi di realizzarla, porta al dirigismo, al costruttivismo, allo statalismo, al totalitarismo (ivi compreso il totalitarismo di una maggioranza democraticamente eletta in un democratico parlamento).

Non nego che l'idea platonica sia bella, attraente e anche utopisticamente generosa: dopotutto, che c'è di più consolante che farsi guidare da un progetto in cui ciascuno ha un posto assegnato e il tutto è armonico e equilibrato? Continuo tuttavia a ritenere che l'idea sia sbagliata e perniciosa. Per criticarla, mi affido di nuovo ad un'altra citazione di Kant, tratta dalla medesima opera, in cui, riferendosi alla speranza posta da molti in progetti sociali radicalmente risolutivi, scrive: “è certamente *dolce* immaginarsi costituzioni politiche rispondenti alle esigenze della ragione (soprattutto sotto l'aspetto del diritto); ma è *temerario* proporle ed è *colpevole* sollevare il popolo per abolire la costituzione esistente”. La qual citazione vuol dire anche un'altra cosa: che per quanti progetti si facciano per una società, foss'anche il più nobile, come quello di imporle la libertà e la democrazia, nessun progetto può aver buon fine se non si innesta in una tradizione, un costume,

un abito che quel progetto sia in grado di accogliere, comprendere, apprezzare, coltivare.

Si obietterà che la concezione liberale oggi non è più praticabile, sia perché non ha più alle spalle una dottrina forte e in espansione come ai tempi di Hume e Kant, sia perché, da più di un secolo, essa si urta contro un ostacolo, quello dei diritti sociali e dello stato sociale, che nessuno può e seriamente vuole mettere in discussione.

È vero. Risponderò però all'obiezione ricordando che nessun liberale moderno, da Hayek a Einaudi, mette in discussione lo Stato sociale. Ciò che è in discussione, in tutti gli Stati sociali realizzati in Occidente, sono le sue costosissime storture e degenerazioni, cioè lo Stato assistenziale e clientelare. Contro queste degenerazioni, valgono ancora tre ricette raccomandate da Hayek (e Einaudi: si veda, in particolare, il suo lungimirante *Memorandum* del 1942), e cioè: lo Stato può, e deve, rendere certi servizi sociali, ma non dovrebbe farlo in condizioni di monopolio; gli interventi sociali dello Stato devono essere collettivi, non settoriali e corporativi; la tassazione con cui lo Stato cerca di realizzare la giustizia sociale non deve essere una redistribuzione dei redditi.

Dunque, meno Stato e più mercato. Con la specificazione indicata, però: che “meno Stato” non significa meno servizi sociali. E con un'altra specificazione non meno importante: che “meno Stato” significa meno Stato gestore e erogatore, non meno Stato istituzione. Preso “Stato” in questo secondo senso, la formula sarebbe sbagliata anche, e soprattutto, per un liberale. Al contrario, occorrerebbe dire *più* Stato e *più* mercato. Per dire, naturalmente, più istituzioni, più regole generali, più consuetudini etiche, e più libertà di iniziativa privata.

Questo nuovo slogan, apparentemente provocatorio sol che ci si fermi pigramente alle parole, fa, a mio avviso, al caso per l'Italia. È comunque l'assunto del mio intervento che cercherò di sostenere e di richiamare alla mia e vostra attenzione.

2. *La sfida della competitività*

Fin qui ho cercato di costruirmi una cornice concettuale. Per andare avanti, potrei procedere o *more sintetico*, cioè dai principi alle conseguenze, o *more analitico*, cioè dalla situazione di fatto, dai dati, fino ai principi. Preferisco il secondo modo di procedere perché è più concreto e perché è più chiaro. Quando si parla è bene usare il linguaggio per dire e non per nascondere o alludere; e quando si usa il linguaggio per dire è più facile essere compresi e criticati. Mi sembra un dovere verso se stessi e gli altri.

