

Chapter di Roma – Fondazione Centesimus Annus Pro Pontifice

Spunti di riflessione su nuova normalità nell'ottica della sostenibilità – DOCUMENTO SINTETICO

In questi momenti drammatici per l'Italia, l'Europa e il mondo intero, dove tutte le nostre certezze, la nostra quotidianità, i nostri affetti, il nostro lavoro e più in generale il nostro futuro vengono messi in profonda discussione è opportuno come Fondazione avviare alcune riflessioni ma soprattutto alcune proposte per il nuovo mondo che verrà.

All'interno di questo nuovo scenario, altamente instabile e pieno di incognite, il Chapter di Roma ha deciso di proporre alcuni spunti di riflessione su tematiche estremamente attuali. Tra tutte ci siamo concentrati su quale debba essere il ruolo dello Stato nella economia e su quali interventi possano essere realizzati in alcuni settori chiave quali le infrastrutture e la sanità. Il tutto nell'ottica della sostenibilità, economica e ambientale.

Per inquadrare meglio l'intera tematica è opportuno fissare innanzitutto il nostro punto di vista su quale deve essere per noi il ruolo dello Stato nell'intervento economico: un sistema fortemente liberista rischia di "lasciare indietro" le classi più deboli, così come per altro la libera iniziativa privata e imprenditoriale deve essere garantita come fonte insostituibile per lo sviluppo. Di conseguenza un sistema misto di Stato sociale risulta probabilmente ancora il modello migliore dal punto di vista economico, in quanto garantisce che lo Stato abbia un ruolo centrale nei settori chiave per l'economia come ad esempio le infrastrutture e la salute.

Il paper affronta alcuni cenni storici su quello che è stato nel recente passato il ruolo dello Stato nella economia italiana, poi presenta una proposta in merito a come rendere sostenibile il debito pubblico e infine fornisce alcuni spunti di riflessione sui settori delle infrastrutture e della sanità in ottica di collaborazione fattiva tra pubblico e privato.

Cenni storici dello Stato nella economia italiana nell'ultimo secolo

A seguito della crisi finanziaria del 1929 in Italia, fu costituito nel 1933 l'Istituto per Ricostruzione Industriale, dapprima come ente provvisorio, poi, nel 1937, come ente definitivo.

L'IRI venne istituito per il "salvataggio" delle imprese, sia industriali che creditizie, in crisi, onde evitare che si realizzasse una situazione simile a quella americana: chiusura delle aziende, perdita dei posti di lavoro e delle stesse banche non più in grado di restituire quanto dovuto ai risparmiatori.

Dopo l'IRI, nel 1953, venne istituito l'ENI (Ente Nazionale Idrocarburi) configurato, al pari dell'IRI, come ente pubblico economico con partecipazioni in società per azioni.

Con la legge del 22 dicembre del 1956, venne istituito il Ministero delle Partecipazioni Statali. Con l'istituzione di questo Ministero si sancì il principio che lo Stato non potesse essere azionista diretto: le azioni in proprietà diretta dello Stato vennero infatti attribuite agli enti di gestione, a loro volta sottoposti al controllo dello Stato.

È opportuno, a questo punto, per una più completa visione d'insieme, citare il c.d. Stato Finanziatore. Negli anni '60 e fino agli anni '70, infatti, si sono sviluppate diverse forme di ausili finanziari pubblici ai privati, dal contributo a fondo perduto al c.d. premio,

erogato, a differenza del precedente, non ex ante ma ex post, quando sia stato raggiunto l'obiettivo o raggiunto il servizio, fino al più complesso credito agevolato.

A partire dal 1990, sotto la fortissima pressione della finanza pubblica, si afferma un nuovo indirizzo della legislazione Europea, per ricondurre a dimensioni più limitate le imprese pubbliche, anche a ragione di episodi patologici e disfunzioni, talvolta gravi, di alcune tra queste. Si arriva, quindi, alle grandi privatizzazioni.

