

Il terremoto e il piano casa

>>>> Francesco Karrer

Dopo il terremoto dell'Aquila molti dovrebbero tacere. Dovrebbero tacere quanti nelle settimane scorse hanno giurato sull'efficacia degli strumenti urbanistici in vigore e dei controlli da essi previsti: le case che si sono sbriciolate in Abruzzo avevano tutte un timbro di conformità, e molte erano addirittura "vincolate" dalle Soprintendenze, benché i vincoli cartacei, in assenza di manutenzione, non bastino a legare fra loro pietre, marmi e mattoni, né servano ad ancorare gli edifici al terreno. Ma dovrebbero tacere anche quanti, in questi anni, hanno disperso risorse non disprezzabili per alimentare "fondi" concepiti al di fuori di qualsiasi idea di politica urbanistica. C'è da sperare che il "piano casa" annunciato dal governo non segua lo stesso itinerario neanche per fronteggiare l'emergenza abruzzese (quanti guai sono stati prodotti con la scusa delle più svariate emergenze!). E anche per questo è il caso di parlarne approfonditamente.

Quando diciamo, oggi, "piano casa", dobbiamo preliminarmente dichiarare cosa intendiamo con questa espressione. Senza necessariamente dover tornare agli anni '50 e '60 – quelli del mitico "piano Fanfani" e della "legge 167" – è sufficiente richiamare il "piano casa" del 1971 e, più recentemente, il "piano decennale dell'edilizia" del 1978 – l'ultimo piano organico – per evocare qualcosa di chiaro e comprensibile. Si trattava di piani magari discutibili per alcuni contenuti, per gli strumenti che utilizzavano e per gli esiti, ma assolutamente non equivoci nel significato.

Oggi non è più così. E poco importa stabilire se questa espressione, senz'altro abusata ed equivocata, viene deprivata di significato per via di errori di "comunicazione politica", per la superficialità e la disinvoltura nell'uso di determinate nozioni da parte dei mezzi di comunicazione, o per l'elevato grado di complicazione delle questioni che anche in questo campo affollano le agende sociali ed economiche, e quindi le agende della politica. Probabilmente c'è un intreccio di tutte e tre le motivazioni.

Iniziamo quindi a chiarire cosa si deve intendere, oggi, quando si dice "piano casa". Si parla di almeno tre linee

d'azione, purtroppo non esplicitamente tra loro correlate: esattamente l'opposto di quella che è la struttura logico – operativa di un piano. Da ciò una prima fondamentale riflessione: malgrado il tanto parlare di economia sociale di mercato e della necessità di ri-regolazione pubblica dell'economia, il "piano" non sembra essere più lo strumento principe della costruzione delle politiche, in quanto, oltre le questioni strettamente tecniche da superare per poter ridare effettività ed efficacia al piano nel processo decisionale, vi è la grande questione della perdurante assenza di *policies* pubbliche e della vincente tendenza del "navigare a vista".

Piano casa 1

La prima linea d'azione di cui si parla ha origine con il decreto legge n. 112/08, la cosiddetta "finanziaria estiva". All'art. 11 introduce un "Piano Casa" destinato a nuclei familiari a basso reddito, anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate, studenti fuori sede, soggetti colpiti da procedure esecutive di rilascio, immigrati regolari a basso reddito.

Ricordo che anche questo decreto provocò una forte "emergenza democratica". Molti si preoccuparono per alcuni strumenti introdotti ex novo: il programma integrato di riqualificazione urbana (PIPERU); il PAVI, piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari del patrimonio di Regioni, Province, Comuni ed altri enti locali; e molti pseudo strumenti urbanistici, definibili anche come impliciti o di ordine generale e/o programmatico degli assetti del territorio, come la ulteriore valorizzazione della "dichiarazione d'inizio attività" relativamente alla realizzazione della rete "a banda larga" e alla procedura autorizzatoria di cui allo "spartello unico delle attività produttive", ribattezzato "impresa in un giorno".

Inoltre veniva ridisegnato il percorso della valorizzazione immobiliare dei patrimoni pubblici in uso alle forze armate



assegnando una nuova centralità al Ministero della Difesa (non a caso presente al MIPIM, la fiera mondiale dell'immobiliare di Cannes del 2009) e contenendo il ruolo dell'Agenzia del Demanio, con un evidente cambio di orientamento in materia rispetto alle ultime leggi finanziarie, in particolare quella del 2006 che aveva dato centralità all'Agenzia del Demanio sia perché ad essa erano stati trasferiti tutti i beni immobili pubblici che per il ruolo che questa svolgeva nella formazione del "Piano urbano di valorizzazione" (PUV). Le difficoltà di bilancio del Ministero della Difesa hanno evidentemente suggerito questa nuova soluzione, peraltro non nuova: in passato era già sostanzialmente così. Sempre tra gli strumenti impliciti si devono segnalare quelli che, seppure motivati dall'esigenza di razionalizzazione

e di contenimento della spesa pubblica, incidono sul territorio: fondo per le aree sottoutilizzate, fondi per il finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento delle reti infrastrutturali di livello nazionale, oltre alla ricognizione delle risorse per la programmazione unitaria che serviranno poi alla rimodulazione di tali fondi sia a livello centrale che locale.

Oltre tutto questo la "finanziaria estiva" fa un altro "regalo" non secondario all'urbanistica italiana: la "copertura" giuridica – come con brutta espressione si dice – a molte pratiche un po' spericolate dell'urbanistica italiana più recente, variamente riportabili alla utilizzazione della cosiddetta perequazione urbanistica. Il comma 5 dell'art. 11 disegna infatti anche un percorso alternativo a quello

(comma 4) basato sulla realizzazione di programmi integrati (PIPERU), “caratterizzati da elevati livelli di qualità in termini di vivibilità, salubrità sicurezza e sostenibilità ambientale ed energetica, anche attraverso la risoluzione dei problemi di mobilità promovendo la partecipazione di soggetti pubblici e privati”, promosso dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti attraverso un accordo di programma che deve essere approvato con DPCM, previa delibera CIPE, d’intesa con la conferenza unificata Stato-Regioni.

L’alternatività consiste nel fatto che gli interventi di cui al comma 4 sono attuabili anche mediante:

- a) il trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo;
- b) incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e di miglioramento della qualità urbana, nel rispetto delle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi;
- c) provvedimenti mirati alla riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale o degli oneri di costruzione;
- d) la costituzione di fondi immobiliari, con la possibilità di prevedere altresì il conferimento al fondo di canoni di locazione, al netto delle spese di gestione degli immobili;
- e) la cessione, in tutto o in parte, dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione anche di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione a canone agevolato, ovvero da destinare alla alienazione in favore delle categorie sociali svantaggiate.

Il comma 6 apre la strada al rinnovo urbano ed alla riduzione dell’occupazione di suolo, precisando che gli interventi di cui al comma 4 sono finalizzati “a migliorare e diversificare, anche tramite interventi di sostituzione edilizia, l’abitabilità, in particolare, nelle zone caratterizzate da un diffuso degrado delle costruzioni e dell’ambiente urbano”.

Naturalmente sono possibili applicazioni “incrociate” delle diverse previsioni degli articoli richiamati, e quindi approcci “integrati”: è il caso, ad esempio, dell’art. 13 (misure per valorizzare il patrimonio residenziale pubblico) e dell’art. 58 (ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni ed enti locali), entrambi integrabili nel PIPERU, e nella stessa procedura alternativa a questo fine disegnata dal “piano casa”. È evidente che questa inte-

grazione è più facile a livello locale, quasi “caso per caso”, e molto meno a livello centrale / statale. Ma è questo soprattutto il livello prescelto per il “piano casa”.

Centrale e locale

Da ciò un primo giudizio critico. Non sembra infatti che il legislatore abbia colto appieno gli insegnamenti del passato: la politica abitativa, in specie quando, condivisibilmente, si vuole connotare come strumento di rinnovo urbano, è politica “centrale” per quanto riguarda obiettivi, risorse finanziarie e strumenti, e “locale” per quanto riguarda le soluzioni. Altrimenti come sarà possibile far confluire la specificità dei diversi “locali” nel piano statale, anche se saranno limitati ai casi ove “concentrare gli interventi sulla effettiva richiesta abitativa nei singoli contesti, rapportati alla dimensione fisica e demografica del territorio di riferimento” (dal comma 4, art. 11)? E come verrà formato questo piano? Sulla base di una più o meno tradizionale ripartizione di risorse tra i territori eleggibili, precedentemente individuati, o sulla base di candidature? O un po’ l’una e un po’ l’altra procedura? E i territori eleggibili saranno identificati soltanto nei singoli comuni, o anche all’interno di comuni tra loro “agglomerati”?

La seconda ipotesi segnerebbe un cambio di orientamento molto importante sia nell’ottica della realizzazione di città metropolitane e comunque di sistemi urbani intercomunali, sia per segnare di nuovo la centralità della politica abitativa nella più generale politica del territorio, che invece si era perduta con le conseguenze negative che si vedono. Infatti se non si governa la localizzazione delle abitazioni non si governa né la localizzazione dei servizi né quella delle attività produttive e dei trasporti. In pratica non si governa nulla.

Sarebbe anche un bel segnale di avvio – o riavvio, se si ricordano i tentativi della fine degli anni ’80 – della politica della città, che in tanti oggi reclamano, probabilmente non solo perché la città è sempre più motore e sede di sviluppo economico, ma anche per il fatto che, seppure un po’ evocativamente, il DL n. 112/2008, all’art. 13 comma 3 quater prevede la istituzione del fondo per la tutela dell’ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio, consistente in 60 milioni di euro per l’anno 2010 e 30 milioni per l’anno 2011 per il risanamento e il recupero dell’ambiente e lo sviluppo economico dei territori. A quando un “fondo” per la città, o meglio per la “politica della città”? Nel proliferare di fondi – un segno comunque interessante di cambiamento nei meccanismi di gestione delle

risorse pubbliche – non vi è spazio per un fondo ad hoc per la politica della città?

Il PIPERU e il PAVI si prestano a considerazioni di notevole interesse sotto il profilo giuridico; soprattutto il secondo, fortemente deregolativo, anche se, almeno a vantaggio dell'edilizia residenziale pubblica, la rigida logica della conformità tipica della pianificazione urbanistica italiana era stata già "violata" con la legge 167 del 1962, che da questo punto di vista rappresenta la prima e maggiore rottura del principio della dipendenza del piano attuativo da quello generale (l'approvazione del "piano delle 167" costituiva e costituisce variante automatica allo strumento generale).

Oggi questa possibilità viene assegnata – seppure con qualche limitazione – anche al PAVI. Già il solo inserimento dei beni nell'elenco sul quale si basa il PAVI ne stabilisce infatti la condizione di valorizzabilità o di dismissione, in quanto li classifica come patrimonio disponibile. Il PAVI, contestualmente, gli assegna la nuova destinazione urbanistica senza "verifiche di coerenza" con gli strumenti "sovraordinati". Per inciso si noti che il legislatore statale evidentemente non riesce a rispettare la riforma del Titolo V della Costituzione, con la quale si è stabilita la equiordinazione tra Stato, Regioni, Comuni e Città metropolitane, e quindi il superamento della stessa nozione di sovraordinazione di alcuni strumenti sugli altri. Semmai si tratterebbe di preordinazione per quegli strumenti che disciplinano interessi gerarchicamente prevalenti.

Il potere di deroga comunque è limitato. Sono esclusi infatti i terreni tipizzati agricoli e gli aumenti di volumetrie per oltre il 10% rispetto a quanto assegnato dagli strumenti urbanistici vigenti; e la procedura che riguarda i beni di proprietà comunale – ai comuni è assegnato di fatto il potere di autoapprovazione di tali piani – si dovrebbe applicare anche ai beni di proprietà di Regioni, Province ed altri enti pubblici, ovviamente previa qualche intesa con il Comune nel quale il bene ricade.

Nel disegnare il PAVI si rileva indubbiamente un forte interventismo urbanistico da parte dello Stato, fino a sfondare i limiti della competenza sempre con la motivazione delle esigenze di bilancio, con il risultato di un complessivo appesantimento della situazione già oggi critica per via della vigenza, di fatto, di una doppia legislazione in materia urbanistica: quella statale (che rimane pienamente e totalmente in vigore ed anzi, paradossalmente, con il DL n. 112/08 viene aumentata), e quella regionale.

Tutti, a distanza di circa dieci mesi, possono verificare quan-

to realmente accaduto e quindi la fondatezza anche di quella "emergenza democratica". Il vero problema è che poco è accaduto non tanto in negativo, ma soprattutto in positivo. I passi attuativi della legge sono stati molto lenti e forse solo in concomitanza dell'emanazione del decreto di cui dirò di seguito – la seconda linea d'azione di cui si parla quando oggi si parla di piano casa – si darà avvio concreto al piano, le cui linee di intervento sono: il sistema integrato dei fondi e la promozione di altri strumenti finanziari innovativi; l'incremento del patrimonio ERP; interventi di finanza di progetto promossi anche da privati; agevolazioni a determinate categorie di cooperative edilizie; programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale; intervento per una quota massima di 200 milioni di ex IACP e Comuni.

I fondi statali potranno essere impiegati per l'incremento del patrimonio ERP, la promozione di interventi di finanza di progetto, programmi integrati di edilizia residenziale anche sociale. Le risorse previste sono: 100 milioni di euro (che tramite un accordo con le Regioni diventano 200), trasferiti dal Piano casa all'attuazione di interventi prioritari di edilizia sovvenzionata e ripartiti con decreto del MIT tra le Regioni e le Province autonome; 150 milioni (max) destinati all'attivazione del sistema integrato dei fondi; fondi aree sottoutilizzate (FAS) disponibili presso le Regioni. Non è poco di questi tempi. Si stima che si potranno realizzare 20-25.000 alloggi, grazie anche all'apporto di capitali privati secondo la logica del *project financing*. La macchina implementativa è però, purtroppo e come al solito, molto farraginoso: un'infinità di passaggi amministrativi, una molteplicità di atti. Come si vede è un piano di finanza articolato per linee e soggetti destinatari. Tra i quali, come è caratteristica di questi piani, non c'è la città. E' come se fossero piani senza spazio. Quando è proprio questo che "integra" le diverse linee di azione. Che si debba quasi integralmente invertire l'approccio?

Piano casa 2

La seconda linea d'azione è quella espressa nel provvedimento straordinario per rilanciare l'economia ("Misure urgenti per il rilancio dell'economia attraverso la ripresa delle attività imprenditoriali") presentato dal governo alla Conferenza Unificata del 31 marzo 2009 e in questa sede trasformato in una sorta di "protocollo di intesa" dal quale scaturiscono per le parti precisi impegni: per le Regioni, a disciplinare entro e non oltre 90 giorni con proprie leggi i contenuti dell'intesa (aumenti di cubature, demolizione e ricostruzione, semplificazioni in materia di autorizzazioni

edilizie); per il governo, a semplificare alcune procedure di competenza statale esclusiva, e cioè la valutazione ambientale strategica applicata a piani e programmi, nonché l'autorizzazione paesaggistica.

Inoltre il governo dovrebbe intervenire per rendere più trasparenti i contratti di affidamento dei lavori anche da parte dei privati (sulla base di quanto già fatto in proposito con lo sgravio IRPEF del 36%) nonché, congiuntamente con le Regioni e le autonomie locali, per avviare uno studio di fattibilità di un nuovo "piano casa" che aggiunga risorse rispetto a quelle già previste nel precedente accordo con le Regioni sul sostegno dell'edilizia residenziale pubblica, in pratica la prima linea d'azione di cui abbiamo detto.

Il provvedimento originariamente proposto dal governo era basato sulla "premieria edilizia". Vale a dire concessione straordinaria – per due anni circa – di "crediti edilizi" a chi amplia la propria abitazione (fino ad un max di 300 mc) o il contenitore edilizio nel quale svolge un'attività produttiva o a chi abbatte e ricostruisce fabbricati residenziali e/o produttivi, in sito e/o in altri luoghi fino ad un max di 200 mc (nella versione originale del provvedimento governativo tale misura era di 300 mc). In questo caso il credito è erogato solo se si realizzano obiettivi "ecologici" e igienico – sanitari, quelli alla base della cosiddetta "bioedilizia". Questo è il provvedimento che ha fatto dire ai cosiddetti "indignati a prescindere" che si determinerà una cementificazione selvaggia, che è un condono preventivo di abusi edilizi, che provocherà ulteriori "ferite" al paesaggio, la distruzione dei centri storici, l'attacco ai beni monumentali, alle zone archeologiche in particolare tramite un selvaggio "fai da te" (per via della generalizzazione della dichiarazione di inizio di attività, accompagnata da autocertificazione del professionista progettista, in alternativa al permesso di costruire), eccetera. Preoccupazioni esagerate che una pacata lettura del testo del provvedimento avrebbe fugato, anche se, ovviamente, è necessario approfondire molte questioni (destinazione d'uso delle aree originariamente edificate, cambi di destinazione d'uso degli immobili non residenziali, carichi urbanistici, etc.), perché in questo campo gli "effetti non voluti" possono essere molti, data la estrema varietà e frammentazione delle situazioni urbanistico – edilizie.

Altri ritengono che il provvedimento non avrà comunque un grande effetto anticiclico, per via dell'esaurimento della domanda abitativa, in specie in alcune aree del paese, e della difficoltà comunque del credito; che sarà solo fonte di



contenziosi tra condomini e confinanti, fino ad evocare situazioni come quelle descritte da James G. Ballard nei suoi romanzi (*Condominio e Regno a venire*); che sarà difficilmente realizzabile per via delle restrizioni regolamentari già in essere e per la "sterilizzazione" che ne potranno fare alcune Regioni. Da qui una evidente contraddizione: si teme la "cementificazione" e nello stesso tempo si preannuncia il "flop" del provvedimento!

I conflitti istituzionali

L'edilizia è materia che, insieme alle infrastrutture ed all'urbanistica, rientra nel "governo del territorio" di competenza regionale, fermo il potere - dovere dello Stato di definirne i "principi". Si ricorderà che la riforma del Titolo V della Costituzione è il risultato di un referendum confermativo di una legge di riforma costituzionale approvata con la maggioranza di pochi voti nella legislatura che terminò nel 2001. Molti critici sostennero che proprio nella materia del governo del territorio (edilizia, infrastrutture, urbanistica), l'impianto di quella legge fosse stato costruito per rendere difficile la realizzazione del programma delle grandi opere, cavallo elettorale del centro destra, che poi vinse le elezioni e tentò di superare le difficoltà da una parte con la "legge obiettivo" e dall'altra con una nuova legge di rifor-



ma costituzionale che però non fu confermata dal referendum. E l'attuale Parlamento è ancora impegnato a definire i "principi del governo del territorio", dopo che nel 2005 era stata approvata dalla Camera una proposta di legge, che il Senato neanche iniziò a discutere.

Torniamo comunque alle critiche degli "indignati a prescindere". A queste critiche abbastanza preconcepite si può contrapporre una riflessione meno critica – pessimistica, basata su una valutazione articolata, che guarda con distacco alla proposta, anche in base a quanto è avvenuto nel recente passato:

- si tratta di un modo per "incanalare" lo spontaneismo edilizio: è evidente il cambio di rotta del governo rispet-

to alla logica dei condoni (dopo quello del 1985, quelli del 1993 e del 2003);

- dà senso alle politiche "sparse" a favore del risparmio energetico, della produzione "diffusa" di energia (anche da parte dei fabbricati "intelligenti", cioè), all'eliminazione di materiali inquinanti negli ambienti di vita e di lavoro, etc.;
- "densifica" le strutture insediative, a vantaggio delle politiche contenitive dell'espansione urbana e di riduzione dell'occupazione di suolo;
- non impedisce che gli interventi di ampliamento di singole unità immobiliari possano essere accorpati in operazioni di

maggiore salienza, tali da consentire il *restyling* di interi fabbricati, a vantaggio della funzionalità, delle politiche ecologiche e dell'edilizia cittadina, se si "organizza" la domanda sociale da parte sia delle amministrazioni pubbliche che, e forse anche maggiormente, dei professionisti del settore;

- favorisce, con l'abbattimento e la ricostruzione, il rinnovo del patrimonio immobiliare, a vantaggio di singoli e dell'intera collettività nazionale, ed il miglioramento della sicurezza, grazie alla "messa a norma" di fabbricati obsoleti, insicuri, degradati;
- favorisce un consistente numero di interventi privati, anche se di modulo finanziario ridotto, come avvenne con provvedimenti analoghi (il "recupero dei sottotetti" e il recupero di utili d'impresa nel miglioramento di fabbricati industriali della "Tremonti bis"), anch'essi sottovalutati all'inizio, ma il cui impatto economico è stato tutt'altro che trascurabile;
- non determinerà senz'altro un "conflitto" fra alcune Regioni, quelle meno favorevoli al provvedimento, e i cittadini interessati ad utilizzarne i vantaggi, come già accadde con la introduzione della "dichiarazione di inizio attività" (DIA), dapprima osteggiata, poi accolta fino ad istituire una "super DIA", in pratica la possibilità di costruire ex novo senza permesso di costruire.