Parto da un dato storico. L'Italia è stata a lungo vittima di una invadenza eccessiva dello Stato gestore. Dal lecca-lecca al telefono, dal panettone alla posta, dalle sigarette al gas, per anni — in casa, in fabbrica, a scuola, al bar, a teatro, al cinema, nei negozi — abbiamo incontrato lo Stato come produttore, negoziante, amministratore, concessionario, distributore, mediatore. Qualche volta, sotto forma di Stato educatore o precettore o moralista, ce lo siamo incontrato persino in camera da letto.

Si è in Italia una sorta di scambio perverso fra statalismo, con la sua oppressione fiscale, para-fiscale, amministrativa, e corporativismo, fra dirigismo, con la sua pletera di leggi, norme, regolamentazioni, imposizioni, divieti, e clientelismo, con la conseguenza di un sistema legislativo caratterizzato da formalismo, aleatorietà,

frammentarietà. Tutto ciò ci induce ad apprezzare ancor più il nostro sistema imprenditoriale — costituito prevalentemente da una rete capillare di medie e piccole imprese — per aver sviluppato una strenua capacità di sopravvivenza e contribuito ad una forte crescita, in un ambiente, se non ostile, certo poco favorevole al suo sviluppo.

Questo dato storico è ancora in parte un dato attuale, perché ancora in parte attuali ne sono le cause che lo hanno generato. Ricordiamo le principali. La debolezza del sistema capitalistico spesso di tipo familiare; la tentazione e la tendenza, entro questa debolezza, alla domanda di protezione; la fragilità del sistema politico; la necessità da parte delle forze politiche democratiche di anteporre il contenimento degli scontri fra campi contrapposti alle riforme economiche o di usare queste come soluzione di quelli; la inclinazione perdurante, entro questa fragilità e contrapposizione, a sottoscrivere consociazioni, patti, concertazioni, sia politiche che sociali, anche a scapito del bilancio pubblico; la scarsa cultura politica liberale, ancor oggi inversamente proporzionale alla diffusione del termine nella neo-lingua adottata dopo il 1989; la difettosa consapevolezza o la scarsa preveggenza degli effetti della globalizzazione; e forse anche l'astuzia di sottoscrivere patti o parametri con la riserva mentale di allentarli, diluirli, posticiparli.

Se si parte da questo dato storico e in parte ancora perdurante, la prova dell'assunto — che in Italia occorre meno Stato gestore, più Stato istituzione e naturalmente più mercato — richiede alcuni passi.

Per evitare di farne di falsi, ricordiamo intanto i termini del problema. Dobbiamo aumentare la competitività del Paese, che i centri internazionali di ricerca collocano

ancora a livelli bassi e certo non adeguati alle nostre potenzialità: siamo al 23° posto, nel 2001, della classifica mondiale della competitività e, cosa ancor più grave, al 15° in quella dei paesi europei, dopo Portogallo e Norvegia. Per aumentare la competitività, dobbiamo invertire le relazioni fra Stato e mercato. Ce lo impone la situazione.

La crescita dei mercati internazionali e l'incredibile sviluppo della loro velocità; l'unificazione monetaria e economica europea; il definitivo consolidarsi dell'integrazione a livello mondiale: questo e altro rappresentano, da un lato, enormi fattori di potenziale beneficio per il consumatore, ma, dall'altro lato, espongono a rischi molto maggiori quei sistemi nazionali che si ostinano a conservare comportamenti e modelli regolatori arcaici. I processi concorrenziali risultano infatti oggi molto più efficienti e più punitivi, e tengono conto non solo dei risultati ottenuti ma anche dell'ambiente legislativo ed amministrativo nel quale si cerca di ottenerli e si colloca l'attività delle imprese. Insomma, siamo in concorrenza, non solo sul mercato dei prodotti e dei servizi, ma anche su quello delle regole. E possiamo farcela, perché l'Italia ha tutto per vincere — imprenditori, lavoratori, ricercatori, ambiente, sagacia, capacità, duttilità.