In disparte da taluni particolari casi che pure inevitabilmente hanno caratterizzato l'epoca delle privatizzazioni a favore di un diverso assetto del rapporto tra Stato ed economia, non è, oggi, pensabile, per diversi ordini di motivi, il ritorno ad un sistema, quello delle cosiddette partecipazioni statali che, elogiato all'epoca dalla comunità internazionale per la sua configurazione tecnico- giuridica, ha significato lo sviluppo ed il rilancio economico- industriale ed occupazionale del Paese.

Si ritiene, però, che specialmente in presenza di un ciclo economico di crisi, sia importante che lo Stato torni ad occupare un ruolo propulsivo dello sviluppo industriale anche con l'obiettivo di colmare il gap esistente tra le diverse aree del Paese e tutelare l'occupazione. Questo passa, inevitabilmente, dal dotarsi di una politica industriale e dal presidio e rafforzamento dei settori strategici dell'economia, attraverso però una partnership con il privato.

Il tema del debito pubblico italiano

Quando si parla di debito pubblico non si può non tenere conto di: sostenibilità, gestione e proposte per ridurlo e per renderlo sostenibile in futuro. La premessa di fondo è che il tema del debito non può essere affrontato se parallelamente non viene definito un piano di riforme istituzionali e sociali, sempre annunciate e mai realizzate pienamente, diversamente da quanto è accaduto negli altri paesi europei.

La storia del debito pubblico in Italia si può far risalire alla crisi energetica di inizio anni '70 del novecento. Il forte aumento dei prezzi dell'energia comportò per un paese quasi totalmente dipendente dall'estero un deterioramento molto ampio delle sue ragioni di scambio. Il paese doveva cedere più manufatti per importare la stessa quantità di petrolio.

La politica avrebbe dovuto guidare la distribuzione di questo impoverimento fra i cittadini. Ma la classe dirigente del nostro paese non ebbe la lungimiranza e l'autorevolezza necessaria a conseguire un obiettivo così complesso e delicato.

Avviene così che gli squilibri non risolti trovino due sbocchi: il debito pubblico, che sposta l'onere dell'aggiustamento sulle generazioni future; l'inflazione che, con modalità casuali, attua trasferimenti di reddito e di ricchezza fra i diversi ceti sociali.

La sostenibilità del debito pubblico non è un concetto definibile con precisione matematica. Si ritiene, anzi, che ruoti intorno ad un concetto "non matematico" come la "fiducia": si detiene un titolo di debito se si ha fiducia che il debitore pagherà gli interessi!

Come possiamo, noi italiani, conquistare la fiducia di chi risparmia e di chi gestisce quel risparmio?

Probabilmente non sfuggendo a ciò che abbiamo trascurato per decenni. Non pensando di cavarcela perennemente con la scorciatoia di una BCE, prestatore di ultima istanza, che monetizza sempre e comunque il nostro debito pubblico.

La soluzione di quasi tutti i Governi che si sono succeduti negli ultimi 20-30 anni va nella direzione che il debito possa essere ridotto puntando al solo sviluppo del PIL.

Qualsiasi aumento ragionevole del PIL non favorirà mai, da solo, un concreto percorso di rientro del debito.

Inoltre, le vicende delle ultime decadi insegnano che ogni decade si caratterizza ormai per una crisi profonda (sub-prime, covid...), che interrompe le riprese, riportando il paese al punto di partenza e costringendolo ad ricorrere ad aumenti del debito.

Quindi, dire che il debito verrà ridotto solo con la crescita, significa non volerlo affrontare e, peggio ancora, disinteressarsene nel farlo aumentare.

Urge, quindi, una manovra eccezionale per “ristrutturare e gestire” il debito; per lo meno per dare un segnale forte al mondo della finanza e della politica internazionale, per recuperare credibilità, e per assicurare un futuro alle generazioni che ci seguono.

Si quindi ritiene percorribile la strada di un prestito irredimibile (cd “consols”) garantito o non garantito da beni dello Stato destinato agli Italiani in primis. Questo potrebbe venire accettato dagli Italiani in cambio delle riforme, prima fra tutte la giustizia. Tale emissione potrebbe ricordare i famosi “war Bonds” emessi dal governo americano tra il 1944 e il 1945 per finanziare le spese di guerra. Il primo passo da fare è quello di lanciare una grande EMISSIONE DELLA RICOSTRUZIONE (o “Prestito Italia”), come fecero i nostri padri dopo la fine dell’ultima guerra.

