

Economia & lavoro

CONTROLLORI E CONTROLLATI. Sabino Cassese interviene sulla divisione dei poteri

«Authority, tutela del mercato dal potere pubblico»

L'ex ministro della Funzione pubblica e uno dei maggiori studiosi delle pubbliche amministrazioni, Sabino Cassese, interviene sul tema dei «poteri indipendenti» in un sistema politico dell'alternanza. Sono una garanzia per il mercato, non tutelano interessi «pubblici» ma «del pubblico». «Essi — afferma Cassese — vanno considerati come la parte costitutiva di una democrazia moderna, policentrica ovvero pluralista».

RENZO STEFANELLI

ROMA. Col metodo adottato sin qui le privatizzazioni creano una vasta platea di piccoli azionisti senza un punto di riferimento: sbagliato il metodo, in quanto non valorizza le gestioni collettive, ma anche inadeguato l'inquadramento istituzionale del mercato.

Abbiamo privatizzato l'Ina ma, ora, il pericolo di perdere i risparmi assicurativi, non più riassicurati, è aumentato. Non è un caso. La nuova legge bancaria ha creato i gruppi, la banca universale, polifunzionale. Ma dal lato di chi ne usa i servizi non è andata al di là di alcune norme sul credito al consumo e ipotecario. Per fare un mercato bisogna essere almeno in due; tre è meglio. Di questo si occupa l'Authority per la concorrenza: basterà perché, nasce un mercato, concorrenziale dell'energia elettrica e delle telecomunicazioni?

Nella risposta a questi interrogativi c'è uno spazio, forse centrale, sul ruolo che potranno svolgere le istituzioni di vigilanza. Nel linguaggio dei giuristi le «Amministrazioni indipendenti» che governano il mercato. Proprio in questa fase di trasformazione del mercato si discute molto della loro autonomia dall'Esecutivo.

Abbiamo chiesto un'opinione a Sabino Cassese, ex ministro della Funzione Pubblica e tra i principali studiosi della pubblica amministrazione in Italia. Cassese comincia con una messa a punto: «Le autorità di garanzia dei mercati — noti che non parlo di «autorità che governano i mercati», come lei fa, perché ritengo l'espressione sbagliata — servono dovunque perché utili a stabilire una distanza fra Stato ed economia. Di questa separazione vi è bisogno perché le autorità indipendenti di garanzia operano non in funzione di interessi statali e pubblici ma a protezione di interessi collettivi, del pubblico. In

altre parole, la Consob non deve servire a dirigere il mercato dei valori mobiliari bensì a tutelare i risparmiatori».

Ma la sensibilità per questa esigenza non è sempre la stessa. I cambiamenti politici e istituzionali in corso come potrebbero influenzarla?

Quando viene introdotto un sistema di tipo maggioritario che rafforza il governo (o produrrà, a breve tempo, un effetto di questo tipo) l'esistenza di autorità amministrative indipendenti nell'area finanziaria o in altri settori serve anche ad un altro scopo: quello di deconcentrare i poteri, di specializzarli, di non rendere tutti dipendenti dal centro. Sylos Labini, se non ricordo male, ha osservato, qualche anno fa, questo fenomeno di dipendenza dal governo che è tipicamente italiano dicendo che la vita istituzionale italiana è un po' come l'opera dei pupi: tutti agiscono secondo la volontà del burattinaio.

Ma qual'è allora la linea di demarcazione dell'autonomia rispetto dell'Esecutivo e delle Amministrazioni?

Non è fondamentale stabilire quello che spetta al governo ma definire la misura dell'indipendenza dei poteri autonomi. In questo senso è importante la legislazione che li regola. Le questioni cruciali sono le seguenti: l'ambito delle funzioni (che deve essere sufficientemente determinato e non intersecarsi troppo con quelle del governo), gli organismi di nomina dei titolari delle autorità indipendenti (che devono essere quanto più possibile lontani dal governo e, ove possibile, più d'uno come nel caso della Corte Costituzionale), l'assenza di indirizzi condizionanti governativi, la non assimilazione dei poteri indipendenti

ad uffici amministrativi per rendere indipendenti questi organismi da organi che costituiscono fattori di burocratizzazione come la Corte dei Conti.