3. Un impegno strategico

Se questo è il problema, il primo passo per risolverlo è strategico: dobbiamo impegnarci in una *strategia di riforme*. L'impegno strategico — che è politico, economico, culturale, etico, al tempo stesso — è prioritario su tutto.

Attenzione però al termine e soprattutto al concetto. “Strategia” non significa misura, provvedimento, manovra,

o *una tantum*. “Strategia” significa piano o programma a medio-lungo termine per un obiettivo strutturale: quello, ripeto, della competitività del Paese. Al raggiungimento di questo obiettivo devono concorrere gli attori principali: le forze politiche che lo condividono, in primo luogo il Governo, e le forze produttive, imprenditori e lavoratori. Io credo che oggi esista l’occasione e ne esistano le condizioni.

Per quanto riguarda il Governo e la maggioranza che lo sostiene, occasione e condizioni sono date da quello che l’allora leader dell’opposizione definì il “contratto con gli Italiani”, la larga maggioranza di consensi che quel contratto ha riscosso alle elezioni, la forza e l’autorevolezza politica che, a séguito, di tale maggioranza, il premier può oggi esercitare su Governo e maggioranza.

Poche volte, o forse mai nella storia repubblicana, un Governo ha avuto un’occasione così politicamente “felice”: un premier investito direttamente, sostenuto da una maggioranza ampia, con la prospettiva di un mandato di legislatura, sono occasioni che non possono essere sprecate.

Il “contratto con gli Italiani”, lo ricordo, non era nelle intenzioni e nella formulazione una delle tante manovre per la redistribuzione dei redditi, ma un progetto ambizioso per la creazione di opportunità di generare nuovi redditi. A quel contratto il Governo deve richiamarsi ed essere richiamato. Se lo farà, potrà riguadagnare i consensi dei cittadini che lo hanno sostenuto. Se non lo farà, sarà da essi certamente punito. E anche questa è un’altra occasione “felice” che da poco si è verificata nel nostro Paese: che, così come il sistema produttivo è sanzionato dai mercati se non è competitivo, allo stesso modo il sistema politico di governo, grazie al maggioritario, al bipolarismo,

all'investitura diretta del premier, è oggi sanzionato dagli elettori se non mantiene gli impegni. Si governa se si convince. O, per meglio dire: si convince sulla parola (elettorale), si vince sui fatti (di governo).

Proseguendo nella rassegna degli attori delle riforme, per quanto riguarda gli imprenditori vale un analogo richiamo. Sempre più consapevolmente e largamente rispetto al passato anche recente, gli industriali oggi chiedono un programma di riforme strategiche. Se è così, allora occorre che anch'essi guardino alla logica complessiva e alla direzione delle riforme, respingano le tentazioni al contrattualismo contingente, evitino atteggiamenti di appoggio o critica al Governo a seconda che certe richieste contrattualistiche contingenti siano o no immediatamente soddisfatte. Chi ha chiara una strategia di riforme e tiene ferma la volontà di perseguirla, può essere paziente sui tempi e tollerante sui modi, perché chi è tollerante e paziente su tempi e modi può, e deve, essere intransigente sugli obiettivi e inflessibile sulle eventuali deviazioni o controtendenze che dovessero verificarsi rispetto a tali obiettivi.

Infine, per quanto riguarda i lavoratori, oggi stretti nella morsa perversa di bassi salari, rigidità del mercato e protezioni sociali diffuse ma poco efficaci, io credo che essi pure dovrebbero sentirsi coinvolti in un programma di riforme strategiche. Senza queste riforme, non si accrescono occupazione e benessere. Non solo. Senza riforme strategiche, si creano ingiustizie sociali, la più iniqua delle quali è la disuguaglianza e la divaricazione che si sta accentuando fra la generazione dei figli adulti e maturi, disoccupati, male occupati o precariamente occupati e senza o quasi protezioni sociali, e la generazione dei padri giovani e attivi invece protetti e assistiti.