La dimensione della proposta dovrebbe essere di qualche centinaio di miliardi di € (da 100 a 300).

Una proposta del genere – da impostare ed affinare tecnicamente - se viene presentata da una guida politica credibile e con una coinvolgente comunicazione potrebbe avere un grande successo come ebbe quella del dopoguerra.

Tale operazione dovrebbe coinvolgere le classi abbienti del Paese.

Il prestito dovrebbe avere un tasso dell’1,5% annuo (magari detassato), in modo da avere anche effetti diretti e calmieranti sullo spread dei BTP.

Dovrebbe servire a consolidare, in mani italiane, una parte del debito (dal 4% al 12% del Debito di fine 2020) e, nel contempo, ad avviare una sana politica economica.

La grande operazione di rifinanziamento e consolidamento a lunghissimo termine o con titoli irredimibili per il debito pubblico eccedente pre-Covid 19, dell’Azienda Italia, potrebbe essere il primo indispensabile passo per una storica svolta nella finanza pubblica italiana e per riconquistare una posizione di dignità in Europa e nel Mondo.

Associando tale operazione a un piano pluriennale di riforme strutturali del Paese, magari sotto l’egida dell’Europa, si potrebbe creare un meccanismo virtuoso per garantire la necessaria liquidità in settori chiave dell’economia.

Il rilancio delle infrastrutture

In un quadro economico in cui l’indebitamento pubblico può essere coperto attingendo dalle risorse dei più abbienti e nella ipotesi di attivare meccanismi di disciplina finanziaria, è necessario definire strumenti di crescita che permettano parimenti di migliorare il

denominatore del famigerato rapporto Debito / Pil. In particolare un volano per la crescita economica di un paese è sicuramente il settore delle infrastrutture.

Da sempre, infatti, gli investimenti in infrastrutture hanno un effetto diretto ed immediato sulla crescita del PIL (6-7 miliardi di investimenti fanno crescere il PIL di quasi l'1%).

Innanzitutto è giusto rispondere ad una domanda che i non tecnici e buona parte dell'opinione si pone: "Infrastrutture perché?": perché le infrastrutture sono veramente il collante delle civiltà, sia le infrastrutture materiali, quali strade, autostrade, ferrovie e metropolitane, ecc., sia quelle immateriali come l'università, gli ospedali, le scuole, la banda larga, ecc.

Investire in infrastrutture significa aiutare il paese ad uscire dall'impasse: un paese che non investe in infrastrutture non ha futuro, quindi è molto importante chiarire cosa si intende per infrastruttura e per project financing, per dare sempre il senso verso cui si va e perché.

Senza reti infrastrutturali e tecnologiche di altissimo livello, non si può pensare di deurbanizzare le città in un meccanismo virtuoso di minor inquinamento, di maggior rispetto dell'ambiente, di qualità della vita più sostenibile, potenziando in parallelo lo smart working da casa, dalle campagne, da centri rurali, sviluppando inoltre l'agricoltura anche con tecnologie innovative, proprio nella direzione della strada tracciata nel 2015 da Santo Padre. In questi anni la grande attenzione che si è posta nei confronti dell'ambiente fa sì che realizzare un'infrastruttura possa determinare un abbassamento del livello d'inquinamento e una migliore efficienza energetica. Esempio pratico è l'alta velocità nella Milano-Venezia: non realizzarla determinerebbe un aumento veicolare su strada e un'emissione e accumulo della CO2 che porterebbe ad un bilancio ambientale negativo.

Tra le forme di cooperazione tra i poteri pubblici e i privati, necessarie in questo momento in cui lo Stato ha necessità di richiamare finanziamenti privati nella realizzazione delle infrastrutture pubbliche per poter garantire un rilancio significativo dell'economia, c'è quella del Partenariato Pubblico Privato (PPP).