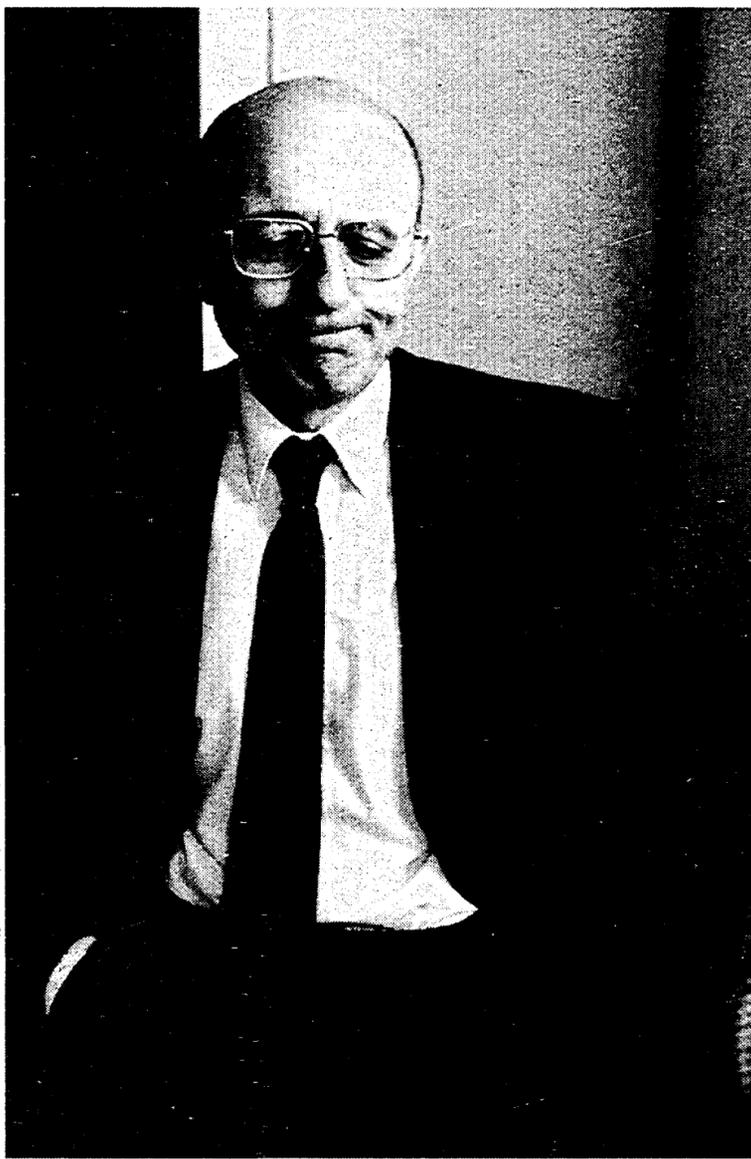
In chi mette in discussione l'autonomia vi è forse anche una reazione a quel fenomeno di intesa fra gli opposti che è stato definito come «consociativismo» o la diffidenza verso istituti giuridici di recente importazione...

Intanto non parlerei di consociativismo. L'espressione è stata adoperata, qualche decennio fa, da alcuni studiosi americani con riferimento a paesi di piccole dimensioni governati, per lo più, da due partiti, d'intesa fra di loro. In Italia, invece, vi è stata una forma di concorrenza attenuata fra i partiti. Poi, i modelli più importanti non sono neppure quelli europei. Per andare indietro bisogna risalire agli *inspectores* dell'Inghilterra vittoriana e alle prime *Independent Regulatory Commissions* della fine del secolo scorso. Vengono, poi, le esperienze di alcuni Stati americani e, principalmente, l'esperienza degli anni Trenta nel Nord America. Questa costituisce la grande alternativa alle forme di controllo dell'economia mediante strumenti di pianificazione.

Altre culture, appunto. E il loro inserimento nel quadro istituzionale italiano che fa discutere.

Infatti, l'aspetto fondamentale è che le amministrazioni indipendenti servono a rendere la nostra democrazia meno imperfetta. I poteri pubblici si sono sviluppati in Italia sempre intorno al centro. I grandi contropoteri che la corrente liberale ha innestato nella «dittatura elettiva», in cui consiste la democrazia, dai poteri locali, ai giudici, agli organi di controllo della costituzionalità delle leggi, allo stesso bicameralismo in Italia o non hanno funzionato od hanno funzionato poco. Dunque i poteri indipendenti vanno considerati come la parte costitutiva di una democrazia moderna, policentrica ovvero pluralista. Essi debbono entrare in un sistema di pesi e contrappesi che serve a rendere più ponderato e, nel complesso, più saggio e mite l'agire dei poteri pubblici.

