

>>>> saggi e dibattiti

Salvare il referendum dai referendari

>>>> Antonio Agosta

Accade spesso, in politica, che si cerchi di piegare l'interpretazione delle regole alle esigenze del momento o alle convenienze di parte. Non è sorprendente; ma non è neanche segno di una solida cultura delle istituzioni.

E' accaduto, da ultimo, per la fissazione della data di svolgimento dei tre referendum in tema di leggi elettorali previsti per la primavera del 2009.

Sia la richiesta di abbinamento con le elezioni europee, il 7 giugno, formalmente perorata in nome di un contenimento della spesa pubblica, sia la proposta avversa, di una data specificamente riservata alla riflessione referendaria, nel rispetto della prassi costantemente seguita in occasione di tutti i referendum abrogativi tenuti dal 1974 in poi (in questo caso, l'ultima data utile, secondo le norme vigenti, sarebbe stata il 14 giugno), traevano la loro motivazione reale dall'esigenza di rendere più agevole, o, al contrario, più arduo il raggiungimento del quorum di validità del voto, piuttosto che da astratte e imparziali interpretazioni di norme e consuetudini. Anche il compromesso politico raggiunto (spostare la convocazione degli elettori al 21 giugno, in concomitanza con gli eventuali ballottaggi per l'elezione di presidenti e sindaci in alcune province e in comuni di maggiori dimensioni) ha richiesto l'approvazione una speciale disposizione, varata per contravvenire eccezionalmente ai termini perentori della legge vigente.

Dietro questi giochi tattici c'è però una questione che va finalmente affrontata: quella, appunto, del quorum di partecipazione per la validità dei referendum popolari abrogativi di leggi (o di parti di leggi). Il quorum è espressamente fissato dalla Costituzione: un comma dell'articolo 75 dispone, infatti, che "la proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi".

Secondo alcuni, il quorum andrebbe abolito: qualsiasi tema andrebbe deciso dalla maggioranza di coloro che prendono parte attiva alla votazione, qualunque sia il loro numero. A sostegno di questa tesi, qualcuno pone poi il confronto con i





ben più rilevanti referendum confermativi di modifiche della Costituzione (regolati dall'articolo 138), il cui risultato è valido a prescindere dal livello di affluenza alle urne.

La questione, così, è mal posta. Occorre comprendere le ragioni che hanno ispirato i costituenti nel fissare le due differenti discipline. Tuttavia, è necessario riflettere se non sia opportuna una razionalizzazione della norma, per evitare uno svuotamento, e addirittura un sovvertimento della logica democratica che deve presiedere al voto referendario abrogativo e determinarne l'esito.

Il ricorso al referendum popolare per decidere se cancellare una legge ordinaria introdotta dal Parlamento (o, non abolita o modificata dal Parlamento in carica, malgrado consistenti segnali di sopravvenuta inadeguatezza provenienti dalla società civile) non è un istituto alternativo o sostitutivo della democrazia rappresentativa, ma è un correttivo volto a rafforzarla. La sua promozione dipende dalla sensibilità di una minoranza che, però, ritiene di potersi rendere interprete di un sentimento condiviso dalla parte prevalente dell'opinione pubblica attiva e partecipe. Se l'iscrizione del tema nell'a-

genda politica garantisce un diritto delle minoranze, la partecipazione al voto ne comprova, dunque, la rilevanza. Diversa è, invece, la questione dei referendum costituzionali, la cui importanza politica è tale per definizione: è *in re ipsa*, avrebbero detto i latini.

Ma, ci si deve domandare: la percentuale di votanti attualmente richiesta per convalidare i referendum ordinari è ancora realistica, tenuto conto dei normali livelli di affluenza elettorale delle democrazie mature? E, soprattutto, questa clausola consente davvero la corretta affermazione del principio di maggioranza? E, in definitiva, cosa dobbiamo intendere per maggioranza?

Può accadere, infatti, applicando alla lettera la disposizione dell'articolo 75 della Costituzione, che una legge venga cancellata perché, avendo partecipato al voto poco più del cinquanta per cento degli aventi diritto, i favorevoli all'abrogazione prevalgono di stretta misura su quanti ne avrebbero desiderato, invece, la conservazione. In altri termini, il potere correttivo sull'ordinamento legislativo sarebbe stato esercitato di fatto dalla "metà della metà" del corpo elettorale: cioè,



dal venticinque per cento (o, anche da una percentuale minore, considerato che, tra i votanti, potrebbero riscontrarsi anche molte schede bianche o annullate). Mentre, al contrario, potrebbe avvenire che al voto partecipi solo poco meno del cinquanta per cento degli aventi diritto; ma, si realizzi una massiccia e quasi unanime adesione dei votanti alla proposta abrogativa. Un numero di elettori abrogazionisti quasi doppio rispetto a quello del primo esempio non potrebbe dunque far valere, a differenza dell'altro caso, alcun diritto di intervento sulla legislazione vigente, perché il referendum sarebbe nullo.