I modelli di PPP presentano il vantaggio di perseguire una politica di adeguamento infrastrutturale del nostro Paese limitando l'utilizzo di risorse finanziarie pubbliche con il coinvolgimento di competenze private in tutte le fasi di costruzione, gestione ed erogazione del servizio con un maggiore coinvolgimento dei soggetti finanziatori e un trasferimento ottimale dei rischi al settore privato. La cooperazione tra soggetti pubblici e privati nelle attività di progettazione, costruzione, finanziamento, gestione e manutenzione di opere pubbliche o di pubblica utilità consente: l'affinamento delle metodologie di valutazione dei progetti; la stima rigorosa dei benefici che l'operatore pubblico può conseguire con soluzioni partenariali in alternativa al tradizionale finanziamento totalmente a carico del bilancio pubblico (Value for Money); la possibilità di trasferire in modo trasparente, proporzionato e mirato parte dei rischi del progetto al settore privato. Affinché questa collaborazione si realizzi occorrono un quadro normativo favorevole e adeguate competenze nell'ambito sia dell'Amministrazione pubblica che degli operatori privati (promotori, investitori, consulenti, ecc.).

Per il rilancio del Paese occorre riformare l'istituto del PPP, con concretezza e lungimiranza, e non con una visione di corto respiro, affinché nel progetto e realizzazione delle principali infrastrutture vengano inseriti sin dalla fase di concezione dell'opera i riferimenti della Dottrina Sociale della Chiesa e dell'Enciclica Laudato si.

L'importanza della sanità pubblica

Il punto fondamentale che deve guidare ogni analisi sul tema del settore salute fa riferimento al principio universalistico della salute come bene primario e disponibile a tutti, indipendentemente dallo status sociale, dalla razza, dalla religione e da ogni altro elemento che possa creare una differenziazione tra esseri umani. La salute, quale espressione della tutela della vita, rappresenta infatti un bene primario di valore universale per il quale l'unica efficace e corretta prospettiva di attuazione è e deve rimanere strutturalmente quella pubblica. Rispetto al pubblico, in un'ottica di sussidiarietà, è auspicabile e opportuno un coinvolgimento delle attività dei privati, nella misura in cui ciò riesca ad integrare e supportare le azioni pubbliche di tutela della salute, evitando che il sistema risulti, alla fine, subordinato o asservito alle logiche di profitto. Il recovery fund offre spunti concreti di integrazione e sinergia tra pubblico e privato. Anche qui la fonte ispiratrice è la dottrina sociale della Chiesa che, nella centralità dell'uomo, riserva alla salute uno spazio fondamentale.

Questa riflessione nasce dalle parole di papa Francesco che nella *Laudato Si* identifica come cardine fondamentale della società rinnovata la cd "cittadinanza attiva", e cioè l'intervento di forme di reciproco sostegno degli obblighi imprescindibili della collettività e delle sue forme organizzative, in primis lo Stato, verso ciascun individuo in chiave di solidarietà ed uguaglianza.

Nasce da qui una più ampia riflessione della necessità di garantire le cure al malato (in particolare parliamo di malattie croniche o gravi) nel rispetto dei nostri valori cristiani e dei principi cardini della nostra Costituzione, ma anche nella consapevolezza che inevitabilmente l'apparato istituzionale non può riuscire ad intervenire sempre direttamente in maniera efficace sulle cure, in particolare nelle fasi che si devono svolgere fuori dagli ospedali.

Si è scelto pertanto di valorizzare il tema della relazione tra pubblico e privato nelle forme di assistenza che hanno come riferimento il territorio: qui, infatti, è necessario implementare la struttura dell'assistenza istituzionale attraverso forme di coinvolgimento delle entità private che agevolino il mantenimento della persona, e i suoi bisogni, al centro dei sistemi di erogazione delle prestazioni e dando concreta applicazione ai dettami della Dottrina Sociale della Chiesa attraverso il principio di sussidiarietà.

Si tratta di una prospettiva sfidante, che può intercettare e mettere a sistema molteplici potenzialità positive presenti nella società civile: dall'imprenditoria privata al mondo del no-profit (o meglio del not-for-profit), dalle istituzioni pubbliche dedicate all'assistenza sanitaria e sociale al fruitore dell'assistenza con il proprio contesto familiare e di affetti (es. i c.d. caregiver familiari).