Insomma, per Cassese non è solo questione di sviluppo del mercato. Anche se di lì si è partiti.



Sabino Cassese

Veziò Sabatini

Antitrust comunicazioni? La Lega: «Prima la legge»

Subito un'authority sulle comunicazioni? - No. Prima occorre varare una nuova legge antitrust altrimenti si rischia di rimpiangere tutto per almeno due anni. Prima va quindi portata a termine le disposizioni previste dalla legge Mammì e poi si dà il via alla nuova fase con la costituzione dopo l'approvazione della legge di una authority, o meglio, come la chiamiamo noi, un'agenzia con poteri forti. Antonio Marano, sottosegretario al ministero delle Poste, leghista, non ha dubbi. «Le concessioni — spiega — entro l'anno saranno assegnate a tutti, terminiamo il piano di assegnazioni frequenze, che è una prima scrematura, dopodiché, nel '95, da quando riusciremo a operare in una nuova legge che riveda tutto l'assetto generale, avvieremo

l'agenzia. Che sarà un organo di controllo, verifica e rispetto delle regole dettate dalla costituzione, dalla legge sul settore informazione ma anche su aspetti come la concessione e la pubblicità. Si quindi ad una authority sul settore delle comunicazioni ma al momento giusto: e cioè dopo l'approvazione da parte del parlamento di una nuova legge antitrust firmata Lega: la presentazione a Camera e Senato è prevista per settembre. Si tratterà di un progetto globale cui stanno lavorando per il settore comunicazione lo stesso Marano, per l'industria e i servizi pubblici il ministro del Bilancio, Giancarlo Pagliarini e per la parte politicamente forse più attesa, il cosiddetto blind trust, lo stesso Umberto Bossi.

Contro l'evasione nasce una nuova «anagrafe»

Ici: verifiche incrociate ministero Finanze-Comuni

ROMA. Sono vicini alla via i controlli incrociati tra il ministero delle Finanze e i Comuni sulle dichiarazioni e i versamenti dell'Imposta comunale sugli immobili (Ici), per arginare il fenomeno dell'evasione che, per questa imposta, lo scorso anno si è avvicinato ai 3.000 miliardi.

Il ministero delle Finanze, infatti, con un decreto pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale da ieri in edicola, ha approvato le modalità per l'interscambio, fra i Comuni e il sistema informativo del ministero, dei dati e delle notizie delle dichiarazioni Ici.

La base informativa sarà costituita da una apposita «anagrafe», nella quale saranno contenute numerose informazioni sugli immobili e sui contribuenti (dalle generalità al numero di telefono). Questa

banca dati sarà coperta dal «segreto d'ufficio» e verrà realizzata, in consorzio, dall'Anici (l'associazione nazionale dei Comuni) e dal Consorzio nazionale dei concessionari della riscossione. Il decreto stabilisce che il ministero trasmetterà ai Comuni i dati contenuti nelle dichiarazioni dei terreni e dei fabbricati «relativi alla situazione al primo gennaio '93». Per i Comuni superiori ai 30 mila abitanti è previsto la consegna di dischetti e nastri magnetici, oltre al software necessario alla lettura e alla stampa, con il computer, dei dati. Le informazioni potranno essere inviate anche per via telematica e i primi controlli partiranno a novembre, mese in cui il ministero inizierà a spedire i dati ai Comuni.

Per mantenere sempre aggiornata l'anagrafe-Ici gli enti locali do-

vranno a loro volta indicare al fisco tutte le variazioni riguardanti gli immobili (i trasferimenti e le vendite). Un ruolo chiave sarà riservato al consorzio Anici-Cnc (concessionari della riscossione) che deve provvedere all'acquisizione dei dati e alla loro trasmissione ai comuni, oltre che all'aggiornamento dell'anagrafe in base ai cambiamenti. Le informazioni raccolte saranno utilizzate dal ministero delle Finanze — è scritto nel decreto — «per le attività di accertamento e di liquidazione dell'Ici». Per la loro delicatezza saranno comunque coperte dal «segreto d'ufficio», segreto al quale è obbligato anche il consorzio Anici/Cnc che, dovrà inoltre «adottare misure idonee a garantire la massima riservatezza dei dati acquisiti».