Si tratta di una evidente contraddizione logica, su cui può innestarsi facilmente, peraltro, la strategia di quanti, volendo difendere la normativa vigente, ma ritenendosi parte probabilmente soccombente nel confronto tra le opinioni in campo, facciano propaganda per la diserzione delle urne, sommando, in tal modo, alla propria astensione volontaria e consapevole, quella involontaria, disinformata e marginale di una quota di astenuti statisticamente costante e riscontrabile in tutte le consultazioni elettorali, e soprattutto in quelle referendarie.

Razionalizzare la norma

Una razionalizzazione della norma costituzionale, che voglia salvaguardare la condizione di rilevanza e garantire il principio democratico di maggioranza, dunque, potrebbe prevedere che la proposta sottoposta a referendum abrogativo risulti approvata se abbia riportato il maggior numero di voti, purché esso sia pari almeno ad un quarto degli aventi diritto. Di fatto, è quanto già ora la Costituzione consente (la nuova norma sarebbe, semmai, un po' più severa dell'attuale, perché richiederebbe ai promotori di dover raccogliere il consenso esplicito di almeno il venticinque per cento della popolazione elettorale complessiva, prescindendo dall'influenza indiretta dei voti non validi).

La riformulazione renderebbe inutile qualsiasi tentativo di aggirare la "ragione dei più", presupposto di qualsiasi comunità politica democraticamente organizzata. Quanti pensassero di poter contrastare efficacemente una consistente proposta abrogazionista avrebbero interesse a partecipare per prevalere con il voto, non scommettendo, invece, sulla "roulette" delle astensioni; e solo proposte ritenute evidentemente irrilevanti potrebbero essere lasciate al loro destino, nell'indifferenza generale.

I referendum sono una risorsa del nostro ordinamento, che va tutelata e non depotenziata. Ma difendere l'istituto referendario vuol dire anche impedirne l'uso indiscriminato. Più volte, ad esempio, si sono levate voci tendenti a rendere più difficoltose le iniziative referendarie, eventualmente aumentando le cinquecentomila firme attualmente richieste. Non mi sembra la strada corretta, e neanche quella più utile.

Ciò che va limitata è l'inflazione oltre misura del numero delle proposte (attualmente, teoricamente illimitato) che una medesima minoranza possa contemporaneamente sottoscrivere e sottoporre al giudizio generale: con un intento, eventualmente, non più correttivo, ma contestativo della stessa legittimazione degli organi e dei procedimenti della democrazia rappresentativa. Fissare un tetto al numero di iniziative che uno stesso elettore possa firmare nell'arco di un anno solare (controllo che diverrà più agevole quando disporremo di una "carta d'identità - tessera elettorale" elettronica), non è uno stratagemma per coartare la "democrazia dal basso", ma un'ulteriore regola finalizzata a salvaguardare la rilevanza, la "sacralità" e l'effettiva democraticità del ricorso al referendum abrogativo.

La Cina è lontana

>>>> Ennio Di Nolfo

L'analisi storico-politica di un tema economico-finanziario richiede l'uso di espressioni correnti nel dibattito: globalizzazione, strumenti finanziari, economia reale (produzione, materie prime, costi del lavoro ecc.), commercio internazionale. Ciò viene fatto, in questa sede, in termini solo incidentali, senza la pretesa di un tecnicismo fuori luogo. Il tema che, forse più di altri, accende il dibattito politico ruota attorno alla questione: la crisi è l'effetto della globalizzazione e avrà come conseguenza una diversa distribuzione del potere e della ricchezza nel mondo, oppure, e al contrario, la crisi ha una sua genesi interna, che amplia la portata di ciò che accade ma non è frutto della globalizzazione né provocherà una diversa distribuzione del potere politico e economico nel mondo. Le due definizioni sono un po' grossolane ma servono come guida per capire meglio.