La salvifica "super DIA"

Quest'ultima vicenda, del resto, è esemplare. Siamo alla metà degli anni '90, con il governo Dini. Sull'onda della spinta sociale non solo le Regioni – anche quelle più riottose all'inizio - legiferarono in materia, recependo la norma statale, ma addirittura andarono oltre, prevedendo appunto quella "super DIA" che consente anche l'edificazione ex novo e non solo le piccole modifiche oggetto della DIA originariamente introdotta dallo Stato.

Ne dovrebbero tener conto quelle Regioni che, in nome del rispetto delle competenze attribuite loro dalla riforma del Titolo V – che peraltro affida allo Stato l'onere di definire i principi, come si è detto- e benché un eventuale decreto sarebbe motivato da ragioni economico – sociali indiscutibili, vorrebbero impedire l'applicazione nel proprio territorio, in base a preoccupazioni in materia di paesaggio e difesa dei centri storici, o paventando un eccesso di "carico urbanistico" per via dell'aumento della capacità insediativa (peraltro molto teorica) che determinerebbero gli ampliamenti per il 20% fino ad un max di 300 mc e gli abbattimenti e le ricostruzioni con maggiorazione dei volumi del 35% rispetto agli originari.

Alle facili ironie sulle conseguenze estetiche che il provvedimento potrebbe determinare risponde la storia degli insediamenti urbani e della stessa edilizia diffusa per quanto riguarda le cosiddette "superfetazioni" (molto spesso il loro mantenimento è obbligato dalle Soprintendenze, a conferma della stratificazione di cui sono fatti gli insediamenti urbani), e l'"incamiciamento" di interi edifici con una nuova "pelle", migliore sotto il profilo estetico e tale da consentire di raggiungere gli obiettivi ecologici ed igienico – sanitari propri di un efficiente edificio contemporaneo. Risponde anche, più recentemente, il movimento di riaccreditamento delle cosiddette "case parassite" che non è solo di tipo culturale, ma che ha delle conseguenze pratiche enormi nell'incanalare il piccolo investimento privato e la stessa autocostruzione verso traguardi anche estetici maggiormente accettabili. Anche in questo caso il problema è quello di "organizzare" la domanda sociale che ne è alla base da parte sia delle amministrazioni pubbliche che dei professionisti del settore.

Quanto all'impatto economico, ovviamente esso riguarda tutta la filiera edilizia: progettisti ed altri professionisti, imprese, produttori di materiali edilizi, artigiani. Ed è particolarmente significativo proprio perché gli interventi sono di dimensione modesta e diffusa. Inoltre il provvedimento – anche se ispirato più dalla voglia di intercettare ciò che la "gente" desidera (si è detto "la pancia degli italiani") che non da una vera strategia - avvia però una politica di rinnovo urbano che in pratica in Italia è stata realizzata, con le luci e le ombre ben note, dal fascismo e dalla Repubblica, ma da questa solo agli inizi degli anni '50, con i "piani di ricostruzione" a seguito delle distruzioni post belliche. In quello stesso periodo postbellico – si ricordi – in Italia si favorì la realizzazione di sopraelevazioni e, sempre nello stesso periodo, paesi come Gran Bretagna e Francia fecero le prime leggi per il rientro nella legalità di abitazioni realizzate illegalmente. Ma era il dopoguerra, con tutto ciò che comportava, forse anche il consenso di Di Vittorio che, secondo *Il Foglio* del 18 marzo, "avrebbe sostenuto il piano casa per tutelare salari e lavoro".

Come non cogliere anche oggi la natura profondamente popolare della proposta?

Annunci senza seguito

Del resto quella del rinnovo urbano è tipicamente una politica federalista ("politica centrale per soluzioni locali", questo lo slogan di maggiore espressività di quella statunitense, inaugurata da Roosevelt e definitivamente

accantonata da Kennedy) che da noi non si è mai praticata, se non nella forma della conservazione (in specie dei centri storici delle grandi e medie città e delle situazioni ambientalmente e turisticamente più favorevoli). I “piani di recupero” di cui alla legge n. 457 del 1978 hanno avuto poco successo in termini di esiti urbani. Gli analoghi successivi programmi regionali non sembrano raggiungere risultati migliori. La rigenerazione urbana di impronta anglosassone (fatta propria dalla UE con il programma *Urban*), è stata facilmente deviata verso il più appetibile lido immobiliare che non verso quello sociale, rispetto al quale ha cercato di operare meritoriamente la legge Bersani (n. 266/1997), di durata però troppo breve e troppo poco finanziata. Gli abbattimenti e le ricostruzioni (fra i quali le famose “Vele” di Napoli, i “ponti” del Laurentino a Roma e qualche più modesto ponte nelle “167” di Padova, ad esempio), sono stati episodici e non accompagnati da veri programmi di riqualificazione sia sociale che urbanistico – edilizia. Si è preferito operare sulla linea dell’abbattimento dei cosiddetti “ecomostri”, piuttosto che su una linea organica magari meno di immagine, rischiando la retorica quando non anche addirittura la bocciatura della Corte europea (nel caso della famosa questione di “Punta Perotti” a Bari). Mentre è rimasto solo un episodio il meritorio tentativo di riqualificare senza abbattere (e con la partecipazione degli abitanti) il famoso “chilometro” di casa di Spinaceto a Roma.

Per il resto “annunci”: negli anni ’70, Andreotti che propone di abbattere e ricostruire il patrimonio edilizio realizzato prima del 1940; Bordon, ministro nell’ultimo governo Amato, che propone la “rottamazione delle città”; quindi il “programma di riabilitazione urbana” più volte annunciato nel periodo del secondo governo Berlusconi (2001 – 2006) che non ha mai visto la luce.

In concreto solo la conservazione dei centri storici, peraltro giocata più sui divieti che non sull’incentivazione. Poca *beautification* e pressoché niente manutenzione. Cioè, neanche tutta la gamma della conservazione. Degli altri due strumenti delle politiche del rinnovo urbano – la ristrutturazione edilizia, l’abbattimento e la ricostruzione, estesa ad intere porzioni di città –, nulla di nulla. Solamente in questi ultimi anni nei piani regolatori è entrata la premialità edilizio – urbanistica, cioè la concessione di “surplus” di diritti edificatori e/o crediti edilizi, per incentivare la eliminazione di “detrattori” puntuali e le situazioni urbane diffuse degradate, consenten-

do l’utilizzazione anche altrove del vantaggio economico rappresentato da tale “surplus” assegnato agli immobili da riqualificare.

Prevalente però rimane l’espansione urbana tramite la nuova costruzione. Il piano casa, quello di cui alla prima linea d’azione di cui si parla quando oggi si dice “piano casa”, non sfugge a questa logica. Ed oggi che si inizia, anche se non con tutto il respiro culturale e organizzativo che meriterebbe, ad avviare la politica di rinnovo urbano per mezzo dell’abbattimento e ricostruzione, anche in altro sito, di edifici obsoleti, non a norma igienica, statica, etc., si grida allo scandalo, si invoca lo spettro della speculazione selvaggia, dalla cementificazione: mentre ricostruire la “città su se stessa” è esattamente l’opposto di estenderla ulteriormente, e della “libera licenza (edilizia) in libero Stato”. È una delle forme delle politiche urbane che in tutta Europa si cerca di praticare.

Si sappia, al contrario, cogliere l’occasione. I Comuni e le Regioni sappiano cogliere l’opportunità (e lo stimolo!). Operino nell’ottica della coesione sociale e della cooperazione interistituzionale. Abbandonino il principio che “concorrente” significhi solo difesa delle proprie prerogative e competenze. Organizzino programmi attraverso i quali convogliare le azioni dei singoli, indichino i luoghi preferenziali ove farlo, rideterminino funzioni ed esigenze di questi luoghi. In altre parole, facciano politica urbana per rinnovare il patrimonio edilizio e con esso le città e il resto dell’urbanizzazione, nonché il tanto peri-urbano e/o “diffuso” che ha bisogno di polarità attrattive e di limiti.

Piano casa 3

La terza linea d’azione di cui si parla (e che, purtroppo a mio modo di vedere, da molto tempo già si pratica), è la dismissione del patrimonio pubblico di edilizia residenziale. Oggi la propone con forza il ministro Brunetta. L’idea è sempre la stessa: vendere il patrimonio ai conduttori di alloggi popolari che possono utilizzare lo strumento della prelazione con riconoscimento dei canoni versati nel tempo, quasi a mo’ di ratei di mutuo. Quindi, acquistare a prezzi ridotti rispetto al libero mercato. Con l’incasso si rimpinguano le casse dello Stato e si rifinanzia l’edilizia residenziale pubblica. Il piano di vendita delle case popolari si stima valga 20 miliardi di euro e dovrebbe riguardare 800 mila famiglie che vivono negli

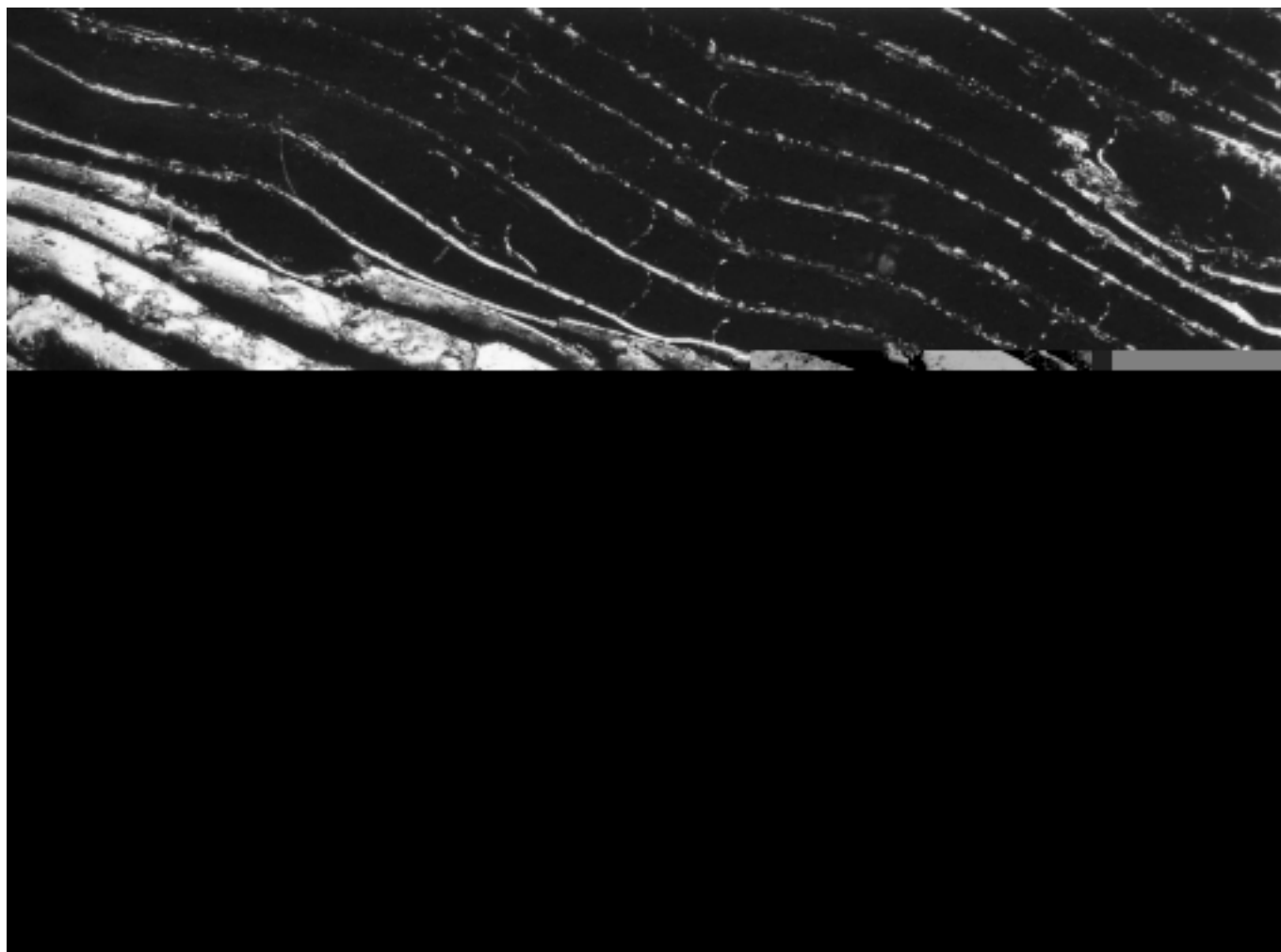
alloggi ex IACP. L'acquirente dovrebbe sostenere un prezzo medio di circa 30.000 €.

Da molto tempo facciamo tutto questo e con tutti i governi. Gli effetti non sono però positivi. Certo aumentano i proprietari di alloggi e con essi la ricchezza degli italiani singolarmente considerati. Ma quella collettiva no. Anzi, questa diminuisce, e con essa anche l'opportunità di fare una nuova politica della casa, per dirla all'antica, e con essa anche della città. Perché invece non abbattere e ricostruire i quartieri di edilizia popolare degli anni passati, o, perché, non densificarli? In ogni caso si tratterebbe di lucrare la rendita fondiaria creata proprio dall'operatore pubblico con la loro realizzazione. Oggi questi quartieri – un tempo periferia – sono divenuti centrali con riguardo alle città di cui sono parte ed anche delle agglomerazioni più ampie sviluppatesi intorno alle città. Il valore

dei terreni è così notevolmente aumentato. Perché non utilizzare questo plusvalore per finanziare nuove abitazioni pubbliche?

Metropoli o banlieu

È quello che fa, ad esempio, la Francia, con la famosa “legge Barloo”. Abbattere, ricostruire, riassegnare gli alloggi, operando – certo con non poche difficoltà – a ridisegnare le città, superando il grande problema delle periferie urbane, ma anche l'ostilità dei Comuni di corona ad accettare l'“esportazione” dei problemi delle maggiori città (bisogno di abitazioni, problemi di inserimento degli immigrati, anche di quelli di “terza generazione”). L'idea di trasformare Parigi in una metropoli di sei milioni di abitanti contro gli attuali due non è solo il sogno di grandezza di Sarkozy, o della “guerra poli-



tica” dello stesso Sarkozy a De La Nöe, sindaco di Parigi, e al meno noto Presidente della Regione de l’Ile – de – France: è la risposta anche a questo problema in termini di “fluidificazione” in un tessuto ampio governato unitariamente.

Il “filo rosso” positivo delle considerazioni precedenti è facile da individuare ed in parte è già abbozzato. Occorre però una forte capacità di sistematizzazione all’interno di un disegno di ampio respiro culturale e politico. Se questo disegno dovrà assumere la forma di un piano vero e proprio o di una linea politica chiara e strutturata non so dirlo. Ma dovrebbe poco importare.

La politica della casa deve essere incardinata in quella della città, che oggi non può che essere soprattutto di rinnovo urbano. In questo grande fiume si devono ritrovare e debbono convivere felicemente conservazione, ristrutturazione, abbattimento e ricostruzione. Altrimenti, con riguardo all’occupazione di suolo, ogni politica della casa, ogni “piano casa”, per quanto da tutti voluto e quindi accettato ed accettabile, costituirà sempre fonte di aumento dell’occupazione di suolo. È con il consenso, anzi con l’azione convinta di Regioni e Comuni, che si realizzerà così un’ulteriore occupazione di suolo: nuove aree di espansione urbano – residenziali in “zona agricola” e uso di aree standard, queste ultime secondo il principio che l’area per l’edilizia sociale vada considerata a tutti gli effetti “standard urbanistico”. Ed anche questa possibilità è già scritta in molte leggi regionali ad hoc.

È ovvio che se si opera sempre sulla linea dell’emergenza, vera o presunta che sia, la predisposizione di aree per l’edilizia sociale recuperate per mezzo del *redevelopment* – cioè dell’abbattimento e della ricostruzione di intere porzioni di città – non si realizzerà mai. Solo se il problema sarà affrontato in modo “fisiologico” si potranno risolvere, governandoli, i complessi problemi della rilocalizzazione dei residenti nelle aree di rinnovo e la riurbanizzazione di tali aree.

Un problema specifico riguarda la questione dell’intervento pubblico in materia. Oggi sono divenuti troppi i segmenti nei quali si articola. Da questo “spezzatino” occorre uscire. Esso è il risultato di aggiunte successive al vecchio corpo prima ricordato. La tradizionale distinzione fra edilizia “sovvenziata” e “convenzionata” rimane, ma le forme nelle quali si realizza sono divenute troppe: ERP canone moderato, contratti di quartiere, PRU, e via dicendo.

Questa frammentazione è inevitabilmente nemica della integrazione sul piano organizzativo e dei risultati sociali e urbanistici. Non c’è *mixité*, né funzionale, né sociale, né

urbanistica. Il “mix” ottimo, quando pure programmato, è irrealizzabile di fatto.

Bisogna riorganizzare il tutto: esattamente come si fece agli inizi degli anni ’70, ma con un’enfasi, oggi, per l’affitto. Che non significa solo disporre di case da affittare, ma anche farsi carico dei problemi che derivano dalla non patrimonializzazione da parte dell’utente del bene utilizzato. Quindi implementare la prospettiva di entrare in possesso del bene, anche se nel lungo periodo, oppure operare con una forte organizzazione di gestione del patrimonio pubblico. Quando si pensa all’affitto si deve considerare anche l’insuccesso che ha avuto l’istituzione delle “società di intermediazione immobiliare quotate in borsa” (SIIQ), volute dal governo Prodi. Una sola società è stata costituita (e si tratta di una società assicurativa!) malgrado l’annacquamento della *mission* operato con il regolamento attuativo che consente di operare anche sul mercato della vendita e non esclusivamente dell’affitto. Il settore immobiliare nel suo complesso preferisce i “fondi” ad altre forme di alimentazione finanziaria. Nessuno, di fatto, è purtroppo interessato al mercato dell’affitto. Mentre probabilmente partendo dai destinatari e quindi dalla loro reattività rispetto al bisogno della casa si può ritessere questo filo. È ovvio che gli “incapienti” debbano essere aiutati dallo Stato in misura consistente, e non come chi può permettersi un canone “quasi di mercato”. In soccorso di questi possono senz’altro intervenire le risorse private, secondo la formula del *project financing*: l’operatore pubblico mette a disposizione i suoli, gli operatori privati realizzano le urbanizzazioni e le abitazioni, i conduttori pagano un canone quasi di mercato per un periodo congruo (20-25 anni), alla fine del quale le abitazioni entrano in possesso di chi ha messo a disposizione i suoli, quasi sempre i Comuni (ma non è detto che lo Stato e le Regioni non possano fare altrettanto, attraverso l’utilizzazione di demani e patrimoni o addirittura acquisendo suoli, con un programma straordinario). Anche questo è possibile utilizzando la ricordata “legge finanziaria” della scorsa estate.