Svimez

«Sarà vera ripresa solo nel '95»

ROMA. Bisognerà aspettare il '95 per la vera «svolta» ed un'economia in vera ripresa. E quanto si ricava dall'ultimo rapporto Svimez. Per quest'anno pil, valore aggiunto industriale, consumi privati interni ed investimenti «dovrebbero segnare variazioni positive sia per il Centro-Nord, sia per il Mezzogiorno». Ma qui resterà il divario, di segno negativo, rispetto al resto del Paese. Nel quadro delineato dalla Svimez, infatti, «si confermerebbero differenziali di andamento a sfavore del Sud: per il pil + 0,6% contro il + 1,3% del Centro-Nord. Idem per valore aggiunto e investimenti. Per il '95 le previsioni sono senz'altro più favorevoli: «L'inversione di tendenza del '94 si rafforza e mostra un'economia in decisa ripresa. Il Mezzogiorno dovrebbe registrare andamenti più allineati a quelli del resto del Paese».

Redditometro

Più severo e «formato famiglia»?

ROMA. Il redditometro potrebbe essere applicato non più al singolo contribuente ma a tutta la sua famiglia. Questa modifica, che accompagnata ad altri ritocchi renderebbe più preciso questo strumento per individuare gli «evasori», potrebbe essere introdotta insieme a norme che facciano scattare immediatamente l'accertamento quando risulti una differenza tra i calcoli del fisco e i versamenti del contribuente.

È un redditometro più preciso ma anche più severo quello che il Secit, il servizio dei super ispettori del ministero delle Finanze, propone nella sezione «studi e proposte» della tradizionale relazione annuale. Nella proposta riportata dal Secit — che è stata elaborata da un apposito gruppo di lavoro al quale hanno partecipato esperti del ministero, della Guardia di Finanza, della Banca d'Italia, dell'Istat e della Sogei — si ipotizza l'applicazione del «redditometro» non al singolo ma alla famiglia «prevedendo apposite regole per ripartire fra i componenti del nucleo il maggior imponibile eventualmente accertato». Eliminati alcuni indicatori di capacità contributiva come le roulotte, i cavalli e le riserve di caccia, i super-ispettori del Secit propongono un vero e proprio decalogo di modifiche da apportare all'attuale «redditometro».

Per valutare il tenore di vita dei contribuenti viene riproposto l'esame delle bollette Enel e Sip e delle spese per assicurazioni sulla vita e contro gli infortuni. Dovrebbe però essere modificato — secondo la proposta riportata dal Secit — anche il valore dato ad altri indicatori (autovetture a gasolio, collaboratori familiari, imbarcazioni) e bisognerebbe differenziare i «moltiplicatori» previsti per le tre zone (Nord, Centro, Sud) «arandoli» con la struttura dei consumi e con il rapporto-consumi, dati che vengono annualmente forniti dall'Istat. Si chiede poi un diverso calcolo degli incrementi patrimoniali osservati (otto anni per gli immobili e quattro per gli impieghi di altra natura). La severità del redditometro sarà però data dal suo utilizzo. Si propone così di far scattare l'accertamento non più quando il reddito dichiarato risulta incongruo per due o più anni (come accade ora) ma immediatamente, pur tenendo conto di una «franchigia» pari alla differenza tra reddito calcolato e reddito dichiarato l'anno precedente. Grazie alla maggiore precisione di questo accertamento viene inoltre suggerito di eliminare l'abbattimento di un quarto del reddito calcolato con il redditometro: è questo un meccanismo di «garanzia» che oggi consente di approssimare del 25% la differenza tra il reddito calcolato dal fisco e quello indicato dal contribuente, evitando così di incappare in «casi particolari».

LAVORO e libertà

Gentile Presidente del Consiglio, il mio nome è _____ e abito nella città di _____

Sono ubbidiente, volenteroso e pieno di amor fraterno. E' per questo che le scrivo. Perfettamente consapevole delle difficoltà e dell'umiliazione in cui versano tanti miei coetanei privi di un'occupazione, Le chiedo una Sua cortese sollecitudine nel mantenere le promesse che Le abbiamo sentito pronunciare durante la scorsa campagna elettorale, in particolare riguardo al milione di posti di lavoro. Confidando nella Sua conoscenza del fatto che chi onora le promesse è persona di valore, Le invio i miei più sentiti auguri di buon lavoro.

In fede _____

Le proposte sul lavoro del governo Berlusconi sono inaccettabili. Ritagliate e spedite al Presidente del Consiglio dei Ministri, on. Silvio Berlusconi, Palazzo Chigi, Piazza Colonna 370, 00187 Roma

A cura della Sinistra Giovanile nel Pds