Il tema della globalizzazione è al centro di infiniti dibattiti ma viene usato spesso senza collegamenti logici persuasivi. Parrebbe di essere ritornati al 1968, quando "il sistema" veniva additato come il "Moloch" da demolire. Basta però riflettere qualche momento per comprendere che la globalizzazione è un fenomeno che accompagna l'esistenza dell'uomo. La vita economica e sociale è stata, sin dalle origini, dominata dalla necessità di scambi fra i gruppi che avevano notizia della rispettiva esistenza. Gruppi eterogenei e dislocati su continenti senza contatti; gruppi isolati. Globalizzazione spesso limitata a uno o due continenti. La questione acquistò il carattere contemporaneo solo quando i mezzi di comunicazione consentirono (verso la fine del XVI secolo) un'estensione più completa (ma resa veramente tale solo alla fine del Settecento) degli scambi. E divenne un aspetto propulsivo dello sviluppo economico quando la rivoluzione industriale pose la questione delle materie prime, fece crescere la velocità dei trasferimenti di uomini e cose, alimentò il colonialismo e lo sfruttamento dell'uomo sull'uomo o delle risorse scarse. Infine, con la rivoluzione tecnologica del secolo XX, la globalizzazione si rivelò in tutta la sua potenzialità, generò l'accelerazione dello sviluppo e dei trasferimenti di persone, merci, idee, abitudini, creando ciò che viene chiamato "il villaggio

globale" e mettendo in evidenza le disuguaglianze esistenti nelle varie parti del globo. Così la globalizzazione divenne la cornice all'interno della quale la ricchezza crebbe secondo ritmi esponenziali ma diseguali. Questa disuguaglianza e i comportamenti del sistema finanziario globale sono all'origine remota della crisi attuale, che si estende a tutto il globo poiché tutto il globo è oggi inserito in una rete assai stretta di relazioni finanziarie e economiche. Ma scambiare la cornice per il quadro che si trova al suo interno significa capovolgere il senso delle cose.

La guerra e i consumi

Come oggi è ben noto, la crisi manifestò le sue prime avvisaglie con il disastro dei bond argentini nel 2007 e divenne palese durante il 2008, con la scoperta che i cosiddetti "titoli tossici" non erano una prerogativa sudamericana. Le crisi bancarie le tennero dietro. Era una rivelazione che rispecchiava l'andamento del sistema finanziario, il rapporto fra segni monetari e valore reale degli stessi, la fragilità o, meglio, l'impossibilità di dare una dimensione precisa alla portata della crisi. Per segni monetari si intende non solo alludere alla moneta di riferimento (il dollaro) o alla riserva di seconda istanza (l'euro) ma anche a tutti i titoli di credito (peraltro calcolati quasi sempre in dollari, quale che ne fosse il valore effettivo correlato all'economia reale). La propensione alla liquidità e la politica fiscale ultraliberistica, tipiche dell'economia statunitense, ma non estranee nemmeno a quella europea, o alle consuetudini delle élite di alcune paesi emergenti, non si è tradotta solo in crescita del benessere ma anche, anzi soprattutto, nell'eccesso di spesa.

Si parla di spese militari (per gli Stati Uniti) e della facilità di accesso al credito senza adeguate garanzie che ha poi originato il fenomeno dei "titoli tossici". Ma si parla anche della frenetica corsa al consumo che ha caratterizzato gli anni precedenti alla crisi, orientando gli acquisti (e di conseguenza anche la produzione) verso beni non sempre necessari, anzi spesso creati in modo artificioso vuoi per il basso contenuto



in termini di costo del lavoro, vuoi per la insussistenza di un effettivo bisogno, e solo resi apparentemente necessari da fenomeni di costume, cioè da fenomeni artificiali che attribuivano valore a tali beni. Il tutto, poi, accompagnato dal deficit dei conti pubblici americani, che esponeva (e espone) il dollaro a ipotetiche offensive finanziarie ostili.

Questa smania consumistica diede origine al fabbisogno e alla creazione di quantità incommensurabili di liquidità che il sistema bancario, nel suo insieme, ha trasformato e moltiplicato sotto varie forme. La questione era ben nota nel mondo finanziario internazionale ma nessuna delle parti interessate

era o intendeva porvi rimedio. Negli Stati Uniti un inasprimento fiscale, che avrebbe fornito alle casse dello Stato i mezzi immediati per controbilanciare la crisi, era reso impossibile dall'impopolarità di un Presidente al quale sarebbe stato assai facile rispondere che il primo modo per riequilibrare il bilancio statale era quello di diminuire le spese per la guerra in Iraq. In Europa e in Giappone il sistema creditizio appariva (senza esserlo) meno condizionato dall'esistenza di titoli di credito volatili e, del resto, non avrebbe potuto far fronte al problema se non vincendo resistenze corporative troppo forti. In Cina, dove la crisi era percepita come potenziale rischio