Esperienze, idee, strumenti, come si vede, non mancano. A quelli della tradizionale edilizia residenziale pubblica si è aggiunto quello del *social housing* con a base il partenariato pubblico-privato. Da ultimo si sono aggiunti quelli ispirati alla logica del “navigare a vista”, dell’“incalciare lo spontaneismo”, del “dinamizzare la proprietà privata” anche diffusa, del fare operare anche i piccoli investitori. È possibile costituire una unica linea di condotta? Discutiamone.

Un debito e dieci piccoli indiani

>>>> **Gianfranco Polillo**

A gli inizi degli anni '80 il debito pubblico italiano era pari a circa il 56,1% del PIL. Dodici anni dopo, in una fase drammatica dell'economia e della società italiana, era quasi raddoppiato, raggiungendo quota 105,5. Dal semplice accostamento tra queste due cifre, la conclusione era stata immediata. Gli anni di Bettino Craxi e del tentativo di emancipazione socialista divenivano, in un immaginario collettivo alimentato dai media, quelli del disastro finanziario. A distanza di quasi un ventennio quell'immagine è rimasta scolpita nel cuore degli italiani e costituisce, ancora oggi, un elemento di legittimazione politica per uomini come Antonio Di Pietro o forze politiche come la Lega Nord, che su quella denuncia hanno fondato gran parte delle loro fortune politiche e personali. Ma quali furono le cause effettive di quella voragine finanziaria? Rispondere a questo interrogativo non significa solo ripristinare una verità storica violata, ma contribuire a comprendere le radici più profonde dell'attuale crisi italiana ed indicarne le possibili soluzioni.

Gli anni '80 si aprirono con un nuovo stupefacente balzo in avanti del prezzo del petrolio, destinato ad oscurare quanto era avvenuto agli inizi del decennio precedente. Nello spazio di pochi mesi, un barile di greggio raggiunse i 100 dollari in termini reali: un record storico, rimasto fino ad oggi imbattuto. La prima crisi petrolifera – quella del 1973 - era stata affrontata con una certa disinvoltura. Gli USA, in qualche modo, l'avevano cavalcata. Gli aumenti di prezzo valorizzavano anche le loro riserve interne, sebbene producessero effetti collaterali di segno contrario. Ai quali avevano, tuttavia, fatto fronte con la politica del *benign neglect*. Il dollaro, grazie ad una politica monetaria fortemente espansiva, si svalutava rispetto alle altre monete - soprattutto lo yen giapponese ed il marco tedesco – garantendo maggiori margini alle esportazioni. Molti economisti avevano avallato quella scelta. L'aumento del prezzo del petrolio – sostenevano - aveva determinato un forte accumulo di risorse finanziarie presso i paesi produttori, la cui arretratezza sociale impediva un corrispondente aumento della loro domanda interna. Si creava,

pertanto, un vuoto deflazionistico, al quale era necessario far fronte con politiche di carattere espansivo. E poco importava se la conseguenza ultima di questo modo di operare fosse lo sviluppo di un forte processo inflazionistico. Ad esso si poteva far fronte mediante una generalizzazione dei meccanismi di indicizzazione in grado di salvaguardare, seppure in forme confuse, il potere di acquisto dei salari.

L'Italia, a differenza di altri paesi, non aveva esitato a seguire questo nuovo "credo". Fallita sul nascere la linea dell'austerità, come avevano proposto prima Luciano Lama e poi Enrico Berlinguer, non rimaneva altro da fare che accodarsi. L'accordo sul punto unico di contingenza – la nuova scala mobile – fu del 1975. Comportò un'indicizzazione dei redditi più bassi superiore al tasso di inflazione ed una tosatura di quelli medio – alti, con un conseguente livellamento sociale. Intanto, il deficit pubblico si manteneva stabile, intorno al 10% del PIL, dilatando progressivamente il perimetro d'azione della Pubblica amministrazione a discapito degli investimenti privati, concorrenti con essa nella ricerca dei relativi finanziamenti sul mercato dei capitali. L'inflazione, infine, diventava perniciosa e persistente. Negli ultimi cinque anni (1976 – 1980) i prezzi aumentarono complessivamente del 75,2%.

Fin che la barca andava

Eppure, nonostante tutto, la barca andava. Dalla grande crisi del 1975, che aveva visto una forte caduta del reddito (oltre il 2%), nei cinque anni successivi la crescita cumulata era stata di oltre il 20% in termini reali. Un piccolo miracolo, che si spiegava con la collocazione internazionale dell'Italia in un contesto che le offriva più di un'opportunità, seppure di carattere contingente. Da un lato, infatti, c'era il dollaro che si svalutava, comprimendo i costi di importazione delle materie prime e del petrolio. Dall'altro la tradizionale prudenza tedesca. A differenza di altri paesi, la Bundesbank non demordeva dalla sua linea di rigore, tesa a contrastare ogni manifestazione inflazionistica con una politica monetaria restrittiva che

comportava, come effetto collaterale, una crescente rivalutazione del marco. Collocata all'interno di questa forbice, l'Italia comprava a poco e vendeva all'estero a prezzo pieno. Tant'è che il peso delle esportazioni, che agli inizi degli anni '70 era inferiore al 16% del PIL, nel 1980 aveva raggiunto il 22,3%. Eravamo di nuovo un paese *export led*, con un elevato sviluppo reale. Caratteristica che contribuiva a stabilizzare anche il quadro di carattere finanziario.

Il debito pubblico non aumentava a causa di un complesso bilanciamento. Lievitava, innanzitutto, per gli alti tassi di interesse. Tra il 1997 ed il 1980 essi erano stati in media del 13,5% all'anno. Il solo tasso ufficiale di sconto era passato dal 12% (marzo 1976) al 16,50 (settembre 1980). Nella stessa direzione premeva, inoltre, il forte deficit pubblico, nell'ordine del 10% del PIL. La pressione di questi due elementi ne aveva alzato l'asticella (da 85 mila miliardi di lire alla fine del 1976, ai 204 mila miliardi di 4 anni dopo), ma le conseguenze non si erano avvertite.

Negli standard internazionali ciò che contava e conta tuttora non è il valore assoluto del debito, bensì quello relativo in rapporto al PIL. La crescita del denominatore operava, pertanto, da deterrente. In quegli stessi anni, il PIL nominale dell'Italia era passato dai 156 mila miliardi di lire del 1976 ai 337 mila, del 1980. Di conseguenza il rapporto tra il debito pubblico lordo ed il PIL aveva subito solo un leggero aumento: dal 53,8 al 60,5%, valore corretto poi negli anni successivi (56,1%) per tener conto delle normali revisioni contabili. La forte inflazione, in altre parole, non determinava solo una diversa redistribuzione del reddito (a danno dei meno protetti), ma trasferiva – a causa di un minor tasso di interesse – quote di ricchezza dai creditori – che venivano penalizzati – ai debitori, che erano favoriti. A causa degli interessi reali negativi, questi ultimi avevano ricevuto un inaspettato regalo che poteva essere calcolato in circa il 3% all'anno sul valore del debito contratto. E lo Stato, naturalmente, ci guadagnava.

Poteva durare? La risposta la fornì Carlo Azeglio Ciampi, allora Governatore della Banca d'Italia, nelle sue "considerazioni finali" del 1980, in cui tracciò un bilancio della politica fino ad allora seguita. "L'ultimo decennio – disse allora di fronte ad una platea attonita – ha visto crescere ancora la somma delle domande sociali rivolte alle strutture pubbliche. È giunto a un punto di tensione il movimento che prese l'avvio dalla crisi degli anni Trenta e che portò in tutti i paesi ad assegnare alla politica economica e sociale un ruolo centrale e permanente nel perseguimento dello sviluppo e del benessere. Si è offuscato il disegno, che pure a quel movimento era sotteso, di rafforzare e di stabilizzare le capacità accumulative del sistema, e il com-

pito che esso prefigurava è scaduto spesso a sostegno passivo. In non pochi casi i trasferimenti alle famiglie hanno assunto natura di permanente sussidio più che di temporanea sostituzione di redditi mancanti; i contributi alle imprese hanno redistribuito valore aggiunto più che orientare gli investimenti e la loro localizzazione; l'aumento dell'occupazione nell'apparato pubblico è servito ad assorbire forze di lavoro più che a espandere la capacità di produrre servizi."

Il flagello delle indicizzazioni

La colpa di questo progressivo degrado, che rendeva l'Italia sempre più simile ai paesi dell'Est europeo, era da attribuire ad un perverso sistema di indicizzazioni spinto fino al punto da determinare la "rovina della moneta" e con essa il crollo delle istituzioni democratiche. Non per nulla quel sistema non aveva uguali nel mondo contemporaneo, salvo forse il Cile di Pinochet. Occorreva pertanto smontare quella macchina diabolica, se si voleva salvare l'Italia da una possibile catastrofe. Operazione che divenne possibile non tanto grazie alla lungimiranza della classe politica italiana, quanto ad un soccorso inaspettato da parte dell'Europa.

Il 5 dicembre del 1978 il Consiglio europeo aveva approvato una risoluzione che avrebbe dato vita allo SME, il sistema monetario europeo: l'avvio di un processo che avrebbe portato, molti anni dopo, alla nascita dell'euro. Allora si trattava solo di mettere ordine nello scombinato sistema di relazioni valutarie che caratterizzava la Comunità e le impediva di competere con le altre aree valutarie del mondo. Mentre il Giappone e gli Stati Uniti potevano contare su un mercato integrato, l'Europa si divideva tra una lira troppo debole ed un marco troppo forte, in una continua competizione che alimentava spinte speculative che rendevano più difficile la gestione della politica economica. La decisione del Consiglio europeo era ambiziosa. Tracciava una strada di ampio respiro: prima lo SME, quindi lo SME 2 ed infine la nascita di una moneta unica. Nell'immediato si prefiggeva di stabilizzare i cambi all'interno della Comunità, combattere l'inflazione e quindi preparare il terreno per le successive scadenze. Agli inizi del 1979 il Parlamento italiano era stato chiamato a ratificare il Trattato, che sarebbe dovuto entrare in vigore il 13 marzo successivo. Il governo era allora guidato da Giulio Andreotti, con l'appoggio esterno del PCI. Erano quelli gli anni della "solidarietà democratica". Il PCI, seppure indirettamente, aveva responsabilità di governo, che vennero meno proprio nel momento in cui doveva votare a favore del Trattato.

Ancora oggi l'incoerenza di quella scelta, che portò alla fine anticipata della legislatura e segnò l'inizio di una nuova fase politica, appare incomprensibile. Il PCI si rendeva conto – ma questa è un'aggravante - che il Trattato imponeva un vincolo nella conduzione della politica economica. Richiedeva cioè quella profonda riorganizzazione dell'economia italiana su cui qualche mese dopo avrebbe insistito Carlo Azeglio Ciampi. All'assunzione di responsabilità preferì, invece, il “gran rifiuto” che interruppe il suo contraddittorio processo di occidentalizzazione.

Era giusta la scelta europea? Il travaglio che accompagnò il varo del Trattato fu reale. Lo stesso PSI, stretto nella morsa DC – PCI, si astenne, salvo riscattarsi, nel 1992, con Gianni De Michelis, che partecipò in prima persona e fu tra i protagonisti degli accordi di Maastricht. L'europismo dei comunisti prima e dei post – comunisti poi rimase invece un atteggiamento di maniera: un bandierone da sventolare nelle manifestazioni di piazza e nei salotti televisivi, per essere rapidamente messo da parte quando le conseguenti scelte comportavano assunzione di responsabilità. All'appuntamento con l'euro, molti anni dopo, lo stesso Romano Prodi giunse da buon ultimo. Sciolse le mille riserve della maggioranza solo quando apprese che la Spagna sarebbe, comunque, entrata, lasciando nelle mani del governo italiano il cerino acceso di un possibile solitario rifiuto.

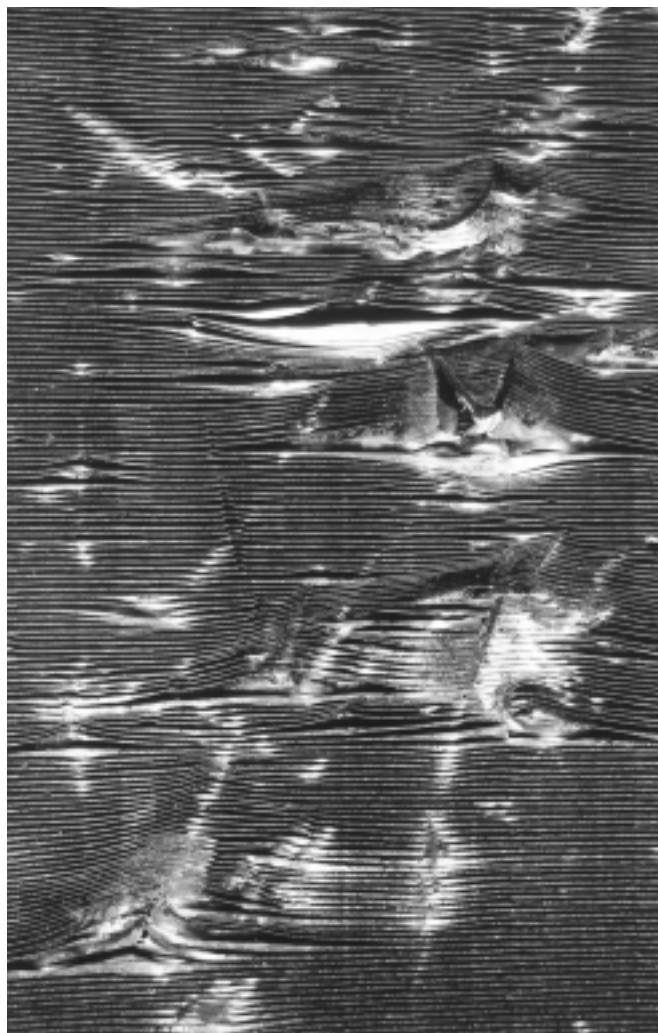
Che l'adesione allo SME fosse giustificata divenne evidente nei mesi successivi. Il 25 luglio del 1979 Jimmy Carter, al termine di un mandato che certo non aveva brillato, aveva compiuto una scelta coraggiosa. Aveva nominato Paul Volcker, presidente della FED - la banca federale americana - al posto di William Miller. Fino ad allora la politica monetaria era stata fin troppo accomodante, ed aveva prodotto, non solo negli USA, un piccolo disastro: inflazione alle stelle (13,5 per cento nel 1979), forte deficit della bilancia dei pagamenti nonostante l'ampia svalutazione del dollaro, borse ormai moribonde, sistematica distruzione di quel poco di risparmio – gli interessi erano negativi in termini reali – che la società americana riusciva ancora a produrre. Il cambio della guardia incontrò l'immediato favore dell'*establishment* finanziario. Il *Dow Jones* subì un balzo di 10 punti: iniziava una nuova era.

Del nuovo presidente della FED si conosceva, soprattutto, la determinazione contro l'inflazione, considerata come il nemico pubblico numero uno. A distanza di pochi mesi dalla sua nomina (settembre del 1979), peraltro, l'aumento dei prezzi aveva raggiunto il picco del 17%, il valore più alto degli ultimi cinque anni. Fu questo evento a determinare la prima leggera stretta creditizia, impensabile in un anno preelettorale. I tassi di inte-

resse a breve furono portati dall'8 al 12,5%, e la risposta del mercato non si fece attendere. Gli interessi a lungo aumentarono solo dal 9,2 al 10,1%: segno di una forte ed immediata caduta delle aspettative inflazionistiche. Nei mesi successivi la politica monetaria divenne sempre più restrittiva, determinando una corrispondente caduta del tasso di inflazione. Ma la vera svolta avvenne nel 1981, in conseguenza di un fatto traumatico e della vittoria elettorale di Ronald Reagan, che non solo confermò Volcker alla presidenza della FED, ma ne supportò l'azione con una diversa politica economica, la *reaganomics*.

La nuova crisi petrolifera

Il fatto traumatico fu lo scoppio, agli inizi del 1980, della guerra tra l'Iran di Khomeini e l'Iraq di Saddam Hussein, che si trascinerà fino al 1988. Come già era avvenuto con quella



del Kippur, il prezzo del petrolio schizzò alle stelle, raggiungendo un valore non più compatibile con uno sviluppo ordinato degli scambi internazionali. A differenza del 1973, tuttavia, la risposta di politica economica – prima americana quindi europea – non fu quella di convivere con la conseguente inflazione, ma di soffocare sul nascere il nuovo focolaio, con una politica monetaria particolarmente severa, in grado di imporre una riconversione degli apparati produttivi. Nel 1981 Paul Volcker portò i tassi di interesse a breve oltre la soglia del 20% – il massimo fu del 21,5% – determinando una forte rivalutazione del dollaro. Ed immediatamente il contagio si diffuse come un’epidemia. In Germania i tassi sul mercato monetario salirono dal 9,6 al 12,3%; in Francia dal 12,2 al 15,6; in Canada dal 13,2 al 18,3; sul mercato dell’euro – dollaro dal 14,1 al 16,5. In Italia il saggio ufficiale di sconto saliva nel marzo 1981 al 19%, e rimarrà tale fino al luglio del 1982.

L’Italia, come abbiamo visto, faceva parte dello SME. Gli accordi di cambio prevedevano un doppio margine di oscillazione. Per i paesi più solidi da un punto di vista finanziario (Germania, Francia e successivamente Inghilterra) esso era pari al 2,25%. L’Italia beneficiava invece di un trattamento di favore, con una banda di oscillazione del 6%. Il nuovo vincolo estero operava, comunque, come un cappio per l’economia reale. Se il tasso di inflazione cresceva oltre il dovuto, determinando una caduta del cambio, la banca centrale doveva intervenire con un’ulteriore stretta creditizia. Gli aumenti intervenuti nel prezzo del petrolio ed il rafforzamento del dollaro, inoltre, la penalizzavano ulteriormente. Più esposta sul piano energetico rispetto alla Francia – dotata di centrali nucleari – ed alla Germania – detentrica di forti riserve di carbone – l’Italia aveva visto restringersi quel canale che, nel corso della seconda metà degli anni ’70, l’aveva favorita. La forbice tra il dollaro ed il marco si era ristretta. Le materie prime costavano di più ed i mercati esteri erano divenuti più difficili, essendo venuto meno il vantaggio del cambio.

Il miracolo di san Valentino

Un secondo handicap era dato da quel diffuso sistema di indicizzazioni che Ciampi aveva con forza denunciato quale assurda anomalia nel panorama europeo. Si importava inflazione dall’estero in termini reali, a causa dell’aumento dei prezzi delle materie prime. Ma il contagio si diffondeva poi a tutto il resto dell’economia (ed in forma amplificata) a cau-

sa dell’esistenza di quelle forme di indicizzazione, che non riguardavano solo i salari, ma tutte le componenti – compresa la spesa pubblica – che contribuivano alla formazione del reddito nazionale. Lungimiranza avrebbe voluto che fosse la politica economica a disinnescare la bomba. E fu, appunto, questo il compito che si assunse il governo Craxi nel febbraio del 1984, tagliando di 3 punti la scala mobile, con l’accordo di tutte le organizzazioni sindacali, esclusa la componente comunista della CGIL. Il “decreto di San Valentino” recepiva le idee di Ezio Tarantelli, volte a battere le aspettative inflazionistiche giocando d’anticipo sui reali andamenti del mercato.

Da un punto di vista macroeconomico il successo della manovra fu solo parziale. La dura opposizione comunista, nonostante il fatto che gli stessi lavoratori beneficiassero dell’iniziativa, impedì all’Italia di ritrovare quella coesione sociale ch’era il vero antidoto alla crisi. La Banca d’Italia si vide pertanto costretta a seguire una politica monetaria ben più restrittiva di quella degli altri paesi, linea che mantenne fino alla nascita dell’euro, quando il differenziale degli interessi era ancora di circa 500 punti base nei confronti del *bund* tedesco. Fu il prezzo che l’Italia pagò per un’opposizione irresponsabile, che ritardò quei processi di aggiustamento che erano necessari per rimuovere condizioni che, ancora oggi, sono la vera palla al piede dell’economia nazionale.