Bisogna prendere atto di questa contraddizione. Nell'Europa unificata, nel mercato globale, non vale rispondere che i diritti non si toccano. I diritti, ne convengo, non si toccano, perché sono conquiste, passi avanti della società. Ma ciò che è in discussione è proprio il concetto di diritto. Il diritto del ventenne o trentenne a lavorare e assicurarsi una famiglia e una vecchiaia è lo stesso diritto, con lo stesso significato e lo stesso peso, di suo padre men che sessantenne a garantirsi quella fortunatamente lunga giovanile stagione che si chiama — con un termine che stranamente va bene per gli istituti previdenziali ma diventa un insulto per gli individui — “anzianità”? E se si tratta dello stesso diritto — quello del vecchio figlio e del giovane padre — come non prendere atto che non possiamo soddisfarli entrambi allo stesso modo?

Se la strategia delle riforme è il primo passo da compiere per Governo, imprenditori, lavoratori, credo si possa registrare con soddisfazione che essa è sempre più consapevolmente e largamente condivisa e già ci si è incamminati su di essa. E però si deve dire con franchezza che vi sono anche incertezze. Temo che sulla strategia delle riforme non sia stata fatta — da tutte le parti coinvolte — sufficiente informazione e acquisita sufficiente consapevolezza riguardo a mezzi e costi. E temo che vi sia stato un prolungamento di ottimismo anche in presenza di segnali non confortanti forniti dagli indicatori economici nazionali e internazionali. Ora l'opera di verità è finalmente compiuta e perciò gli attori che condividono la strategia delle riforme devono confermarsi nel loro credo e nel loro obiettivo. Quando siano informati correttamente, i cittadini italiani non sono impazienti; se mai, sono responsabili e esigenti.

4. *Le riforme economiche*

Se il primo passo è la consapevolezza e la determinazione nella strategia delle riforme strutturali, il secondo è la definizione di esse. Poiché il campo è arato e noto, su questo punto posso essere rapido.

Le riforme strategiche sono principalmente quelle delle privatizzazioni, dell'ipertrofia legislativa e amministrativa, del settore fiscale.

Per quanto riguarda le privatizzazioni, lo Stato deve certamente diminuire i suoi interventi nei meccanismi spontanei del mercato, tanto più che nelle attuali condizioni di globalizzazione essi sono controproducenti o impossibili. Al tempo stesso, lo Stato deve essere maggiormente attento al funzionamento del mercato. Come dimostrano gli scandali finanziari americani, il mercato si basa su regole. L'idea che l'economia capitalista sia "selvaggia" è uno slogan insensato. Il capitalismo ha una sua etica, che consiste in consuetudini di comportamento anche normativamente codificate.

Sulla ipertrofia legislativa e amministrativa, c'è da dire che troppo spesso l'intervento pubblico in economia è strutturato secondo modelli che non tengono adeguatamente conto del rapporto fra i costi che si fanno ricadere sul sistema economico e i benefici che ne conseguono. In molti casi, regolamentazioni pensate per il raggiungimento di determinate finalità pubbliche vengono mantenute in vigore nonostante la loro applicazione abbia un rapporto costi-benefici negativo o siano venute meno le ragioni che ne avevano consigliato l'adozione. Qui è fondamentale che il principio di sussidiarietà discenda

dall'empireo delle affermazioni teoriche per diventare criterio guida nella pratica quotidiana del legislatore e delle amministrazioni pubbliche. Vale ancora il principio di Einaudi: "conoscere per deliberare". In questo caso, conoscere innanzitutto il costo che si scarica sul sistema delle imprese e sui cittadini.