L'intervento del privato in questo ambito fa riferimento alla assistenza domiciliare, alle cure riabilitative post intervento, alla telemedicina e in maniera ancillare riguarda anche il sostegno alle famiglie del malato nei momenti topici in cui il proprio caro si trova in un ospedale lontano dalla propria residenza (case famiglie, centri di accoglienza etc..).

All'interno di questo scenario pertanto si propone di sviluppare maggiormente la collaborazione tra pubblico e privato, in un'ottica di mutuo soccorso e di sussidiarietà, affermando a gran voce la centralità del paziente e l'universalità della salute come diritto assoluto indipendentemente da ogni tipo di discriminazione.

Il privato può e deve entrare in gioco in quelle situazioni in cui il pubblico, spesso per carenza di fondi, non può intervenire. Si fa riferimento alle fasi di post degenza, di riabilitazione e di assistenza domiciliare a lungo termine. La modalità di intervento del privato deve avvenire attraverso modalità contrattuali che non abbiano come elemento discriminante nella scelta del fornitore il prezzo minimo: questo rischia di essere a discapito della qualità del servizio e quindi a discapito del malato. Devono essere identificate modalità di “ingaggio” che valorizzino la qualità del servizio e quindi la qualità della salute del paziente, pur tenendo conto di elementi imprescindibili di efficacia nell’intervento e nella cura che il privato deve garantire.

Conclusioni

Nel nuovo mondo che ci apprestiamo a vivere dovremo essere pronti ad affrontare nuove sfide, diverse dal passato. Potremo essere soggetti a pandemie cicliche, il tema ambientale diventerà centrale per ogni organizzazione che si appresta ad affrontare i mercati globali. In questo contesto, ampiamente instabile e incerto, diventa fondamentale rinnovare il patto tra cittadini e Stato, restituendo a quest’ultimo la dignità di soggetto centrale in alcuni settori chiave della economia. Solo lo Stato può infatti garantire servizi essenziali in alcuni settori, tra cui le infrastrutture e la salute. Tutto ciò può essere attivato attraverso un ripensamento di come finanziare in maniera sostenibile il debito e di come il privato può intervenire in maniera virtuosa in questi settori.

Il forte debito che pesa sui nostri conti pubblici non può essere ignorato e rappresenta un elemento essenziale per valutare ogni intervento pubblico nei settori chiave della economia.

La proposta che è stata fatta nel paper è quella di attivare un grande patto tra Stato e cittadini più abbienti attraverso uno strumento di finanziamento a lunghissimo termine e a tassi favorevoli, a cui si deve “agganciare” un sistema di riforme strutturali (la giustizia, la semplificazione della burocrazia, la centralità della innovazione tecnologica etc...).

Il Gruppo ha identificato nel settore delle infrastrutture un elemento essenziale per garantire servizi uguali e analoghe opportunità a tutti i cittadini. Le infrastrutture sono infatti un “collante” di una società più equa e che deve garantire le pari opportunità a tutti (si pensi ad esempio alle autostrade, alle università, alla scuola e alla banda larga solo per citare alcuni esempi). Il settore rappresenta inoltre un volano incredibile di PIL. In quest’ottica la proposta che è stata portata avanti è quella di rinnovare il patto tra pubblico e privato, attraverso la rivalutazione del Partenariato Pubblico Privato, in una modalità nuova e in linea con la sostenibilità ambientale e criteri moderni di efficienza e efficacia.

Per quanto riguarda il settore della Salute, centrale in questa pandemia, si sottolinea con forza la centralità del diritto universalistico delle cure del malato senza distinzione di razza o ceto sociale. Nel rinnovato impegno di collaborazione tra pubblico, privato e cittadinanza attiva (concetto che il Santo Padre ricorda con forza nella Laudato Sii), si ritiene che il privato possa e debba intervenire, in un’ottica di sussidiarietà, in quelle situazioni dove lo Stato (spesso per motivi economici) non può garantire i servizi adeguati a malati a lunga degenza nelle fasi post operatorie. Si invita pertanto a un maggiore sviluppo delle iniziative private nei servizi di assistenza domiciliare a lungo termine, nella telemedicina etc., attraverso una incentivazione del privato basato non su elementi di natura economica, ma di qualità del

servizio, stabilendo come elemento essenziale la centralità della salute, che è e deve rimanere pubblica.