Nel 1980 gli interessi passivi sul debito accumulato ammontavano al 4,5% del PIL. Nel 1993 avevano raggiunto quota 12,6%, per poi iniziare a declinare fino al 2005 (4,5%) e quindi salire nuovamente. Sempre nel 1993 la spesa per interessi superava di 2,6 punti il deficit d’esercizio. I 12,2 punti di PIL di ulteriori entrate – dovuti quasi interamente ad una maggior pressione fiscale – non erano, quindi, bastati a compensare quella spesa incomprimibile. Nello stesso periodo la spesa complessiva al netto degli interessi aumentò quasi di altrettanto (7,1 punti di PIL) rendendo persistente un deficit pubblico che, in quell’arco temporale, fu pari in media al 10,8% all’anno, a cui la spesa per interessi contribuiva per oltre l’80%.

La spiegazione del perché il debito pubblico, durante gli anni ’80, sia aumentato, fino a superare la dimensione del PIL, è racchiusa in questo perverso triangolo. Da un lato interessi reali positivi che aumentarono il costo del debito, dall’altro un’economia reale che marciava a rilento, per abbattere l’inflazione, mentre il deficit di bilancio rimaneva elevato per non deprimere ulteriormente un’economia già provata da una politica monetaria particolarmente severa. L’esatto contrario rispetto a quanto era avvenuto nel corso degli anni ’70. Fu

così che mentre la spesa per interessi sull'importo del debito passava dal 33 (1981 – 1985) al 50% (1986 – 1990), il tasso di crescita reale rimaneva al di sotto (meno della metà degli anni '70) del 2%.

Era inevitabile che questo accadesse? Forse no, se l'opposizione avesse assunto un comportamento più responsabile. Preferì, invece, cavalcare, esasperandolo, lo scontro sociale. Enrico Berlinguer, incapace di sostenere la linea del "compromesso storico" che lui stesso aveva evocato, puntò invece sulla cosiddetta "alternativa". Arringò le folle, come avvenne durante gli scioperi della FIAT, mentre nasceva il movimento dei "quadri", ormai stanchi di subire lo straripante potere del sindacato e la sua linea di appiattimento retributivo. In un "paese normale", per riprendere una frase cara a Massimo D'Alema, le cose, forse, sarebbero andate diversamente. Si sarebbe, allora, potuto gestire il rientro dall'inflazione con strumenti più sofisticati, realizzando quelle riforme la cui mancanza rende, ancora oggi, incerto il futuro del paese. Ma tutto questo fu reso impossibile dalla mancanza di coesione sociale, che il più forte partito comunista dell'Occidente, a pochi anni dalla caduta del muro di Berlino, determinò con la sua politica intransigente.

Il debito dopo Craxi

Bettino Craxi lasciò definitivamente la presidenza del Consiglio nel 1987. Allora il debito pubblico era pari all'88,6% del PIL. L'inflazione, tuttavia, dopo la cura da cavallo degli anni precedenti era stata domata. Allora il deflatore del PIL risultò essere pari al 5,6%, quasi un terzo del valore del 1983, quando Pertini gli aveva dato l'incarico. Il tasso di sconto oscillava, ancora, tra l'11,5 ed il 12%. Valore elevato, rispetto all'inflazione, ma rimasto tale per contribuire a governare le turbolenze che si erano manifestate all'interno dello SME. Rimarrà comunque tale fino alla grande crisi del 1992, che segnerà il crollo non solo dell'economia italiana, ma delle sue stesse istituzioni politiche.

Le cause scatenanti della nuova crisi furono soprattutto di carattere internazionale, attribuibili in ultima istanza all'unificazione tedesca. La Germania, per realizzare il processo di ricomposizione nazionale, aveva alzato i tassi di interesse, con lo scopo di attirare capitale straniero al fine di finanziarlo. Un processo che, almeno dal punto di vista finanziario, partiva con il piede sbagliato. Per ragioni politiche, il tasso di cambio tra le due monete – quella occidentale e quella orientale – fu stabilito in *one to one*, un valore irrealistico, consi-

derato lo stato di relativo dissesto della vecchia RDT. Il nuovo marco subì di conseguenza una svalutazione virtuale. Per impedire che la stessa divenisse effettiva, si giocò con i tassi di interesse. Furono rialzati, per importare capitale e sostenere il cambio.

Per l'Italia, il paese finanziariamente più debole, le conseguenze furono devastanti. I tassi di interesse, già al limite, non potevano essere aumentati. Venuto meno quel paracadute, la lira crollò, perdendo fino al 30% del suo valore iniziale. Da quel momento rinnovare i titoli del debito in scadenza divenne quasi impossibile, salvo rassegnarsi a pagare un premio aggiuntivo per il rischio di un possibile *default*. Ed il debito, nonostante la cura da cavallo imposta da Giuliano Amato, divenuto Presidente del Consiglio, si impennò raggiungendo il suo massimo storico, che, nel 1994, fu pari al 121,5% del PIL. Per comprendere la dimensione di quest'ultimo disastro basta un dato. Tra il 1984 ed il 1991, il debito pubblico italiano era cresciuto del 23,6%, passando dal 74,4 al 98% del PIL. Nei tre anni successivi (1992 -1994), quindi in metà tempo, aumentò di altrettanto, raggiungendo la cifra che abbiamo indicato.

Questa è quindi la storia "vera" di quegli anni, come mostra del resto il confronto internazionale. Negli anni '80, il debito aumentò in tutti i paesi occidentali: in Italia del 70%, in linea con quanto avveniva all'estero, visto che nell'Europa dei 15 la media fu del 53%, in Belgio del 64%, in Francia addirittura del 78%. Neppure gli USA, con un incremento del 51%, riuscirono a contenerlo. Ciò che penalizzò l'Italia fu una soglia di partenza molto più elevata. Se si esclude il Belgio, il debito accumulato nel corso degli anni '70 superava quello tedesco dell'80%, era quasi tre volte tanto quello francese ed il doppio della media comunitaria. Questo lascito pesò enormemente negli anni successivi, quando la politica economica e monetaria, sotto l'incalzare degli avvenimenti internazionali, mutò radicalmente. Ed all'Italia, a causa dei suoi precari equilibri politici interni, non restò altro da fare che subirne passivamente le conseguenze. Se ancora si insiste nella ricerca di un colpevole, l'indice va puntato altrove. Il disastro non avvenne negli anni '80, ma dieci anni prima. Quando non solo l'economia, ma l'intera società italiana ballò a lungo sull'orlo di un abisso che avrebbe potuto travolgerla. Quella crisi fu scongiurata. Ma il prezzo allora pagato per uscirne fu ingente, e si riflette ancora sui precari equilibri finanziari del paese. Che si faccia di tutto per cancellare quelle tracce è comprensibile. Che sia anche giusto è ancora da dimostrare.

Il partito dopo la fine dei partiti

>>>> Paolo Pombeni

Quel che è successo nel sistema politico italiano in questi ultimi due anni induce a qualche riflessione chi studia il problema dei partiti. Il definitivo tramonto di quella che fu definita “la repubblica dei partiti” è sotto gli occhi di tutti: i due pilastri di quella storia, la DC e il PCI sono spariti dalla scena, e lo stesso è avvenuto per tutti i partiti che, con maggiore o minore forza, fecero il “contorno” di quel “bipartitismo imperfetto”. Quei piccoli partiti che si sono proposti di salvarne i fasti, almeno come tradizione ideologica, sono relegati ai margini del sistema e sono continuamente a rischio di sopravvivenza.

Cosa è veramente accaduto? La risposta non può essere ridotta a qualche slogan, perché in questa vicenda si intrecciano elementi generali comuni a tutti i sistemi costituzionali del mondo occidentale, elementi specifici della situazione italiana nelle contingenze di questa lunga transizione, e debolezze del nostro sistema di produzione delle ideologie politiche.

In termini generali va notato che la flessione della “militanza” e, ancor più, della strutturazione della società per sentimenti di appartenenza politica, è un fenomeno comune ai paesi sviluppati. La dimensione “popolare” della militanza partitica è ovunque come minimo ridimensionata, ammesso che sopravviva: intendiamo ovviamente militanza in senso proprio, cioè partecipazione costante ad una qualche “vita di partito”, non surrogabile dalla capacità di mobilitare folle in alcuni momenti o attraverso alcuni slogan.

Qui bisogna convenire che si è disseccata la sorgente di quel modo peculiare di fare politica. I partiti nacquero infatti in momenti in cui la possibilità di “contare” sulla scena politica era fortemente legata alla capacità di avere alle spalle una “organizzazione sociale”, cioè una struttura stabile di presenza nella società che consentisse ai cittadini volenterosi di “farsi sentire” attraverso i canali che il partito metteva a disposizione. L’evoluzione del sistema democratico da un lato e la crescita dei canali comunicativi dall’altro hanno fortemente indebolito queste ragioni della militanza.

Per farsi sentire oggi non è più necessario lavorare all’interno

di un partito: associazioni, stabili od occasionali anche di un numero limitato di soggetti sono in grado di entrare nei meccanismi della decisione politica (basti pensare al fenomeno dei “comitati” che sorgono su qualsiasi questione). Il sistema democratico è così articolato nella distribuzione dei poteri, non solo con la presenza di più livelli concorrenti (e spesso confusi) di governo locale, nazionale, sovranazionale, ma con l’affermarsi di centrali di potere improprie come la magistratura, le reti dei mezzi di informazione, le centrali corporative (sindacati, industria, ecc.), che si moltiplicano le breccie in cui inserirsi anche senza contare su reti nazionali complesse e sulla forza di ideologie di legittimazione consolidate.

I canali comunicativi non richiedono poi più oggi la validazione di grandi forze nazionali per essere accessibili. Il prevalere della comunicazione televisiva che copre tendenzialmente qualsiasi evento che faccia “spettacolo” consente di “guadagnare la scena” anche con una assai relativa forza: basterà richiamare tutti i vari eventi di scioperi selvaggi o di manifestazioni più o meno violente nelle occasioni che comunque già di loro attirano la presenza delle telecamere (vertici, presenza di grandi personaggi politici, ecc.).

Si potrebbe obiettare che con questi mezzi non si va molto lontano, perché lo “spettacolo” sconta poi anche i tempi suoi propri: calato il sipario tutto è finito. Tuttavia questo non risulta inibire più di tanto l’accesso a questi meccanismi, poiché la replicabilità continua dello “spettacolo” è sufficiente a mantenere l’illusione che comunque si possa rimanere al centro della scena.

Il fenomeno che abbiamo sia pure sommariamente descritto spinge i partiti politici ad assimilarsi da un lato a queste esigenze, cioè a trasformarsi essi stessi sempre più in “spettacoli” usando tutte le tecniche di presenza pubblica possibili (dalle kermesse ai talk show televisivi), e dall’altro a concentrarsi sui due terreni esclusivi che sono loro rimasti, cioè sulla raccolta del consenso elettorale e sulla attività negli organismi rappresentativi. Anche in questo secondo caso però le regole nuove della “aggregazione”, che non sono più quelle

tradizionali della cultura politica, portano ad un panorama piuttosto diverso da quello che aveva regolato la raccolta del consenso elettorale nei partiti tradizionali.

Quando i partiti nacquero

Non dobbiamo dimenticare che i partiti sono nati all'interno di un grande fenomeno di trasformazione del mondo come è stato quello realizzatosi fra l'Ottocento e la prima metà del Novecento. In questa fase gran parte del sistema di fruizione dello spazio politico era cambiato, spiazzando le tradizionali reti di acculturazione e di gestione della presenza sociale degli individui. Capire "dove va il mondo" diventava una esigenza essenziale, così come era essenziale il sentirsi inseriti, ai fini del confronto con la trasformazione in corso, in una buona rete protettiva. I partiti rispondevano a questa domanda sociale, a volte rideclinando antiche appartenenze (quelle religiose, quelle corporative) a volte proponendo ideologie di nuovo conio che presumevano di poter dare risposte alle angosce che nascevano dal confronto con la trasformazione. Se non si tiene a mente questo orizzonte, si fa fatica a comprendere la distribuzione del consenso politico lungo linee di frattura sociale molto articolate, almeno in molte delle società europee. Si tenga peraltro presente che anche là dove ci si era potuti organizzare lungo una linea di frattura relativamente semplice, cioè nel sostanziale bipartitismo fra progresso e conservazione, come era avvenuto in Gran Bretagna, in realtà avremmo visto che questa frattura poteva spostare il consenso laddove uno dei termini, in questo caso il "progresso", cambiasse di segno (sostituzione come secondo partito dei liberali con i laburisti a partire dal primo dopoguerra).

Il sistema politico del costituzionalismo liberaldemocratico è, a nostro giudizio, iniziato a cambiare nel momento in cui, a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso, si presentavano due nuovi fenomeni: 1) veniva attenuandosi l'angoscia per gli esiti della grande trasformazione, sino ad annullarsi quasi, almeno a livello di massa, nella convinzione di aver raggiunto una "società dell'abbondanza" da cui non c'era gran rischio di tornare indietro; 2) la cosiddetta *affluent society* sembrava mettere a disposizione risorse tali da poter effettuare una loro distribuzione sociale senza vincoli, per cui i partiti non avevano più la necessità di inquadrare le diverse domande sociali in un armonico quadro generale, ma potevano impegnarsi a rispondere in senso positivo alle istanze di ciascuna delle frazioni della società (il cosiddetto "partito pigliatutto").

Ci sono molti corollari a questa trasformazione, a partire da quella "fine delle ideologie" che Raymond Aron aveva preconizzato già nel 1955 per arrivare alla omogeneizzazione delle subculture sociali promossa dalla massiccia diffusione del mezzo televisivo, che è riuscito là dove avrebbe dovuto riuscire la conquista della scuola dell'obbligo (sempre più estesa), che invece non aveva ottenuto risultati così eclatanti. E' corretto aggiungere che il livellamento delle subculture è stato favorito in parallelo da una massificazione dei consumi che ha portato un ulteriore colpo alla creazione di confini per definire le identità: si pensi anche all'aspetto più banale della omogeneizzazione dei consumi alimentari, che hanno in gran parte perso la loro natura di veicoli identitari (il popolo della polenta contro quello della pizza, per dire).

I partiti tradizionali non potevano reggere a lungo di fronte ad una simile trasformazione, che toglieva loro il contesto in cui radicarsi. Certo rimaneva l'ambito della professionalizzazione della politica, che andava espandendosi, con la scomparsa pressoché totale, anche ai livelli più modesti di gestione della cosa pubblica, del cittadino che dedicava solo una parte del suo tempo al servizio della sua comunità. Per un certo periodo questi professionisti della politica potevano anche sopravvivere all'interno dei vecchi contenitori, se questi, per le viscosità che sono presenti in qualsiasi trasformazione, erano in grado di offrire coperture alle loro ambizioni o, meglio ancora, ragioni per attivare il mutuo soccorso con altri gruppi politici in condizioni simili.

Partiti e istituzioni

Qui entra però in gioco un elemento che viene spesso sottovalutato. I partiti non agiscono soltanto nell'ambito della società, ma soprattutto nell'ambito delle istituzioni, a partire da quelle fondamentali dello Stato che sono "rappresentate" dalla Costituzione. Che lo vogliano o no, questo è l'ambito all'interno del quale essi traggono legittimazione, perché è il "governo" (della società, della trasformazione, delle relazioni internazionali, ecc.) a costituire il fine della politica, e governo significa direzione di marcia verso obiettivi condivisi, anche in negativo attraverso l'opposizione, dalla comunità politica.

A questo fine i partiti devono "interpretare" la Costituzione, costruire il consenso, mostrare che sono in grado di usare gli strumenti che la Costituzione mette a disposizione per perseguire se non il mitico bene comune, almeno un accettabile equilibrio nel prendere in considerazione le esi-

genze delle varie componenti della collettività. Insomma i partiti devono poter essere i garanti della coesione dello spazio politico, lo si voglia chiamare “nazione”, “popolo” o quant’altro: solo ciò che si trova in sintonia con questo fine può essere considerato “legittimo”, mentre quanto si pone in contrapposizione con esso va espunto in quanto “incostituzionale”.

Tuttavia proprio quest’ultima esigenza, cioè quella che in definitiva impedisce alla Costituzione di ammettere una costruzione della “cerchia del noi” diversa da quella che essa configura, produce l’altra componente essenziale del moderno sistema dei partiti. Poiché tutte le diverse opinioni non possono essere in contrasto col contenitore costituzionale, esse devono definirsi come “interpretazioni” della Costituzione in cui si collocano e quindi confluire in quella dimensione non più apodittica del consenso che fu il risultato dell’età delle guerre di religione e dell’imporsi dell’imperativo della tolleranza. Dunque bisogna immaginare una “concorrenza” delle opinioni e un loro libero confronto, il che significa ammettere una dialettica di partiti (sempre ricordando che devono essere opinioni che godano di quel crisma di legittimità che abbiamo appena ricordato).

Il luogo di questa dialettica è il Parlamento, che non è più solo la sede in cui si confrontano le esigenze della società e quelle dello Stato, ma diventa il luogo in cui si deve alla fine dare alle decisioni che si verranno ad assumere una forma che le porti ad essere delle interpretazioni della Costituzione. Ecco allora che la dialettica fra i partiti diventa, per riprendere una celebre formula ottocentesca, il combustibile che produce il vapore che fa funzionare la locomotiva dello Stato. Il *government by discussion* è l’essenza del costituzionalismo liberale, ma non è pensabile senza una presenza forte di partiti. Questo potrà stupire chi ha del liberalismo una immagine superficiale, legata alla specifica vicenda di questa ideologia in alcuni sistemi politici del continente, ma non chi sa che esso nasce nei sistemi anglo-americani che sono sin da subito sistemi con un forte riferimento ai partiti ed alla loro dialettica (che questi partiti non siano quelli che noi oggi abbiamo in mente è un altro paio di maniche). Il fatto è che la discussione non sarebbe possibile se non in presenza di strumenti che la disciplinino entro pochi contenitori, in definitiva in un sistema binario (sia quello del rapporto progresso/conservazione, sia quello più politico del rapporto maggioranza/opposizione): insomma che divida il sistema in due

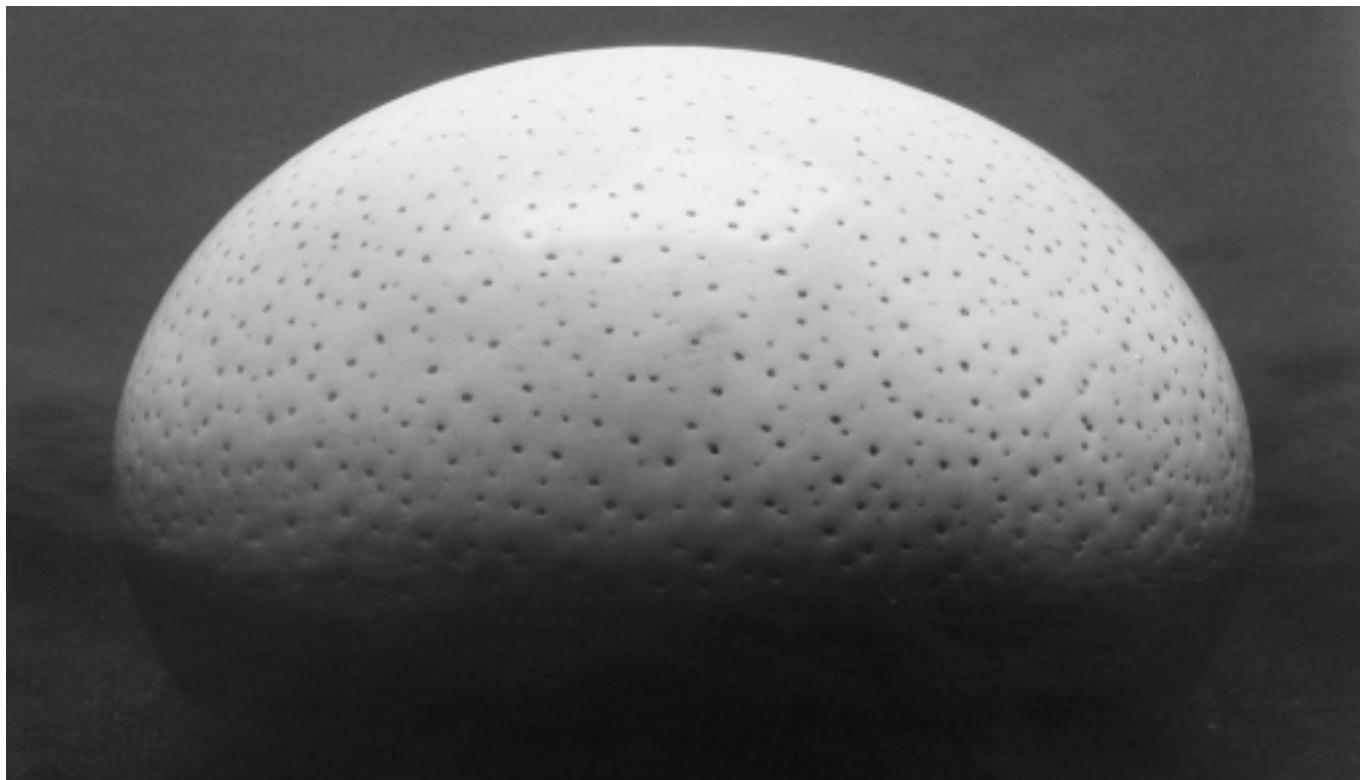
campi secondo l’asse elementare favorevoli/contrari che, ogni volta che si debba spingere di più sul pedale dei “valori”, diventa quello buoni/cattivi.