per la tesaurizzazione di valuta americana, si avvertiva il rischio collegato a qualsiasi discussione riguardante la moneta di riferimento per i commerci internazionali, cioè sul principale vantaggio che la crescita economica metteva in evidenza. In Russia la straordinaria crescita delle entrate, frutto dell'incremento del prezzo degli idrocarburi, creava l'illusione di poter ritornare verso una posizione di controllo degli approvvigionamenti energetici almeno dell'Europa centro-orientale.

La scarsità di beni rifugio

L'improvvisa percezione di questi dati di fatto gettava nello scompiglio il sistema finanziario globale. Il dollaro è rimasto moneta di riferimento per il commercio internazionale ma la sua solidità era e rimane legata sia alla disponibilità della Cina di non disfarsi delle riserve che essa possiede (si calcola che alla metà del 2008 le riserve cinesi fossero composte da circa un trilione e mezzo di dollari; e si ritiene che nel settembre 2008 750 miliardi di dollari di questa somma fosse costituito da titoli di stato americani). Né si può credere davvero, come talora i dirigenti cinesi ipotizzano, che il governo di Pechino possa attuare la minaccia di convertire le proprie riserve in un'altra valuta, poiché sarebbe necessario prima sapere quale valuta possa apparire oggi più solida come bene rifugio (e solo la conversione in lingotti d'oro renderebbe credibile l'ipotesi ma con conseguenze incalcolabili sulla disponibilità, il prezzo e il valore di tale risorsa, che ha già subito negli ultimi ventiquattro mesi un incremento molto significativo).

In sintesi, gli economisti ritengono che questo eccesso speculativo abbia portato alla creazione di nuovi strumenti di pagamento per un valore complessivo pari a tre volte quello della produzione annua dell'economia reale. L'effetto più rilevante di questo rapporto e della sua rivelazione è di una delocalizzazione degli investimenti e di un crollo della produzione. Cioè un risultato gravante tutto sull'economia reale. Per rimediare alla improvvisa rigidità del sistema creditizio, e per ovviare alla domanda di rientro dei possessori di titoli di credito fasulli, il sistema finanziario statunitense si è svenato: i tassi di sconto sono scesi vertiginosamente verso lo zero, la propensione (e la capacità) alla concessione di crediti per la ripresa si è sterilizzata, e lo stesso tipo di fenomeni si è poi ripercosso, quasi in tempo reale, sull'Europa. Nell'insieme si è verificata una politica di intervento statale che è tutto tranne che liberismo stile americano, anche quando le si attribui-

scono denominazioni diverse (prestiti su garanzia di titoli preferenziali; acquisto di pacchetti azionari e così via). Le due aree più industrializzate del mondo e, in particolare, le aree dove erano in corso processi di adeguamento tecnologico come risposta alla domanda ambientale (per esempio le economie dei paesi di recente accessione all'Unione europea o Stati americani come l'Illinois, dove si producevano automobili molto inquinanti ma anche assai costose) hanno fortemente risentito di una crisi che attraversa in maniera diversa il sistema economico mondiale. Gli aiuti, tuttavia, hanno avuto il carattere comune dell'emergenza e non hanno tenuto conto di un aspetto della vita economica dei paesi industrializzati, poco avvertito ma ineluttabile, cioè che la crisi si è verificata mentre era in corso un importante processo di transizione dall'economia che non tiene conto dei costi di produzione energetica (specialmente dei costi petroliferi) all'economia incentrata sul risparmio energetico e, pertanto, sul declino di settori industriali, come le grandi fabbriche automobilistiche di Detroit: salvate dal disastro per ragioni sociali, ma contro la logica di mercato.