Quanto al settore fiscale, storicamente il nostro sistema tributario si è contraddistinto non solo per il livello elevato della pressione, ma anche per il carattere particolarmente disorganico degli interventi di riforma. Per i contribuenti, ed in modo particolare per le imprese, il carico fiscale è reso particolarmente oneroso sia dal livello delle aliquote sia dalla complessità della disciplina e dall'inefficienza dell'amministrazione finanziaria. Troppo spesso, inoltre, la leva fiscale è stata usata per fini impropri, di redistribuzione, incentivazione o disincentivazione. Ciò ha determinato effetti distorsivi del mercato, ha falsato i processi concorrenziali, ha assicurato rendite di posizione a coloro che sono stati meglio in grado di rappresentare e proteggere i propri interessi nelle sedi istituzionalmente competenti, ma soprattutto ha finito per sviluppare un sistema tributario assai poco affidabile, perché costruito sulla base di esigenze contingenti e mutevoli. Mentre, qualità essenziale di un buon sistema fiscale è la solidità, la ragionevolezza delle norme, la semplicità negli adempimenti.

Vi sono naturalmente altri temi tra le riforme strategiche che dobbiamo ricordare, se non vogliamo essere struzzi: la ricerca, la flessibilità, il sistema previdenziale.

Quanto alla ricerca, mi limito ad una domanda. La ricerca scientifica italiana avviene ormai prevalentemente, se non completamente, nell'ambito universitario. La domanda perciò è questa: se il sistema universitario assorbe

pressoché tutte le risorse nell'educazione e negli stipendi, in particolare di un corpo docente poco flessibile e poco avvezzo alla competizione, come si potrà incentivare la ricerca e godere dei benefici economici che da essa conseguono? Se le spese mantengono solo la struttura e poco i laboratori e gli esperimenti, come si produrranno progetti, prodotti, brevetti, tecnologie?

Quanto alla flessibilità del lavoro, con il "Patto per l'Italia" sono stati fatti importanti passi avanti, quelli compatibili con lo stato attuale delle relazioni sociali.

Resta la questione del sistema previdenziale. So che è una sorta di tabù, in Italia e altrove. Ma è pur sempre un problema, anzi, è *il* problema che non si può ignorare e che le parti devono affrontare. Se i governi nazionali non ne hanno la forza, allora è la loro unione europea che dovrebbe metterlo nella propria agenda. A che cosa, se no, valgono la moneta unica, l'unificazione dei mercati, la Convenzione, la Costituzione europea, se poi non rendono l'Europa competitiva rispetto all'America e ai mercati mondiali? E a che cosa vale la sempre più insistita domanda di revisione dei patti se non a farne altri che creino più sviluppo? Soprattutto gli europeisti convinti dovrebbero porsi queste domande.

5. Le riforme istituzionali

Questo richiamo all'Europa, mi introduce al terzo e ultimo passo per provare il mio assunto che in Italia abbiamo bisogno di più Stato e più mercato. È il passo delle riforme istituzionali.

Ho avuto occasione più volte di richiamare la opportunità e la necessità di questo passo e sono ancora

stupito che il mio richiamo sia stato flebilmente ascoltato o negletto. È un errore. Le riforme istituzionali sono tanto importanti quanto le riforme economiche. Di più: esse sono la condizione per le riforme economiche.

Che noi siamo ancora nella situazione della “transizione incompiuta”, come la chiamava Guglielmo Negri, lo provano alcuni dati indiscutibili.

Abbiamo un sistema che, di fatto, prevede l’investitura diretta del premier, ma, di diritto, non consente a tale premier poteri sui ministri, sull’agenda in Parlamento, e sul Parlamento medesimo nel caso in cui la maggioranza venga meno. Abbiamo introdotto l’elezione diretta dei presidenti delle regioni, ma non abbiamo ancora controbilanciato il potere di tali presidenti con un premier e un esecutivo altrettanto forti. Siamo nella fase iniziale del federalismo, e un’altra più incisiva già si annuncia, ma conserviamo il bicameralismo perfetto. Ed è ormai consolidato il bipolarismo politico, mentre non ci sono strumenti regolamentari, anzi, ce ne sono di contrari, per accompagnarlo con un bipolarismo parlamentare.