Il bipolarismo

Nel momento in cui entrano in crisi i sistemi subculturali che hanno portato la dialettica binaria a spalmarsi in contenitori diversi, è abbastanza naturale che riemerge la tendenza a concentrare le appartenenze se non in due soli partiti, in due poli dialettici chiaramente individuati nella loro elementare contrapposizione. Ciò risponde all’esigenza di semplificare le linee di frattura per la raccolta del consenso elettorale, nel momento in cui risulta difficile disciplinare la convergenza di tutti nel recinto costituzionale attraverso lo strumento della manipolazione culturale, ovvero attraverso il sistema delle ideologie come espressione di radicate subculture sociali.

Arriviamo così alla ragione della attuale crisi della forma partito tradizionale. Non è un caso che essa sia praticamente scomparsa dalla scena politica italiana. Anche quelle formazioni, come il Partito democratico, che nei fatti sono più succubi delle vecchie ritualità, per la quasi totale derivazione dei loro gruppi dirigenti dai due vecchi partiti “istituzionali” della DC e del PCI, non riescono poi a gestire in modo serio queste reminiscenze: sono infatti curiosamente confinati a mantenere queste ritualità al vertice, avendo completamente perso qualsiasi rapporto con il retroterra “rappresentativo” in senso forte che queste avevano (vitalità sul territorio, circolarità delle élite, competizione interna aperta per la conquista dei posti nelle sedi rappresentative, ecc.). Altre formazioni, come il recente Popolo della Libertà, hanno praticamente messo nel cassetto quel modo storico di organizzazione, per concentrare questo aspetto solo sulle regole per la gestione dei gruppi dirigenti.

Non avendo più un significato plausibile come canale di acculturazione di una classe politica e di formazione di una classe dirigente attraverso la gestione delle strutture, il partito si è ridotto fortemente a quello che un po’ disinvoltamente si chiama un “partito americano”: cioè una struttura che ha il solo obiettivo di gestire la raccolta del consenso elettorale e di governare, per quel che è possibile, l’azione nelle istituzioni dei suoi eletti. A questo fine tutti i partiti dovrebbero essere diventati, per usare una vecchia formula, “partiti di lotta e di governo”. La lotta



consiste nella partecipazione a tutte le battaglie elettorali, che in Italia sono continue, ed a questo fine si richiede lo sviluppo contemporaneo di una visione identitaria e di una populista.

Identità e populismo

I due termini potrebbero sembrare in contraddizione, ma non lo sono necessariamente. Il discorso identitario è fondamentale perché senza la creazione di una barriera fra “noi” e “loro” si rischia troppo: è essenziale che il voto avvenga come un voto di identificazione nel momento in cui la competizione si svolge sempre più a livello di “promesse” (il programma su quel che si farà) e dunque necessita di una adesione fideistica. Il livello populista diventa importante come struttura di allargamento della base di consenso. La competizione non avviene quasi più in termini di progetti razionali sui bisogni del paese, ma in termini di decisione a priori su chi è buono e chi no: essendo i programmi il più delle volte non troppo dissimili, l'appello a credere nel partito non viene più fatto sulla base dell'invito a verificare chi proponga il progetto con maggiori garanzie di successo sul piano razionale, ma viene fatto sulla base dell'invito a “credere” che solo chi è

“buono” può meritare fiducia. Date queste premesse, solo il rinvio ad un generico concetto di popolo può servire per riaprire gli accessi alla “cerchia del noi”: il popolo, nella sua genericità, accoglie tutti, anche i figlioli prodighi.

Ciò non toglie che lo sforzo per accentuare le barriere fra “noi” e “loro” porti ad un immiserimento notevole della capacità di elaborazione politica. La tendenza dei partiti a costruirsi proprie visioni idealizzate della storia (in cui “noi” siamo sempre stati i precursori e i realizzatori del bene, mentre “loro” erano gli arretrati e i campioni di ogni nequizia), a presentarsi come la raccolta degli eletti chiamati a salvare la terra, è una costante dal loro esordio sulla scena politica. Le differenze stanno nella “raffinatezza” di questi meccanismi: quanto più sono rozzi ed elementari, tanto più costruiscono barriere invalicabili ed impediscono ogni prospettiva di dialogo.

Naturalmente l'uso esasperato di questi strumenti identitari lascia un margine perché accanto alle formazioni maggiori ci sia spazio per partiti di nicchia, che raccolgono quelle componenti sociali che non ce la fanno a farsi intruppare negli schematismi che abbiamo descritto. Si tratta però di gruppi che sono ridotti praticamente alla “testimonianza” essendo la loro capacità di incidere molto debole.

Da un certo punto di vista si potrebbe però dire che la sem-

plificazione giova. Infatti, specie nel momento in cui si riaffaccia una transizione storica di difficile interpretazione come accade oggi, il disporre di agenzie di raccolta del consenso politico che lo indirizzino lungo una linea di frattura semplice (conservazione/progresso; moderazione/massimalismo; individualismo/solidarismo, ecc.) può essere visto come qualcosa di utile. Naturalmente preoccupa la rozzezza analitica che è connaturata a queste semplificazioni, rozzezza che impedisce la creazione, sia pure in forma dialettica, di percorsi di analisi condivisa (essendo questi passaggi essenziali per la costruzione del consenso democratico).

Qui entra in gioco però il secondo corno del dilemma, che è il versante del “partito di governo”. Si collochi questa funzione nel governo propriamente detto o nell’opposizione che deve validare questo governo con una sponda dialettica e proporsi prospetticamente come “futuro governo”, questo non è campo per i giochetti del populismo identitario. Il governo ha bisogno di analisi e non di slogan, di strumenti per creare un consenso che renda rapidi i processi di realizzazione dei progetti e controllate le possibili devianze. Difficilmente riuscirà a sostituire questi meccanismi con il puro riferimento alle “tecniche” (sempre di per sé “senza anima” e dunque inadatte alla politica) e con il controllo legislativo-burocratico degli iter di attuazione dei procedimenti.

La selezione del ceto politico

I partiti tradizionali avevano, specie nel nostro paese, le strutture per mettere a disposizione dell’attività di governo tanto il personale quanto, soprattutto, le idee. Ci pare onestamente che i nuovi partiti siano quantomeno molto carenti su questi fronti. Per quanto riguarda il personale essi non sono in grado di adempiere davvero a quella funzione per un duplice ordine di motivi. Il primo è che tendenzialmente mantengono il vizio della fase di decadenza dei vecchi partiti che è quello di considerare la preparazione all’attività di governo un servizio da rendersi nelle fila del populismo identitario, per cui si produce un personale che nel momento dell’assunzione di responsabilità di governo finisce o per mettersi nelle mani della burocrazia (e, quel che forse è anche peggio, delle varie lobby), o per chiamare alla collaborazione personale improvvisato e legittimato solo dalla condivisione dell’integralismo identitario. Il secondo è che il personale di governo non viene più “controllato”, neppure in forma dialettica, dal partito, dove ormai si vive solo in funzione dell’ascesa ai ranghi di governo e dunque è pericoloso entrare in rotta di collisione con quelli, ma dove soprattutto non si può fare critica perché questo indeboli-

rebbe la campagna di mantenimento della “cerchia del noi”. Coloro che obiettano a questa analisi ricordano che negli USA, ma anche in altri paesi europei, vigono meccanismi partitici diversi da quelli tradizionali, ma si hanno buone e talora ottime performance di governo. Si dimentica però che in questi casi quella dialettica che un tempo era garantita dai partiti politici, viene ora garantita da strutture sociali che si fanno carico di quei medesimi obiettivi: i cosiddetti *think-tank*, alcune sedi pubblicitiche, un certo numero di centri di ricerca istituzionali. Stiamo parlando di sedi che non si pongono in una condizione di dipendenza dall’universo dei partiti, anche se può darsi che loro uomini vengano poi usati dai partiti in ruoli rilevanti di governo. Una realtà di questo tipo è per il momento in Italia, se non del tutto assente, molto, ma molto limitata. Il cosiddetto “dibattito politico” è per gran parte orientato o all’interscambio col livello identitario-populistico che regge il sistema di raccolta del consenso elettorale (e che è dominato dalla capacità di reggere una performance televisiva), o al servizio immediato delle tattiche contingenti delle parti in campo. Per dirla brutalmente: il pensiero politico è per la maggior parte ridotto o al servizio di propaganda ideologica per la corte che si è scelto di servire o all’imbellettamento delle operazioni che le forze politiche, di governo o di opposizione, hanno comunque deciso di mettere in campo. La conclusione di questo ragionamento è che però noi dei partiti abbiamo ancora bisogno e che dunque c’è da augurarsi che si lavori e si ragioni per rimetterli in condizione di garantire quella dialettica senza la quale il sistema costituzionale dell’Occidente non regge. Perché quel sistema ha bisogno di tre pilastri: 1) un buon livello di partecipazione/identificazione dei cittadini nella causa della comune convivenza (per cui va preservato un giusto spazio di “agitazione” e di raccolta “identitaria” del consenso); 2) un meccanismo istituzionale di elaborazione delle linee guida e di creazione dei progetti di sviluppo di cui una società ha bisogno e che sono il vero contenuto di ogni seria “azione di governo” (per cui bisogna favorire il sorgere di luoghi di elaborazione sganciati da qualsiasi rapporto col tatticismo politico); 3) delle sedi di formazione alla politica delle classi dirigenti future, conservando l’idea che il servizio al bene comune deve essere tanto una vocazione quanto una disciplina che si apprende (per evitare che quella selezione torni ad avvenire sulla base di situazioni familiari o corporative). Non sappiamo davvero se oggi ci sia una qualche sensibilità per discutere del problema della forma partito. Ci auguriamo di sì, perché davvero non vediamo alternative per mantenere in vita e in efficienza il nostro sistema costituzionale liberaldemocratico, al quale, lo confessiamo, continuiamo ad essere molto affezionati.

La globalizzazione prossima ventura

>>>> Giulio Sapelli

Il saggio di Gianni De Michelis offre l'estro per un buon inizio di discussione. In primo luogo spazza via ogni nazionalistico approccio al nesso tra Stato, enti intermedi e società. E tutti noi sappiamo quanto ce ne fosse bisogno. Si discusse molto, di questi tempi, di patriottismo economico, di italianità, in economia e oltre. Del rapporto, insomma, tra agire del mercato e agire della società. Dove questa ultima appare come un'entità che possa essere separata dal mercato medesimo e, intatta, conservare tradizioni, pulsioni emotive, secolari patrimoni culturali. Il mercato viene visto come una potenza estranea alla società, che è destinata a frantumarsi dinanzi all'erompere dei rapporti monetari dispiegati e della forza dirompente del più importante e decisivo dei mercati, quello dei diritti di proprietà. E' questa visione delle trasformazioni in corso nei rapporti tra economia e società che sembra prevalere tra i più, anche se si tratta di osservatori attenti e consapevoli delle cose di un mondo che sta cambiando dinanzi a noi. L'angoscia li pervade e con l'angoscia la visione dell'essere è sempre meno limpida e precisa di quanto non sia in una personalità assertiva, serena, pur nei dubbi e nelle incertezze.

Naturalmente costoro sono incoraggiati a coltivare la loro angoscia dalla concezione di un liberismo primitivo altrettanto dilagante, per il quale la società non esiste e tutto si può ridurre a mercato. Si dimentica in tal modo il secolare lavoro di costruzione sociale del mercato medesimo e di come esso sia soprattutto il frutto di una serie di decisioni sociali e istituzionali la cui catena costituisce il percorso infinito e impervio della vita associata. Pensiamo all'Italia. Nella seconda metà dell'Ottocento una nazione giovanissi-

ma inizia a costruire un mercato grazie all'apertura dei mercati mondiali, che allora era potente, così come lo è divenuta oggi, dopo il crollo del Muro di Berlino e l'avvento dell'interdipendenza economica che chiamiamo, per amor di semplificazione, globalizzazione. Ma quella formazione di un mercato transnazionale a base locale avvenne simultaneamente alla creazione di una nazione, debole e divisa sin che si vuole, ma che, tramite i suoi gruppi dominanti e dirigenti, voleva affermare la sua identità nel mondo. Il nazionalismo intellettuale, il patriottismo, non si separava dall'apertura ai capitali stranieri, al loro giungere in Italia con forza imponente, cosicché gran parte del sistema bancario non localistico e dell'industria medio grande furono in grande misura costruiti, fondati e rifondati, perfino nei pubblici servizi, grazie all'intervento del più avanzato capitale straniero. Si può dire che quell'avvento delle forze del mercato distrussero l'italianità? Allo stato nascente in cui essa era allora, sarebbe stato assai facile distruggerla. Accadde l'opposto, invece. Quell'intervento pose le basi della crescita economica, dello sviluppo sociale, della trasformazione delle relazioni tra gruppi e strati e ceti della società dell'Italia moderna. Ma lo stesso ragionamento potremmo fare per la Spagna, per l'India alcuni decenni dopo, per la Cina costiera sin dal Settecento, per l'Oceania e naturalmente per il Giappone più o meno negli stessi anni in cui si costruiva l'Italia nuova. Ci siamo dimenticati di tutto questo perché, nonostante il gran parlare di globalizzazione, abbiamo ancora le abitudini mentali e gli stereotipi psicologici che sono stati costruiti nella lunghissima stagione del nazionalismo economico

Nel numero di marzo abbiamo pubblicato l'articolo di Gianni De Michelis sulla crisi finanziaria, quello di Marcello Fedele sul federalismo, quello di Tiziano Treu sulla riforma del welfare e quello di Cesare Pinelli sulla neopartitocrazia. In questo numero pubblichiamo i primi commenti.

che durò dalla fine della prima guerra mondiale alla caduta, appunto, del muro di Berlino. Un processo che non investì, tuttavia, le due grandi potenze che sono sempre state internazionali nella loro vocazione liberista in economia, gli USA e il Regno Unito, che per questo hanno per così lungo tempo dominato e dominano il mondo.

I pericoli del nazionalismo

Anche nel nazionalismo economico che ci siamo lentamente lasciati dietro le spalle su scala mondiale vige un rapporto tra società e mercato. Ma questo rapporto era subordinato al rapporto tra economia e nazione e la seconda condizionava potentemente la prima e su questa base definiva tutti i rappor-

ti sociali. Ne scaturisce una società chiusa, incrostata di corporazioni, fondata sullo status, incapace di produrre eguaglianza nelle opportunità e dominata dal clientelismo e dalla corruzione, pur negli innegabili progressi che si raggiungevano nelle condizioni materiali di vita. Essi erano resi possibili dalla debole, ma attiva, inserzione nei cicli dell'economia mondiale. Eravamo italiani a quel tempo? Ma certamente! diranno gli angosciati fautori dell'italianità perduta. Lo eravamo tra la seconda metà dell'Ottocento e la prima guerra mondiale, quando il capitalismo straniero, il mercato straniero, erano così attivi e presenti sul suolo patrio? Come è possibile dir di no? Tutto lo documenta: una letteratura molto fiorente, un risveglio delle arti plastiche con pittori italiani noti in tutto il mondo, il progresso delle scienze che fu rapidissimo e glorio-



so. Ecco confrontarsi, dunque, due diversi paradigmi di italianità e di rapporto tra economia e società. Quello che si sta ora delineando, culturalmente prima che economicamente, è per molti versi simile a quello che consentì la nascita dell'Italia come nazione e che ci portò nel novero delle grandi potenze, da cui, sino a oggi, non ci si siamo più allontanati.

Come si vede il concetto di italianità in economia non vuol dire assolutamente nulla se lo si intende in una forma polemica e contrastante con l'internazionalizzazione della società. Si può essere italianissimi ed esprimere una diversità culturale, una radicata tradizionalità rinnovatrice cosmopolita nel più dilagante dei mercati e proprio per questo trovare motivi di crescita, di sviluppo, di creazione di gobettiane "energie nove" di cui tanto abbiamo bisogno per rimanere, appunto, nel novero di quelle grandi potenze mondiali.

Ben vengano, dunque, gli attori stranieri (bancari e industriali) a trasformare il volto del mercato e della società italiana, perché il primo non è mai separato dalla seconda. In tal modo si rafforzano i legami dell'Italia con il mondo, soprattutto con quello di un capitalismo più avanzato e incivilito dalle regole internazionali dei giochi dello scambio, regole che, non lo si dimentichi, anche l'Italia ha contribuito a far applicare in Europa.

La crisi del 1907

È ora giunta la crisi economica mondiale. Crisi profonda, depressione interminabile. L'italianità ha una formidabile occasione per disvelarsi come parte del mondo e non come separatezza da esso.

Per chi ha letto i classici la risposta alla domanda sulla crisi ("Perché è accaduto?") è abbastanza semplice: si sente molto parlare di globalizzazione, ma questa non esiste, se non per la moneta, l'unica merce veramente globalizzata. Tutte le altre merci sono liberalizzate solo all'interno di *zollverein* regionali: l'Unione Europea, il Mercosur, l'Asean e il Nafta; l'Uruguay e il Doha *round* sono falliti e con loro la globalizzazione. Ed era praticamente impossibile il contrario, dal momento che molte delle grandi potenze, Usa e Francia tra tutte, sono paesi che hanno un grande retroterra agricolo.

Questo per dire che chi fa paragoni con la crisi del '29 non ha capito niente. Semmai questa crisi può essere paragonata a quella del 1907 e, come ho già scritto, pone in discussione tutti gli assetti del mercato unificato a moneta unica, come l'Europa, oppure a basse e coordinate barriere doganali, come il Mercosur, il Nafta e perfino l'Asean. Stiamo vivendo una duplice crisi, finanziaria e industriale, che solo per coinciden-

za si sono manifestate contemporaneamente. Quella industriale è una crisi di sovrapproduzione: troppa ricchezza si è spostata nelle mani della rendita e del capitale, ma chi vede il mondo solo dalle finestre di Wall Street non può capirlo. E se quella industriale è una crisi da sovrapproduzione quella finanziaria è una crisi da colpo di Stato dei top manager. Oggi, lo ripeto, per mano dei top manager stockoptionisti, sono crollate le regole dello scambio della moneta simbolica e del rischio diffuso. Senza una teoria del rischio e con una diffusa violazione delle regole contabili si è spezzato il nesso fondamentale dell'autoregolamentazione che ha alla base la limitazione dell'indebitamento monetario. Basti pensare che le banche inglesi hanno un debito che è 250 volte il Pil del Paese, mentre quelle statunitensi sono indebitate per il 125%. A mio parere se le politiche che si seguiranno sono quelle proposte dal team Obama ci sono poche speranze per superare in tempi brevi la crisi. La soluzione più sensata era quella di creare una *bad bank* come aveva proposto Poulson. Se invece si nazionalizzeranno le banche, è la fine. La soluzione pasticciata ora proposta, che fornisce statualmente il denaro dei tassati agli gnomi di Wall Street per acquistare e per rivendere i *tossic assets*, è una vergogna, tecnica e morale. Tutto ciò mentre l'Europa paga lo scotto della follia di aver ammeso nel suo recinto Polonia, Bulgaria, Romania e Stati Baltici invece della Turchia, una follia per la quale Prodi sarà sempre ricordato. Sono economie che non hanno mercato interno, al massimo sono state utilizzate per delocalizzare, per mettere sotto pressione i lavoratori dei 15; sono gli unici paesi dove gli stipendi sono più bassi che in Italia, ed è tutto dire.

In questo contesto ci possono salvare solo un po' di inflazione, l'aumento dei salari e la distruzione di stock di capitali. Tutti fanno finta di non saperlo, ma dalle scorse crisi, per l'appunto quelle del 1907 e del 1929, si è usciti solo con lunghe e dolorose guerre che sono servite a distruggere un po' di mezzi di produzione oltre che vite. E adesso le guerre, vien da dire purtroppo, non si possono fare.

Aumenterà la disoccupazione, per questo bisogna assolutamente creare un nuovo welfare e creare nuove tipologie di imprese cooperative, sussidiarie, imprese insomma che riescano a sopravvivere con bassi profitti. Un po' quello che è successo in Argentina, dove dopo la crisi si è sviluppato un enorme movimento di fabbriche recuperate che mantenevano la produzione con profitti molto bassi.

E poi lanciarsi nei nuovi settori, il nucleare per esempio, che è molto più serio delle energie alternative ancora del tutto inefficienti (non esiste in tutto il mondo un'economia verde non sussi-

diata). E poi il biomedicale, le nuove tecnologie legate alle comunicazioni. Occorre cooperare privatisticamente con le strutture componentistiche di tre grandi industrie mondiali, l'aeronautica, la petrolifera, l'automobilistica. Questo perché la globalizzazione apre anche oggi immensi mercati. Ma la crisi mina alle radici l'industria nord americana. E le radici sono là dove si stava formando quello che dieci anni or sono chiamai il capitalismo dell'alleanza, che mentre competeva cooperava. Cooperava con i fornitori in primo luogo e cooperava con essi mentre doveva esternalizzare funzioni che un tempo costruiva da sé e che ora erano nelle mani, invece, di quegli stessi fornitori che via via acquisivano sempre più potere erodendo margini di guadagno. Le sinergie e le interconnessioni con essi divenivano e divengono a questo punto fondamentali. È il problema che vive l'industria aeronautica e soprattutto quella petrolifera che non fa più nulla senza una complessa integrazione tecnologica e finanziaria tra più soggetti societari. La stessa cosa capita alla Ford e alla GM. Razionalizzare i costi implica razionalizzare i costi dei rapporti con questi fornitori e collaboratori su grande scala e dominarli anziché esserne dominati, innanzitutto sul piano tecnologico. Il prezzo diviene spesso ininfluenza rispetto alla rapidità e alla sicurezza della consegna dei prodotti. In questo campo i giapponesi e gli europei sono più efficienti dei nord americani, il fenomeno Nissan- Renault è lì dinanzi a tutti a dimostrarlo. È in questo cruciale snodo dell'industria che quella nord americana perde terreno. A nulla valgono gli aiuti di Obama: meglio concentrarsi sugli aiuti ai disoccupati, che sollevano gli ultimi e non creano protezionismo. Occorre un ripensamento complessivo della struttura industriale e una razionalizzazione che inizi dai processi di fabbricazione. Soprattutto, però, bisogna combattere la deflazione, anzi la stagdeflazione che potrebbe colpire non solo l'Italia; e non sarà una cosa breve, basta pensare che in Giappone il periodo di deflazione è durato più di dieci anni.

La reindustrializzazione

È interessante il dibattito che si sta aprendo in Inghilterra, notoriamente un paese serio, in cui si parla di re-industrializzazione e si sta pensando di riaprire le vecchie miniere di carbone, che con le nuove tecnologie avrebbero prezzi competitivi e sono poco inquinanti. E in ogni caso un po' di inquinamento fa bene: oggi tutti fanno la mononucleosi.

Vorrei terminare con una penultima considerazione. Dalla crisi mondiale esca distrutta finalmente la convinzione che la crescita mondiale possa esistere anche senza quella dell'economia USA, o meglio, nonostante i bassi tassi di quest'ultima. Le ragioni di

coloro che sostenevano questa tesi erano a prima vista inoppugnabili. La Germania si era risvegliata da un lungo sonno e la ristrutturazione in corso ne faceva il motore di un'Europa che per alcuni può candidarsi a divenire una solitaria locomotiva mondiale. Il debito estero sud americano è sotto controllo e pure l'inflazione, che ha devastato quel continente, pare scomparsa: molte di quelle nazioni avevano tassi di crescita invidiabili. Primo tra tutti spiccava il Brasile, che si candidava a essere uno dei protagonisti dell'economia mondiale e non solo sud americana. Anche il Giappone aveva ripreso la sua marcia con innegabili risultati nonostante i freni che ancora esistono sul fronte delle riforme interne nei confronti della liberalizzazione. La Russia giocava un ruolo da protagonista nell'area euroasiatica e sull'India e sulla Cina si dovrebbero ripetere cose ben note. L'importante è sottolineare che per i sostenitori di questa tesi la creazione di un nuovo blocco della crescita così variegato e articolato declassa di fatto, nelle gerarchie dei mercati e della produzione, il ruolo nord americano a quello di comprimario e non più di attore protagonista. Questo implica considerare decisivo il fatto che sia l'Asia sia l'Europa abbiano quote crescenti del loro commercio mondiale rivolte verso i rispettivi loro spazi continentali piuttosto che verso gli USA. L'Europa, secondo questi analisti, non ha più nel mercato nord americano l'asse della sua crescita e lo stesso succede, appunto, in un'Asia che si appresta a essere sempre più caratterizzata da un commercio interregionale autosufficiente.

In verità queste analisi non spiegano alcune questioni rilevanti. Si guardi all'Europa: certo la sua domanda interna aveva ripreso a correre, ma è indubitabile che si trattò di un fenomeno ciclico e non strutturale, come dimostra la situazione assai difficile dei nuovi paesi ora ammessi nell'Europa unita, mentre il commercio transatlantico gioca ancora un ruolo formidabile soprattutto dal punto di vista finanziario. E se la Cina, l'India, il Messico e il Brasile rappresentano un quarto del PIL di tutto il mondo occorre pur sottolineare che il loro apporto complessivo al commercio mondiale è solo del 15 % e molta importanza in questo apporto hanno le multinazionali USA presenti in questi paesi. Se si entra poi nella dinamica reale delle statistiche si hanno non poche sorprese. Si scopre, per esempio, che per quanto concerne l'Asia, a fronte di un export globale che raggiunge il 50% circa del PIL di tutto il continente, il 70% del commercio intra-asiatico è costituito da prodotti intermedi non finiti, cosicché il 60% della domanda finale all'export è costituita dall'Europa, dagli USA e dal Giappone, mentre solo un 27% rimane in Asia e un 17% è destinato al resto del mondo. Il ruolo svolto dagli USA nella crescita asiatica e mondiale è stato quindi fondamentale. Lo sarà anche ora nella depressione.

Fra capo e coda salvare il cuore

>>>> Sergio Chiamparino

La discussione intorno alla riforma dello Stato in senso federalista non è nuova in Europa, né in Italia. Se la prima dottrina organica viene dal mondo anglosassone e fu elaborata da Madison, Hamilton e Jay nel 1788, in Italia essa conobbe intorno alla metà dell'800 le correnti, per alcuni versi opposte, di Gioberti, Ferrari e Cattaneo. I movimenti repubblicani, federalisti e mazziniani, furono poi superati dal realismo di Cavour e di federalismo, in Italia, non si sarebbe più parlato fino a tempi molto più recenti.

I presupposti di oggi sono profondamente diversi da quelli che, un secolo e mezzo fa, ispiravano il pensiero dei federalisti, e se nel 1861 prevalse la nascita di uno Stato unitario, favorita anche – come scrive lo stesso Fedele – *dal timore che un assetto federale avrebbe messo a rischio il debole Stato nazionale*, oggi credo che il rischio sia non tanto questo – sono mutati i tempi, cambiata la geografia, mutati i confini e gli equilibri politici e sociali – quanto piuttosto l'approfondirsi dopo, appunto, 150 anni di Stato unitario e centralistico, di una situazione di profonda differenza fra le macro aree del paese, che si traduce in differenti standard e qualità di vita e in diverse aspettative di sviluppo, appesantendo o frenando il paese intero, obbligando quindi a cercare risposte nuove alla duplice esigenza di favorire lo sviluppo del paese e di ridurre differenze interne.

Il presupposto da cui muovere è la necessità di fare leva sulla riforma federalista e autonomista per avviare un processo di modernizzazione e di semplificazione dello Stato utile ad avvicinare il rapporto fra cittadino e Pubblica Amministrazione, ed a rendere più efficace, efficiente e responsabile il ruolo di quest'ultima.

Il punto di partenza invece è quello di stabilire quali sono i servizi assistenziali essenziali che oggi, per il sistema Italia, configurano i diritti di cittadinanza per tutti, alla luce della consapevolezza che le esigenze minime per vivere in un contesto sociale sono profondamente mutate e che se, dunque, duecento anni fa, il diritto di cittadinanza poteva essere soddisfatto dall'aver un tetto e una fonte di sussistenza, oggi per

definirsi integrati e parte attiva di un contesto urbano è necessario poter disporre di trasporti, servizi assistenziali essenziali, assistenza sanitaria, servizi educativi.

È necessario quindi stabilire quale sia il costo medio a cui questi servizi debbano essere erogati, attraverso una comparazione tra regioni italiane ed eventualmente europee, superando in questo modo il problema della spesa storica come base di erogazione calcolata. Infine sarà necessario garantire che la perequazione, cioè lo spostamento di risorse dalle regioni fiscalmente attive a quelle fiscalmente passive, consenta l'erogazione dei servizi essenziali al costo definito standard, eventualmente con un sovrappiù finalizzato a consentire il rientro al costo standard per chi ha un costo storico più elevato. Al tempo stesso occorrerà ricercare una seconda convergenza sulla base del principio del fabbisogno standard. Vale a dire che non dovrà più essere accettato che vi siano sconti superiori ad una certa entità fra i livelli di dotazione dei servizi essenziali nelle diverse parti del paese. Ed è questo, per inciso, l'elemento innovatore di fondo introdotto nell'impianto del disegno di legge Calderoli dall'iniziativa del PD.

Il delineare, molto sinteticamente, i passi fondamentali da compiere per immaginare una riforma federale che sia solida ed equa e che attribuisca al settore pubblico un ruolo allocativo più che distributivo, capace di provocare per dir così miglioramenti paretiani nella società risponde da una parte alla necessità di spiegare come immaginiamo gli aspetti tecnici in senso stretto della riforma; ma è chiaro, dall'altra, anche il messaggio politico: il federalismo non serve a fare in modo che chi ha di più tenga di più e chi ha di meno continui ad avere di meno, ma dovrà invece servire a garantire a tutti, sotto la responsabilità del controllo dei costi, la fornitura dei servizi minimi a tutti i cittadini.

Non è quindi in discussione il modello del cosiddetto *federalismo differenziato*, già per altro previsto dalla Costituzione, bensì le modalità con cui costruirlo e la traduzione che queste avranno nella stesura dei decreti attuativi.

Da questo punto di vista non mancano i punti critici. Dopo



l'improvvisa ancorché popolare abolizione dell'Ici ed in attesa che il meccanismo definito dalla legge Calderoli sia definito ed entri in vigore, è essenziale che fin dal prossimo anno vi sia una misura capace di garantire una ragionevole certezza di autonomia fiscale e quindi finanziaria ai Comuni, senza la quale ogni programmazione è impossibile. Può essere anticipato il decreto delegato che riguarda i Comuni appunto, oppure può essere utilizzata una norma in Finanziaria; ma non possiamo più attendere, pena la funzionalità dei Comuni e fermo il rischio che, come è avvenuto, i furbi o gli amici degli amici ne approfittino.

Le Regioni a statuto speciale potranno restare tali e quali? Su questo finora è prevalso un silenzio ipocrita. E' evidente a tutti infatti che il nuovo sistema fiscale a base federale e autonomista non potrà continuare a garantire tutto quel che ha dato finora alle cinque Regioni a statuto speciale – si pensi che su circa 47 miliardi di redistribuzione fiscale che provengono dalle sei Regioni attive (Veneto, Lombardia, Emilia, Piemonte, Toscana e Lazio) circa 27 vanno alle 9 restanti Regioni a statuto ordinario e ben 20 alle 5 "speciali" - a meno di fermo

il non poter mantenere gli obiettivi della stessa Legge Calderoli ovvero dover ricorrere ad interventi di pressione fiscale diffusi.

Ma torniamo al più generale disegno federale per il nostro paese. In merito alla base territoriale su cui la riforma potrà poggiare è importante riflettere sul concetto di città. Già Cattaneo nel 1836 (e dunque in tempi non sospetti di leghismo) diceva che " *...le nostre città non sono solamente la fortuita sede d'un maggior numero d'uomini, di negozi, d'officine, e di un più grosso deposito di derrate. Tali sarebbero a cagion d'esempio Trieste, Malta e Gibilterra le quali non hanno intimo vincolo morale colle circostanti popolazioni*". Invece " *le nostre città sono il centro antico di tutte le comunicazioni di una larga e popolosa provincia ; vi fanno capo tutte le strade, vi fanno capo tutti i mercati del contado, sono come il cuore nel sistema delle vene; sono termini a cui si dirigono i consumi e da cui si diramano le industrie e i capitali, sono un punto d'intersezione o piuttosto un centro di gravità che non si può far cadere su un altro punto preso ad arbitrio*". Le città incarnavano insomma il luogo nel quale si sostanzava il principio municipale, nelle quali " *...presso l'interesse al bene stava l'immediata facoltà di operarlo*".

La descrizione, definisce, a mio modo di vedere, le moderne città metropolitane, intimamente legate al proprio comprensorio in una sorta di *koinè* fisica e culturale, centri attrattivi di produzione e di investimenti, capaci di originare attività e di irraggiare cultura. Luoghi in cui si concentrano da una parte le principali risorse per la modernizzazione e la, crescita (basti pensare alla conoscenza che tende a concentrarsi nei sistemi urbani complessi) e dall'altra le contraddizioni più esplosive della modernizzazione stessa (si pensi all'immigrazione e all'emarginazione sociale).

Le città, o meglio i Comuni (siano essi costituiti da 40 persone o da un milione) danno forza ed autorevolezza politica al sistema istituzionale in quanto vengono percepiti dai cittadini come i centri politici più vicini alle necessità ed ai problemi quotidiani, e vissuti quindi come il luogo presso cui sarà evidente e immediato il risultato del mandato conferito agli amministratori.

Devono quindi essere loro la base politica del nuovo sistema federale.

Certo con le opportune razionalizzazioni e differenziazioni perché esso non si riduca ad una opera di mera ingegneria istituzionale priva della forza e dell'autorevolezza che solo può venire da un rinnovato e responsabile rapporto fra istituzioni e cittadini.

Quando piccolo è brutto

>>>> Cesare Pinelli

È bene che storici, sociologi e scienziati dell'amministrazione si esprimano sui problemi dell'assetto territoriale della Repubblica, almeno quando hanno qualcosa da dire. Meglio ancora, poi, se questo qualcosa sfugge ai giuristi per contratte abitudini professionali. E' il caso di Marcello Fedele, che richiama la storia del problema dall'unificazione in poi per dirci in sostanza che l'ambizione dei redattori del Titolo V, nella versione 2001, è mal riposta, per via delle dimensioni decisamente asimmetriche di Regioni e Comuni, e per la totale inefficienza derivante dal numero dei Comuni stessi, 6000 dei quali con meno di 5000 abitanti. Fedele ritiene perciò inutile puntare sulla sussidiarietà, la quale anzi in condizioni simili può rovesciarsi in una prevalenza dello Stato come risposta a disfunzioni regionali e locali.

In effetti, nei discorsi dei giuristi sull'assetto territoriale della Repubblica, compresi i giuristi-riformatori, il profilo della dimensione è dato per scontato, e invece merita attenzione. Bisogna però distinguere. Parto da un paio di esempi. In Argentina, sedicente Stato federale (non ricorda qualche altro? ma l'elenco delle analogie con noi sarebbe lungo), metà della popolazione vive nell'area di Buenos Aires, idrovora di risorse finanziarie e di altro. Gli altri Stati membri, alcuni enormi ma quasi disabitati, se ne lamentano. Ma i dati demografici e territoriali quelli sono. Cosa dovrebbero fare gli argentini, spaccare in due il Paese per motivi ingegneristici? In realtà il loro federalismo non funziona per ragioni diverse dall'asimmetria che ho descritto. In Germania, dove il *land* di Brema ha il territorio e gli abitanti di una città-Stato, non paragonabili alla Baviera, il federalismo funziona abbastanza bene. Lo stesso vale per Stati Uniti e Svizzera. Un federalismo o un regionalismo serio non presuppone per forza autonomie demograficamente, territorialmente od economicamente omogenee.

La questione dei comuni è invece tipicamente italiana, e qui Fedele ha ragione. E' vero che in certe zone la tradizione civica ha un *pedigree* unico al mondo, ed è studiata all'estero (basti pensare a Percy Allum). Ma anche lì i problemi oggi

sono altri, e, fra di essi, vi è sicuramente quello della dimensione. Per la verità la polemica contro i "comuni-polvere", incapaci di provvedere a un minimo di normale amministrazione, risale a un saggio di Silvio Trentin del 1913 e viene poi ripresa da Massimo Severo Giannini. La legge 142 del 1990 tentò di affrontare la questione incoraggiando fusioni e aggregazioni e, nello stesso tempo, prevedendo la creazione delle aree metropolitane. Sono passati quasi venti anni, altre leggi ci hanno provato con le buone e con le cattive (premi o sanzioni), ma il fallimento si può dire ormai certificato. Gli oltre ottomila comuni resistono impavidi ad ogni accorpamento: hanno il loro bravo sindacato, l'ANCI, che a Roma li difende a spada tratta quando ce ne è bisogno, e contano elettoralmente. Nel frattempo i trentamila comuni francesi sono stati ridotti a meno di un terzo, per non parlare di altri Stati europei.

Un federalismo a tre punte, e con una terza con soggetti tanto numerosi, è quanto mai problematico. Ma, anche qui, per capire il peso reale dei decisori, sarebbe interessante confrontare le leggi Bassanini, che affidavano chiaramente alle Regioni il raccordo e il coordinamento fra enti subregionali, col nuovo testo del Titolo V, in cui l'enfasi è tutta sulla sussidiarietà e dove molti miei colleghi vedono riflesso (pur se a torto, secondo me) un principio di pari dignità fra gli enti di cui la Repubblica è costituita.

Peraltro, basta allargare un po' lo sguardo per notare la crescita (altro che abolizione!) delle province, di comunità montane rivierasche, di università e di micro-sezioni universitarie in ogni contrada, di potentissimi mini-sindacati in settori strategici, di piccole imprese o piccoli esercizi commerciali. Negli ultimi anni la pulsione degli italiani verso il piccolo ha avuto campo libero, proprio mentre grandi soggetti collettivi, dai partiti alle grandi imprese, scomparivano o cambiavano natura.