Questa situazione crea malessere istituzionale a cui se ne aggiunge un altro politico. Il bipolarismo implica reciproco riconoscimento e legittimazione degli schieramenti alternativi. Questo oggi è ancora insufficiente. Al richiamo insistente alla mera forza dei numeri in Parlamento da parte della maggioranza si contrappone l’ostruzionismo crescente da parte dell’opposizione, in un circolo vizioso in cui un richiamo rafforza l’altro e tutti e due mettono in difficoltà le istituzioni.

Anche se non sembra, tutto ciò costa parecchio, politicamente e economicamente, a catena. Le mancate riforme istituzionali creano le condizioni dell’instabilità politica. L’instabilità politica produce inefficienza delle

decisioni, che diventano lunghe e incerte. L'inefficienza delle decisioni costringe ad un rallentamento delle riforme strutturali, le quali possono essere ostacolate o bloccate anche da piccoli gruppi. E il rallentamento delle decisioni riguardanti le riforme strutturali induce all'adozione di misure facili o di emergenza. Alla fine, tutta la catena dei costi si scarica sul sistema produttivo e sui cittadini.

Non è responsabile fingere di ignorare questo stato di cose o tollerarlo oltre misura. Se non bastasse la nostra esperienza a dircelo, si dovrebbe almeno confrontarla con quella di altri paesi o ascoltare le voci degli organismi internazionali. In uno studio del Fondo Monetario Internazionale del febbraio del 2001, dedicato alla correlazione fra sistemi politici e spesa pubblica, si scrive che "nei paesi con una più debole rappresentanza locale nelle sedi legislative, il totale dei trasferimenti governativi tende ad essere più elevato". E in un'audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato, il Governatore Fazio ha detto che "ci muoviamo in direzione di una maggiore autonomia degli enti territoriali come è previsto dalla legge e come è auspicabile, senza conoscere i dati di bilancio dei vari enti".

Questo stato di cose è grave, ma ancor più grave è che non esista ancora una sede istituzionale in cui si discuta la compatibilità fra finanza locale e bilancio nazionale e le autonomie siano chiamate ad una comune assunzione di responsabilità. Che i presidenti delle regioni singolarmente si facciano sindacalisti del proprio territorio e tutti insieme del sistema delle autonomie è legittimo e comprensibile, ma non sembra produrre risultati virtuosi.

Non sto dicendo che le regioni sono egoiste. Richiamo invece la loro attenzione che sarebbe in primo luogo interesse loro, oltre che di tutti i cittadini, spingere per

quelle riforme che le rendano più protagoniste, e che evitino di farci passare dal federalismo consociativo, quale avevamo, a quello rissoso, quale rischiamo di avere, anziché a quello cooperativo e solidale, che tutti vogliamo.

Lo ripeto: se richiamo questa situazione, non è per ubbia costituzionale o per mania istituzionale. La ragione principale riguarda i costi e le compatibilità.

Ha detto di recente il commissario europeo Mario Monti che la decenza del dibattito politico è una “infrastruttura”. Concordo pienamente con lui. Per parte mia, aggiungo che anche il decoro istituzionale lo è. Ad esso dovrebbero dedicarsi tutte le forze politiche in uno spirito di concordia costruttiva almeno riguardo all’obiettivo. E perciò rinnovo il mio richiamo, soprattutto davanti ad una platea che richiede riforme economiche strutturali. Si rifletta che le riforme strutturali le fanno le forze politiche dentro le istituzioni. E se le istituzioni non sono riformate, le riforme strutturali diventano più difficili. Ecco perché richiedo *più* Stato: il senso in cui lo dico e lo spirito per cui lo ripeto, credo che ora dovrebbe essere chiaro.