Non c'è bisogno di essere giacobini per chiedersi come un pluralismo così frammentato possa stare in piedi, e quali costi comunque ne derivino in termini di governo e di competitività di mercato. Ci sarebbe casomai bisogno di risposte, dagli storici come dai tenaci teorici del "piccolo è bello".

La felice anomalia

>>>> Renato Brunetta

Da qualche tempo, sull'onda della sensazione suscitata dai dati sulla cassa integrazione e sui sussidi di disoccupazione rilasciati dall'Inps, il mondo della politica è scosso da interventi accorati sullo stato del nostro mercato del lavoro e sulle protezioni che esso accorda ai lavoratori. In un clima di allarmismo, il neo segretario del PD Dario Franceschini ha frettolosamente avanzato la proposta, a dire il vero un po' confusa, di un "assegno mensile di disoccupazione", basata sull'argomentazione che ci siano nel paese vaste platee di lavoratori non coperti da alcuna forma di tutela nel caso di perdita del lavoro.

La tesi è stata di recente ripresa da Franco Marini, che ha precisato che solo il 30 per cento dei lavoratori sarebbe tutelato; e con un taglio diverso, più motivato da riferimenti culturali, senza quantificazioni e con l'aggiunta della proposta di un salario minimo legale, la proposta di un'indennità generalizzata di disoccupazione è stata sostenuta su queste colonne anche da Tiziano Treu.

Si tratta, però, di valutazioni palesemente infondate e non posso che stupirmi della faciloneria con cui l'opposizione cade preda di leggende metropolitane di questo tipo. Ma andiamo con ordine. Il mercato del lavoro italiano conta circa 22 milioni di occupati regolari. Se aggiungiamo a questi 1,8 milioni di persone in cerca di occupazione arriviamo a quasi 24 milioni di persone attive, occupate o in cerca di lavoro, che costituiscono l'offerta di lavoro su cui può contare l'economia. Poiché le persone in età di lavoro (15-64 anni) sono 40 milioni, gli inattivi, ovvero le persone in età di lavoro che non sono occupate (o sono occupate nel sommerso) e non cercano attivamente un lavoro sono 16 milioni. Si tratta in prevalenza di casalinghe, studenti, pensionati e altre persone che non vogliono o non possono lavorare per il mercato.

I 22 milioni di occupati regolari si dividono, a loro volta, in 16 milioni di lavoratori dipendenti e poco meno di 6 milioni di lavoratori autonomi. Dei 16 milioni di lavoratori dipendenti, 3,6 milioni lavorano nelle pubbliche amministrazioni, mentre 12,4 milioni sono occupati nel settore privato. Ora, i dipendenti del settore privato si distribuiscono tra i diversi settori dell'economia nel modo seguente: 400 mila lavorano in agricoltura, 5,1 milioni nell'industria, 1,8 milioni nel commercio, 5,1 milioni

negli altri servizi privati. E, se guardiamo alla dimensione delle imprese, 3,1 milioni di dipendenti sono impiegati in aziende che hanno meno di 10 dipendenti, 1,9 milioni in imprese tra i 10 e i 19 dipendenti, 3,9 milioni in imprese tra i 20 e i 249 dipendenti e 3,5 milioni in imprese con almeno 250 dipendenti.

Nessuno senza tutele

Una volta chiarite queste dimensioni fondamentali (mi si perdoni la pedanteria, ma a volte è necessaria), veniamo alle cifre che riguardano più immediatamente il dibattito di questi giorni. L'occupazione dipendente con contratti flessibili si sostanzia nelle cifre seguenti: i dipendenti con contratti di varia natura a tempo determinato (a termine, di apprendistato, interinali, di inserimento ecc.) sono 2,3 milioni; i dipendenti a tempo parziale sono pochi di più (2,4 milioni), e di questi solo 400 mila circa sono a tempo determinato (e rientrano quindi nel gruppo precedente). Se guardiamo invece i collaboratori a progetto, che dovrebbero essere autonomi a pieno diritto ma talvolta, nonostante le riforme messe in atto per contrastare il fenomeno, svolgono invece un lavoro quasi-dipendente, i non professionisti iscritti alla gestione speciale dell'Inps sono circa 1,2 milioni e, di questi, quelli con un solo committente sono meno di un milione.

A questo punto, esaurito il quadro dei soggetti a rischio di perdita del lavoro, guardiamo come è articolato il sistema delle loro tutele. Partiamo anzitutto dai lavoratori del pubblico impiego, che non sono esposti al rischio di perdita del posto di lavoro se non nel caso della cessazione di un contratto a termine. In questa evenienza, se hanno due anni di anzianità contributiva, possono usufruire dell'indennità di disoccupazione ordinaria (60% della retribuzione per sei mesi), mentre se hanno almeno 78 giorni di lavoro nell'anno precedente possono accedere all'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti (35 o 40% della retribuzione fino a sei mesi).

Abbiamo poi il caso dei lavoratori delle imprese industriali, che possono godere del sistema della cassa integrazione ordinaria (tutti) e della cig straordinaria e dell'indennità di mobilità (se dipendenti da imprese con almeno 15 addetti), conservando il

legame con l'impresa di provenienza. Il periodo di copertura può durare complessivamente fino a cinque anni e l'indennità è dell'80% della retribuzione, con un massimale tra 900 e 1.065 euro. Possono inoltre fruire dell'indennità di disoccupazione, sia ordinaria che a requisiti ridotti.

I lavoratori del settore agricolo dispongono sia della cig agricola, sia dell'indennità di disoccupazione agricola. La prima, a cui possono accedere se nell'anno precedente sono stati occupati per almeno 181 giornate, garantisce un trattamento pari all'80% fino a 90 giorni. La seconda, riservata ai lavoratori con almeno due anni di contribuzione, garantisce il 40% per il numero di giornate lavorate.

I lavoratori dei servizi hanno accesso al sistema cigs-mobilità se dipendenti da imprese commerciali con più di 200 dipendenti, di spedizione e trasporto, agenzie di viaggio e turismo con più di 50 dipendenti, da tutte le imprese editrici e da molte imprese per le quali il committente prevalente è in cigs. Questi dipendenti, anche in caso di mancato rinnovo di un contratto a termine, possono comunque accedere all'indennità di disoccupazione, sia ordinaria che a requisiti ridotti.

I dipendenti con contratti a tempo determinato, se regolati da contratto a termine possono accedere all'indennità di disoccupazione ordinaria o a quella a requisiti ridotti; se con altre fattispecie contrattuali (interinali, apprendisti e altri contratti a causa mista), possono accedere agli ammortizzatori in deroga, che garantiscono l'80 per cento della retribuzione.

I collaboratori monocommittente, in caso di fine del contratto a progetto, possono accedere alla specifica indennità una tantum, che prevede un beneficio in unica soluzione, pari al 10% del reddito percepito nel corso dell'anno precedente (tra 700 e 1.200 euro circa). Il governo ha dichiarato peraltro la propria intenzione di rafforzare sino a raddoppiare l'indennità di tutela delle collaborazioni a progetto monocommittente.

Infine, i dipendenti da imprese o da settori esclusi dalla cigs, o quelli il cui periodo di cigs è esaurito possono comunque accedere, con intese a livello territoriale recepite da specifici accordi in sede governativa, alla cigs in deroga e all'indennità di mobilità in deroga, i cui trattamenti e le cui durate sono eguali a quelli degli strumenti ordinari.

Responsabilizzare le imprese

Questo è il quadro che mette assieme le tipologie di contratti di lavoro e le tipologie di copertura del rischio di disoccupazione: si tratta certamente di un quadro complesso e diseguale, costruito nel tempo per fare fronte a casi concreti, sotto l'influenza di forze imprenditoriali e sindacali, istituzioni, territori, culture. Ma è del

tutto evidente che, nonostante le differenze nelle tutele, il sistema italiano già ora tende a non escludere nessuno, altro che la tutela riservata al 30 per cento dei lavoratori di cui parla Marini!

Con tutti i suoi difetti, quello italiano è un buon sistema di ammortizzatori sociali, perché è capace di distinguere, di adeguarsi, di coprire tipologie e problematiche diverse. Gli altri sistemi europei sono spesso meno complessi, ma la loro linearità deriva dal fatto che sono il frutto di astratti disegni di welfare sulla base di assunzioni teoriche generali. Il sistema italiano, pur non essendo privo di difetti né di abusi, in ragione della sua concretezza ha dimostrato nel tempo una notevole capacità di contenere la spesa per l'erario e di limitare il danno sociale derivante dalla disoccupazione. E sia il costo che il rilievo sociale dei successivi aggiustamenti e affinamenti sono sempre stati limitati e privi delle conseguenze negative connesse a un possibile riordino generale. Un riordino che, del resto, oggi sarebbe del tutto fuori luogo, se non altro per il tempo che impiegherebbe e i disagi che comporterebbe ad entrare a regime. Per questo la proposta di Franceschini di un assegno mensile di disoccupazione generalizzato è da respingere. Anzitutto, perché è rivolta a coprire in larga maggioranza platee di lavoratori già coperte dal sistema attuale (lavoratori a tempo determinato e indeterminato occupati in settori e imprese esclusi dalla cigs, dipendenti dell'artigianato e apprendisti), tutti gruppi che possono accedere agli ammortizzatori in deroga, o collaboratori a progetto per i quali il governo ha già previsto un'indennità di accompagnamento che si appresta a raddoppiare!

In secondo luogo, perché se la sua entità fosse fissata sulla base di criteri astratti e automatici invece che attraverso un processo di negoziazione con le imprese e i rappresentanti dei gruppi concretamente a rischio, da un lato, come ha bene argomentato Maurizio Sacconi alla Camera, potrebbe deresponsabilizzare le imprese sul mantenimento del rapporto di lavoro, e quindi costituire un vero e proprio incentivo al licenziamento; dall'altro potrebbe innescare rincorse verso l'alto dei trattamenti dei gruppi che attualmente dispongono di una copertura economica più limitata, con uno squilibrio dei costi dell'intero sistema, oggi già sotto pressione e prevedibilmente così anche in futuro. D'altro canto, se il nuovo sussidio di disoccupazione generalizzato avesse un importo elevato, ridurrebbe per molti lavoratori a basso salario la convenienza a lavorare, o a lavorare con un regolare contratto di lavoro: una quota rilevante di questi sarebbe incentivata a sommare il sussidio con i proventi di un lavoro sommerso.

La proposta è quindi da rimandare immediatamente al mittente, in quanto infondata e apportatrice di disagio e di confusione in un momento in cui è necessaria la responsabilità di tutti per far fronte alla crisi che il paese sta attraversando.

Il lavoro, Alice e il gatto

>>>> Pierre Carniti

Le crisi mettono sempre in discussione gli equilibri preesistenti. E' appunto ciò che è successo alle strutture del welfare e del lavoro. Limitarsi a constatare il fatto non servirebbe però a molto. Occorre infatti soprattutto cercare di capire se ed in che modo sia possibile rimediare. A giudizio di Tiziano Treu la sfida consiste nel cercare di conciliare la maggiore flessibilità del lavoro con la necessità di massimizzare la sicurezza di tutti, obiettivo che in Europa è stato sintetizzato col neologismo *flexicurity*. Con questa formula si è inteso esprimere la contemporanea necessità di introdurre efficaci elementi di protezione in mercati del lavoro sempre più flessibili – nei quali aumenta inevitabilmente la precarietà e l'insicurezza dei lavoratori – passando attraverso una riconsiderazione della spesa sociale sia per quando riguarda le finalità che l'entità. Per raccogliere questa sfida Treu propone due piste d'azione: una organica riforma degli ammortizzatori sociali, che consenta di dare anche ai lavoratori italiani la sicurezza che la flessibilità mette invece in causa; un profondo ripensamento ed una sostanziale riformulazione del diritto del lavoro.

Sul primo aspetto concordo pienamente. Credo infatti non possa esserci alcun dubbio che una radicale riforma degli ammortizzatori sociali, già necessaria in passato, nella crisi sia diventata ancora più urgente e costituisca quindi una priorità assoluta. Sul punto mi limito perciò a qualche considerazione. Ovviamente non sulla necessità dell'impegno, ma sulle difficoltà della sua realizzazione.

A questo proposito è innanzi tutto opportuno ricordare che in Europa la *flexicurity* ha origine nei paesi scandinavi e segnatamente in Danimarca. Essa si fonda su tre capisaldi: a) flessibilità nel mercato del lavoro (in entrata ed in uscita), nell'organizzazione del lavoro, nelle relazioni di lavoro; b) sistema di protezione sociale di tipo universalistico (e particolarmente generoso); c) meccanismi di sicurezza occupazionale fondati su politiche attive del lavoro (*workfare*), con obblighi e sanzioni reciproche.

Ipotizzare l'introduzione di uno schema simile in Italia è possibile, ma patto che si affrontino e si cerchino di risolvere

almeno tre ordini di problemi. Primo, un radicale cambiamento del modello di protezione sociale; secondo, un cospicuo aumento della spesa sociale; terzo, una più diffusa promozione a coltivare "virtù civiche". Le ragioni che postulano la soluzione di questi problemi sono facilmente comprensibili. In ogni caso è sufficiente qualche confronto tra il sistema danese (che in una certa misura può essere considerato paradigmatico) e quello italiano. In Danimarca il sistema di protezione sociale è di tipo universalistico, in Italia è invece settoriale, categoriale ed a volte persino aziendale (si veda il caso Alitalia, ma non solo). La flessibilità è alta e settorialmente poco differenziata in Danimarca, mentre in Italia è segmentata, riflettendo la proliferazione dei contratti di lavoro, con flessibilità formalmente solo al margine (per i nuovi assunti), ma in realtà alta ed alquanto diffusa (per il peso abnorme di piccole e piccolissime imprese sull'intero sistema produttivo). Ancora. Un sistema di sicurezza sociale particolarmente generoso in Danimarca: 90% del salario con un tetto di 22.300 euro lordi annui per una durata massima di 4 anni; inoltre l'indennità di disoccupazione è riottenibile (con 6 mesi di lavoro nell'arco degli ultimi 36).

In Italia l'indennità (che varia in rapporto alla varietà degli istituti che possono essere attivati: cassa integrazione ordinaria ed in deroga, mobilità, disoccupazione) è mediamente pari al 60% del salario precedente per i primi 6 mesi, al 50% per il 7° e l'8° mese ed al 40% dal 9° al 12° mese. La durata è di 8 mesi per i lavoratori con meno di cinquant'anni e di 12 mesi per gli *over 50*; i requisiti di riammissibilità sono di un anno sugli ultimi due, più una settimana. Infine le politiche attive del lavoro possono contare in Danimarca su servizi per l'impiego e pubblica amministrazione particolarmente efficienti, cosa che, purtroppo, non si può dire per l'Italia. Basti ricordare che il premier, rivolgendosi ai disoccupati di Napoli, ha liquidato il problema con un irridente: "cercate di darvi da fare!". Il risultato delle due diverse politiche di protezione sociale è che in Danimarca le persone a rischio di povertà, pari al 31% prima dei trasferimenti sociali, scendono all'11%

dopo. Mentre in Italia si passa dal 27% prima, per fermarsi al 21% dopo i trasferimenti. Dieci punti in più.

Naturalmente le differenti prestazioni presuppongono anche un diverso livello di spesa pubblica. Infatti in Danimarca la spesa per prestazioni sociali arriva al 30,1% sul PIL (di cui l'11,3% per pensioni), mentre in Italia la spesa si ferma al 26,4% (di cui ben il 16% per pensioni). Il che significa che, al netto delle pensioni, la spesa sociale in Danimarca raggiunge il 18,8% del PIL, contro il 10,4 dell'Italia. Divario che si conferma, anche se con scarti minori, nel raffronto con tutti i principali paesi europei. Inutile sottolineare che maggiori spese richiedono maggiori entrate. Non a caso in Danimarca il prelievo fiscale raggiunge il 51,2% del PIL, rispetto a poco più del 42% dell'Italia. È perciò evidente che il cammino italiano verso la *flexicurity* se non collega la maggiore entità della spesa sociale necessaria ad una maggiore progressività fiscale (incominciando magari a fare pagare di più chi finora, in proporzione, ha pagato di meno, e contemporaneamente a tassare di più i patrimoni, le rendite, i consumi non essenziali, e meno il lavoro) non è destinato a fare molta strada.

Il deficit di "virtù civiche"

Intendiamoci bene. La proposta di riformare gli ammortizzatori sociali (passando da un sistema categoriale frammentato ad uno universalistico) non implica l'adozione del modello quanti-qualitativo della Danimarca. Per molte ragioni sarebbe un traguardo del tutto fuori delle concrete possibilità dell'Italia (tra l'altro non va dimenticato che la popolazione della Danimarca è meno di un decimo di quella dell'Italia). Nell'immediato si tratta perciò soprattutto di adottare soluzioni sufficienti a "non perdere le ruote" di Francia e Germania, tenendo naturalmente conto della diversa e comunque peculiare struttura dell'occupazione italiana, ma comunque con il fermo proposito di scongiurare il rischio di ritrovarci ancora di più ai margini dell'Europa sul piano sia sociale che economico. Tanto più tenuto conto che la crisi economica (malgrado l'ottimismo di maniera esibito dal governo) in Italia minaccia di mordere di più e più a lungo che nel resto d'Europa.

Il cammino si presenta quindi piuttosto impegnativo. Perché ai problemi di finanza pubblica si sommano altri aspetti che non possono essere ignorati. Il primo è costituito dalla condizione economica e sociale del Mezzogiorno che anziché migliorare tende a peggiorare. Per quanto riguarda l'occupazione Centro-Nord e Sud sono in pratica due paesi diversi. E



la disoccupazione del Sud non può certo essere curata solo con gli ammortizzatori. Il secondo investe il livello delle "virtù civiche" necessarie per scongiurare comportamenti opportunistici consentendo, al contrario, un efficace e corretto funzionamento delle politiche sociali. Non è un caso, del resto, che alcuni dei teorici della *flexicurity* abbiano da sempre sostenuto che nei paesi mediterranei sarebbe difficile, o addirittura impossibile, darle applicazione proprio a causa del deficit di "virtù civiche". Possiamo consolarci ritenendo che simili opinioni riflettano solo un pregiudizio duro a morire. Tuttavia, almeno per quanto riguarda l'Italia, non si può onestamente non riconoscere (anche se con rincrescimento) che alcune virtù civiche come l'osservanza delle norme, la fiducia reciproca, la cooperazione con gli altri membri della

comunità, non stanno propriamente in cima alla vita pubblica. Oltre tutto, considerato che il primo a non sentirsi vincolato all'osservanza delle norme è il presidente del Consiglio, non si fa fatica a capire perché anche molti cittadini comuni non lo percepiscano come un dovere.

In ogni caso, l'ostacolo principale resta quello delle risorse economiche. Perché per realizzare, anche se gradualmente, un sistema di maggiore sicurezza sociale servono risorse significative. E, considerata l'entità del nostro debito pubblico, non è certo facilissimo metterle assieme. Compito che, in pratica, tende a diventare proibitivo se si buttano (come sono state recentemente buttate) risorse pubbliche per rendere possibile ai "patrioti" l'acquisizione di Alitalia o per alleggerire dall'Ici anche i "poveri" proprietari di appartamenti di lusso; o magari per fare effettuare il referendum elettorale in un giorno diverso da quello delle amministrative ed europee, nella speranza che in tal modo non raggiunga il "quorum". Naturalmente le cose diventano ancora più difficili se contemporaneamente si decide di chiudere un occhio, o magari tutti e due, con gli evasori fiscali. È evidente che se non si correggesse questo andazzo alla fine un sistema universalistico di ammortizzatori potrebbe essere finanziato solo aumentando il deficit e quindi il debito. Che, forse, non è proprio ciò che può aiutare di più a fronteggiare la crisi.

Le osservazioni fatte mi portano a dire che non mancano le difficoltà. Sarà possibile riuscire a superarle? L'esperienza induce a ritenere che nelle vicende politiche e sociali non c'è mai niente di facile. Ma fortunatamente non c'è mai neanche niente di impossibile. Una delle condizioni per riuscirci è di smettere la cattiva abitudine di usare più energie a parlare dei problemi di quante non se ne utilizzino per cercare di risolverli. Il che, tra l'altro comporta che le difficoltà vengano sempre calcolate al lordo, vale a dire noi compresi: infatti l'esperienza conferma che quando un obiettivo non si riesce a conseguire non pesano solo le resistenze di chi si oppone, ma anche i limiti e le incertezze di chi lo propone.

Meglio il contratto della legge

Meno convincente, almeno per me, è invece la seconda proposta di Treu. Mi riferisco alle indicazioni, inclusa l'introduzione di un salario minimo legale, che dovrebbero portare ad una estesa riforma del diritto del lavoro. Riforma, se ho capito bene, tendente a spostare le principali tutele dal posto di lavoro al mercato del lavoro. Ma contemporaneamente dall'area della contrattazione a quella della legislazione. Senza

perdermi nei dettagli, dico subito che (a mio giudizio) i problemi del lavoro con cui siamo alle prese riflettono più un deficit di contrattazione che di legislazione. Anche per questo sono personalmente portato a guardare con diffidenza tutto ciò che potrebbe (magari preterintenzionalmente) indebolire la contrattazione. Capisco benissimo che i giuristi sentano una particolare confidenza con la legge. Ma credo che anche loro non dovrebbero mai trascurare l'ammonimento di Tacito (*Corruptissima repubblica plurimae leges*). E comunque il fatto che per i rapporti di lavoro la contrattazione è sempre uno strumento più flessibile della legislazione e quindi meglio in grado di aderire alla varietà di esigenze delle diverse realtà produttive.

Inoltre, per quanto riguarda specificatamente il lavoro atipico, non credo affatto che l'adozione di un salario minimo legale sia la misura per tutelarlo meglio. Per la buona ragione che avrebbe il solo effetto di abbassare i salari medi, senza risolvere nessun problema. Per di più, anche se so bene di andare controcorrente, sono del tutto convinto che ci siano buoni motivi in base ai quali il lavoro atipico in proporzione andrebbe pagato di più e non di meno del lavoro standard. Le ragioni sono diverse. La prima ha a che fare con il mercato. Secondo i "devoti" del mercato infatti il prezzo di un bene è maggiore in rapporto alla sua rarità. Ora, poiché l'offerta del lavoro atipico (sul mercato del lavoro) è minore rispetto a quella di chi cerca una occupazione stabile, dovrebbe essere considerato un motivo più che sufficiente per pagarlo proporzionalmente di più. C'è poi una ragione di equità. Non si dovrebbe infatti sottovalutare che un lavoro instabile, intermittente, insicuro, comporta costi di adattamento (sociali, familiari, personali) maggiori rispetto a quelli richiesti da un posto di lavoro fisso. Costi che andrebbero perciò riconosciuti sul piano salariale. Infine c'è soprattutto una ragione economica, resa ancora più evidente dalla crisi.

Provo a spiegarmi. Quando si ragiona intorno alle possibilità di fuoriuscita dalla crisi non si dovrebbe assolutamente prescindere da un dato di fatto. E cioè che la vertigine della crescita degli anni passati ha prodotto non solo predatorie politiche finanziarie, ma anche industriali. Esse sono state il risultato della assunzione acritica delle tesi degli economisti liberisti secondo le quali era decisivo l'aumento dei profitti, conseguibili solo grazie ai bassi salari. E sulla base dell'assunto che i profitti sono uguali agli investimenti e dunque producono maggiore occupazione, per raggiungere questo obiettivo si è fatto di tutto, Italia in testa, con salari scandalosamente bassi (soprattutto nei settori in cui la forza lavoro ha un peso più

significativo sui costi). Risultato: la quota di reddito destinata al lavoro, da oltre un quindicennio, è risultata in costante diminuzione.

La cosa curiosa è che, malgrado questo andamento, la nostra produttività è sempre stata piuttosto bassa. E, per fare buon peso, abbiamo dovuto lamentare anche un ritmo di crescita inferiore al resto dell'Europa e, naturalmente, degli Stati Uniti, che però hanno beneficiato (per la verità abbastanza dis-sennatamente) di una dinamica particolare. Infatti, malgrado la decrescita dei salari, la domanda interna negli Stati Uniti è rimasta sufficientemente elevata, perché ha potuto lucrare prima della bolla speculativa sui titoli tecnologici, poi della bolla immobiliare ed infine della bolla dell'indebitamento privato (acquisti rateali, mutui, carte di credito, ecc). Fino a quando le bolle non sono scoppiate e tutti sono rimasti tramortiti dal botto.

Salari e domanda

Comunque, non possiamo non chiederci se la bassa dinamica salariale non debba essere considerata una delle cause della caduta della crescita e (soprattutto per l'Italia) anche della bassa produttività. Sappiamo bene che non c'è nulla di più controverso delle opinioni economiche. Tuttavia dovrebbe essere difficile per chiunque negare che i bassi salari comportino una bassa domanda e quindi una scarsa propensione agli investimenti ed ai profitti di lungo periodo. Cioè esattamente quanto, alla fine, è accaduto. Per la produttività la risposta è più complessa, specie nel caso italiano, a causa della bassa produttività non solo delle imprese, ma dell'intero paese: per i costi burocratici, il deficit infrastrutturale, l'inefficienza del sistema politico. Dove tutti apparentemente si occupano di tutto ed in pratica nessuno risponde di niente.

Resta in ogni caso il fatto che, per oltre un quarto di secolo, le *élites* del potere hanno sostenuto che bisognava rendere più flessibile, ossia più precario e meno caro, il lavoro. Il risultato di quella politica è ora sotto i nostri occhi. Al punto che (magra consolazione), a giudicare dalle assemblee degli azionisti in svolgimento ovunque, ora assieme al lavoro è diventato più flessibile anche il profitto. La spiegazione di questo ripiegamento congiunto è presto data. In un sistema ad economia aperta il profitto non può che crescere grazie alla domanda aggregata e quindi diminuire al diminuire di questa. Perciò, se si vuole stare ai fatti e rimanere alla larga da ogni forma di dogmatismo ideologico, si dovrebbe ragionevolmente arrivare alla conclusione che, invece di insistere con le

terapie del passato, conviene voltare pagina sia per quel che riguarda le politiche economiche che per quelle del lavoro. Cosa tanto più essenziale se si vuole fare i conti con la vera natura della crisi. In effetti se si pensa che (indipendentemente dalla sua gravità) la crisi sia congiunturale, come ce ne sono state tante in passato e ce ne saranno sicuramente in futuro, è evidente che la discussione può anche limitarsi alla qualità ed alla congruità degli stimoli pubblici ai fini della possibile ripresa, come grosso modo succede nelle tante riunioni fatte ed in programma tra i capi di Stato e di governo. Ma se al contrario si considerano i fatti e si ritiene che all'origine della crisi ci siano cause strutturali, si dovrebbe invece necessariamente incominciare a discutere anche di rimedi strutturali.

In estrema sintesi questo significa che se sulla profondità e durata della crisi si deve ora scontare un eccesso strutturale di capacità produttiva (quanto meno nel breve e medio periodo) è evidente che il rimedio non può assolutamente essere ricercato nella flessibilità del lavoro e del salario. In questo caso, volendo tutelare l'occupazione, la strada da battere diventa principalmente quella di ridurre gli orari e ripartire diversamente il lavoro tra tutti coloro che vogliono lavorare. Se invece si ritiene che la ragione fondamentale della crisi vada individuata nella debolezza della domanda aggregata è evidente che dovrà essere affrontata con la determinazione necessaria la questione redistributiva, colpevolmente accantonata da anni ed alla quale ora si rischia di pagare un prezzo alquanto esoso. Anche in questa eventualità però, è del tutto evidente che la flessibilità del lavoro e del salario non è certo il viatico che serve alla fuoriuscita dalla crisi.

In definitiva e per concludere. Mentre la riforma degli ammortizzatori sociali è necessaria ed urgente, perché ci mette al passo con il resto dell'Europa e nella crisi costituisce pure una indispensabile strumentazione di "pronto soccorso", l'eventuale riassetto delle normative del lavoro non può essere un adattamento per tenere ulteriormente conto di concezioni e pretese a cui si dovrebbe semmai imputare la situazione di difficoltà nella quale ci troviamo. E, proprio per cercare di uscirne, si dovrebbe casomai decidere che è arrivato il momento di voltare pagina. Ai fini di questa decisione potrebbe esserci di aiuto il dialogo tra Alice ed il gatto Cheshire. Quando Alice chiede al gatto "vorresti per favore dirmi quale strada devo percorrere da qui?" il gatto le risponde "questo dipende da dove vuoi andare". Sarebbe perciò opportuno che per scegliere la strada anche noi decidiamo prima dove vogliamo andare.

Elogio del veltronismo

>>>> Stefano Ceccanti

Le tre novità che il PD di Veltroni ha inserito nel centrosinistra si tengono insieme e rappresentano dei riferimenti imprescindibili anche per il futuro prossimo, pur se le concrete mediazioni che ne sono derivate sono per vari aspetti da ripensare e quindi da aggiornare. Non a caso, come primo aggiornamento, è già cambiato il segretario ma, contrariamente ad aspettative superficiali, la nuova leadership di Franceschini sta innovando le mediazioni ma non mettendo in discussione quelle tre novità nei loro pilastri. Segno che sotto la leadership c'era qualcosa, e non niente, come ha sostenuto Cesare Pinelli.

Parto dalle critiche su cui si fondavano quelle aspettative erranee. Ci sono stati filoni critici che hanno preso di mira isolatamente le tre innovazioni, ma più frequentemente le critiche sui tre aspetti erano concatenate con la proposta di un modello complessivo alternativo. Per comodità parto dalle critiche una per una e spiego alla fine in cosa consista il modello alternativo, considerandolo del tutto legittimo e anche utile perché permette finalmente che le differenze, fin qui solo implicite, si esplicitino. Anzitutto la "vocazione maggioritaria" è stata ridotta caricaturalmente a una vocazione isolazionistica e masochistica, ma a ben vedere nessuno è riuscito certo a scaldare i cuori e le menti per possibili riedizioni dell'Unione né a intravedere al momento alternative reali.

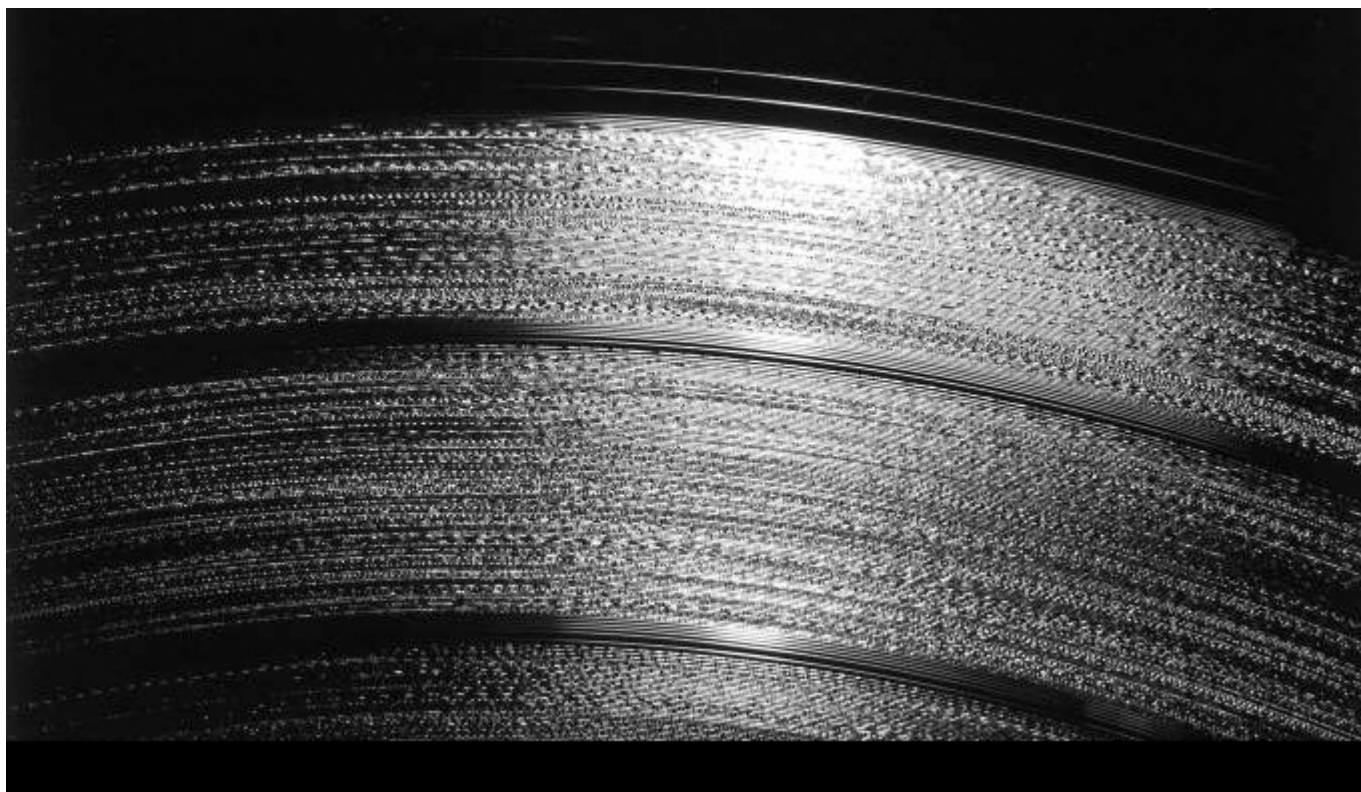
Il PRC di Ferrero, come tutte le forze politiche europee di collocazione analoga, non è interessato sul piano nazionale al governo, l'area intermedia tra PRC e PD è ancora del tutto incerta quanto alle soggettività politiche e l'UDC non vuole stipulare intese stabili. La vocazione maggioritaria andrà quindi riproposta con alleanze gestibili, di omogeneità programmatica e solo con un numero ristretto di soggetti, che potranno certo essere più larghe rispetto alle Politiche del 2008 ma non certo come l'Unione.

In secondo luogo al discorso del Lingotto, fatto di liberalizzazioni, di difesa degli outsiders scoperti dai sistemi consolidati e dotati di garanzie, quanto di più simile al blairismo sia stato mai prodotto in Italia, si sono opposte quasi solo rimasticature da vecchia sinistra, quelle stesse che avevano portato parte della sinistra ad opporsi alle innovazioni nei momenti più forti del riformismo della prima Repubblica (dal De Gasperi della scelta atlantica ed europea, al

Craxi del referendum sulla scala mobile, ai referendum elettorali) tranne poi, in vari casi, accettare quelle stesse scelte ex post, quando erano diventate patrimonio consolidato. Qualche critica da vecchia sinistra si è aggiunta poi recentemente in seguito alla crisi, quasi che essa dovesse rilanciare un confuso e indiscriminato interventismo pubblico diretto anziché un moderno Stato regolatore. Impossibile quindi azzerare il Lingotto, che va comunque aggiornato alle caratteristiche della crisi. Le prime due innovazioni non potrebbero comunque essere praticate in modo effettivo senza quella sulla forma partito delineata dallo Statuto. Contro di essa si è levata la critica generica di chi ha puntato il dito contro un presunto "partito leggero". Spesso si tratta però delle stesse persone che criticano la vocazione maggioritaria e ripropongono l'idea di disgiungere la leadership interna da quella per il governo nazionale, che andrebbe proposta a persone di altre parti minori o a personalità non politiche. In realtà separare le due figure, come non fa nessuno dei grandi partiti europei, porterebbe esattamente a un partito leggero perché il suo circuito democratico interno non giungerebbe fino alla scelta di una guida per il governo del paese, che sarebbe invece il frutto di intese oligarchiche tra partiti della coalizione e tra le loro correnti (quelle sì, che sarebbero pesanti) e che non potrebbe quindi per definizione produrre le politiche di liberalizzazione enunciate al Lingotto, che cadrebbero per l'uso dei poteri di veto dei vari partiti e correnti. Perché iscriversi a un partito del genere dove non si prenderebbe la decisione più importante che verrebbe esternalizzata, con uno strano Giano bifronte tra premiership e leadership? La critica si è poi rivolta alla presunta indistinzione di diritti tra iscritti ed elettori, che porterebbe a una difficoltà seria di reclutare iscritti, persone stabilmente impegnate, giacché esse non avrebbero incentivi seri per farlo e si riserverebbero di comparire come elettori al momento decisivo. In realtà la distinzione c'è ed è evidente: i momenti in cui i ruoli si sovrappongono sono quelli delle primarie per le cariche istituzionali (ma lì la scelta sta nelle cose) e nell'elezione dei segretari regionali e nazionale, dove una prima fase di selezione si svolge tra gli iscritti e quella finale tra gli elettori. Premesso che l'elettorato passivo per tutte le cariche di partito è riservato ai soli iscritti e che gli

iscritti sono comunque un sottoinsieme degli elettori, per cui essi votano in entrambe le fasi e non sono certo estromessi dalla seconda, quel modello statutario è stato votato a larghissima maggioranza dopo un paziente lavoro istruttorio e andrebbe, anche solo per questo, quanto meno sperimentato una volta prima di proporre modifiche con toni liquidatori. Inoltre appare difficile che un partito che propone le primarie come regola per le cariche istituzionali possa poi evitare di mobilitare i propri elettori per la carica di segretario nazionale la quale, come in tutte le democrazie maggioritarie, sta dentro la regola dell'unione personale con la carica di presidente del Consiglio, a meno che si dissenta, come qualcuno fa, anche da questa opzione. Infine, è evidente che si voglia rimediare alla classica chiusura oligarchica dei partiti tradizionali, che si gonfiavano di iscritti solo prima dei Congressi. C'è chi replica che così si gonfierebbero gli elettori con una sorta di correntismo di massa, ma il peso delle infiltrazioni, che potrebbe essere decisivo nella base più ristretta degli iscritti, lo è certo molto meno sulla base ben più ampia degli elettori. Nello Statuto c'è quindi un partito solido di una democrazia governante così come lo aveva delineato Salvatore Vassallo nella relazione di Orvieto dell'ottobre 2006, parlando di tre finalità collegate: chiudere la transizione (e da questo punto di vista le analogie con le regole delle forme di governo comunale, provinciale regionale, da alcuni cri-

ticate, sono un merito di coerenza e non un difetto), archiviare le divisioni ideologiche del Novecento e aprire la partecipazione "a quei tanti cittadini che da tempo non sono più attratti, o si sentono addirittura respinti, dalle tradizionali strutture di partito". Chi ha criticato entrambe le innovazioni veltroniane ha però, dal canto suo, un implicito modello, anch'esso coerente: un partito più piccolo, con un numero maggiore di alleati alla sua destra e alla sua sinistra, che ha una piattaforma socialdemocratica tradizionalista, che elegge il segretario dai soli iscritti e che concorre con gli altri a trovare una leadership di cerniera, magari non politica. Dopo tutto questo girare e rigirare, il PD finirebbe con l'essere del tutto simile al PDS del '96 o ai DS del 2006, entrambi casi in cui quelle coalizioni non hanno retto e si è sentito poi il bisogno di costruire il PD. E' proprio vero che quando l'Esodo è faticoso e la terra promessa della vittoria elettorale appare lontana compare la nostalgia delle cipolle d'Egitto. Forse la prossima sfida congressuale sarà proprio questa, tra chi crede che l'Esodo possa avere lo sbocco promesso e chi invece preferirebbe tornare in Egitto. Qualunque esito concreto avesse, sarebbe comunque un passaggio vero, quello che non è stato il 14 ottobre 2007 e che non si è avuto la forza di proporre sino alle dimissioni di Veltroni. Finalmente un vero percorso congressuale con mozioni alternative e contrapposte, anche sulla forma partito.





Peruzzi

FIRENZE

Pelletteria
e cuoio artistico
fiorentino

50122 Firenze - Borgo dei Greci, 8-20r - Via dell'Anguillara, 5-23r
e-mail: info@peruzzispa.com

www.peruzzispa.com