Se Washington piange

I vantaggi della globalizzazione si rifrangono nei costi dello stesso fenomeno, non come causa ma come effetto. La crisi ha colpito anzitutto gli Stati Uniti, poi il Giappone (che da un decennio viveva in condizioni di stagflazione precaria e dove la produzione industriale è scesa del 10 per cento in un anno e le esportazioni di circa il 30 per cento), poi l'Europa. Ma, nonostante affermazioni contrarie, essa ha colpito anche i maggiori paesi emergenti: *in primis* la Cina, la cui crescita economica ha subito una rilevante battuta d'arresto determinata dalla contrazione globale degli scambi, e in conseguenza di ciò moltiplicato la promozione dei prodotti a basso costo, e a contenuto tecnologico estremamente diversificato, pur di non mettere a rischio i ritmi di sviluppo indispensabili per non precipitare in una recessione le cui conseguenze avrebbero effetti sociali incalcolabili. Tra la fine del 2008 e i primi mesi del 2009, in Cina sono state chiuse oltre centomila fabbriche. Nel gennaio del 2009, e nonostante i massicci interventi pubblici, circa 20 milioni di cinesi inurbati e trasformati in proletariato industriale avevano già dovuto fare ritorno nei loro villaggi. Poi l'ondata recessiva ha investito, in termini ancora più severi, i paesi dell'Asia sud-orientale e, dall'ottobre 2008, anche l'India, dove per alcuni mesi era stata alimentata (sulla base di ordinativi esteri da soddisfare) l'illu-

sione di sfuggire alla crisi, ma dove si calcola che almeno una decina di milioni di operai sia rimasta senza lavoro. Infine ha investito i paesi produttori di petrolio (Russia compresa) che, dopo una riduzione di due terzi del prezzo del barile di petrolio grezzo, provocata dai timori della caduta della domanda globale, hanno dovuto ridimensionare, in modo talora drastico, i più ambiziosi progetti di modernizzazione o, come nel caso russo, sono stati privati delle risorse necessarie ai progetti di modernizzazione e civilizzazione per entrare, al contrario, in una fase inflazionistica analoga a quella degli anni di Eltsin. Per non dire, infine, dei paesi produttori di materie prime, inevitabilmente dipendenti dall'andamento delle economie sviluppate. La caduta della domanda si ripercuote sui prezzi e depaupera gli esportatori. La recessione modifica il modo strutturale il mercato mondiale, mentre la continua diminuzione dei tassi di interesse non si è ancora dimostrata sufficiente al rilancio del credito.

Cattivi profeti

Sulle ricette per uscire dalla crisi dibattono, con varia efficacia, il mondo della finanza e quello della politica. E' possibile, come si inizia timidamente a affermare ora (aprile 2009), che la fase più difficile sia alle spalle e che gli interventi posti in essere dalla FED, dalla BCE, dai singoli governi, ai quali si aggiungono gli stanziamenti e le nuove promettenti regole preannunciate dal G.20 di Londra, abbiano posto le basi per un freno alla crisi e l'avvio di una lenta ripresa. Ma in questa sede la questione non riguarda solo i presupposti economico-finanziari della recessione bensì la distribuzione del potere politico nel mondo.

Molti profeti si sono avventati contro gli Stati Uniti sia per imputarli di essere all'origine di comuni disgrazie sia per immaginare la fine della loro egemonia globale. Questi profeti sono però miopi, poiché non tengono presente il fatto che, tolto il caso del Medio Oriente, dove gli americani non sono ancora riusciti a elaborare un intervento efficace e con fatica adottano nuovi modelli strategici per combattere le basi del terrorismo, nel resto del mondo le radici dell'antiamericano erano solo un residuo psicologico della guerra fredda. La nostalgia verso il presunto ordine bipolare – che, più correttamente, si dovrebbe definire come “equilibrio del terrore” - induceva a pensare che gli Stati Uniti, scomparso l'antagonista storico, si lanciassero in una politica di egemonia politica globale.

Poche letture della politica internazionale sono fuorvianti

come questa. La solitaria egemonia statunitense non venne mai, di fatto, esercitata sul piano politico senza essere accompagnata da contrappesi, consensi e cooperazione delle Nazioni Unite o della Nato. Da Bush padre a Bill Clinton fino allo stesso Bush figlio, tutti i presidenti americani si mostrarono ben coscienti del fatto che l'esercizio della funzione di “poliziotti del mondo” era insensato, inutile e troppo costoso. La “monarchia” americana, concepita come antitesi alle nostalgie del bipolarismo, non è di fatto che una enunciazione teorica sulla quale gli americani, (pur dibattendo, nelle comunità dei politici di professione o degli studiosi di relazioni internazionali, sulle forme per l'esercizio del potere – se un potere *soft*, cioè basato sul consenso, o un potere *hard*, cioè imposto con la forza) hanno discusso a lungo senza giungere a conclusioni diverse se non quella che nel mondo globalizzato il potere è inevitabilmente diviso fra coloro che più sono in grado di esercitarlo. Non solo nel senso militare, oggi poco appariscente, ma soprattutto nel senso politico vero e proprio. Per-

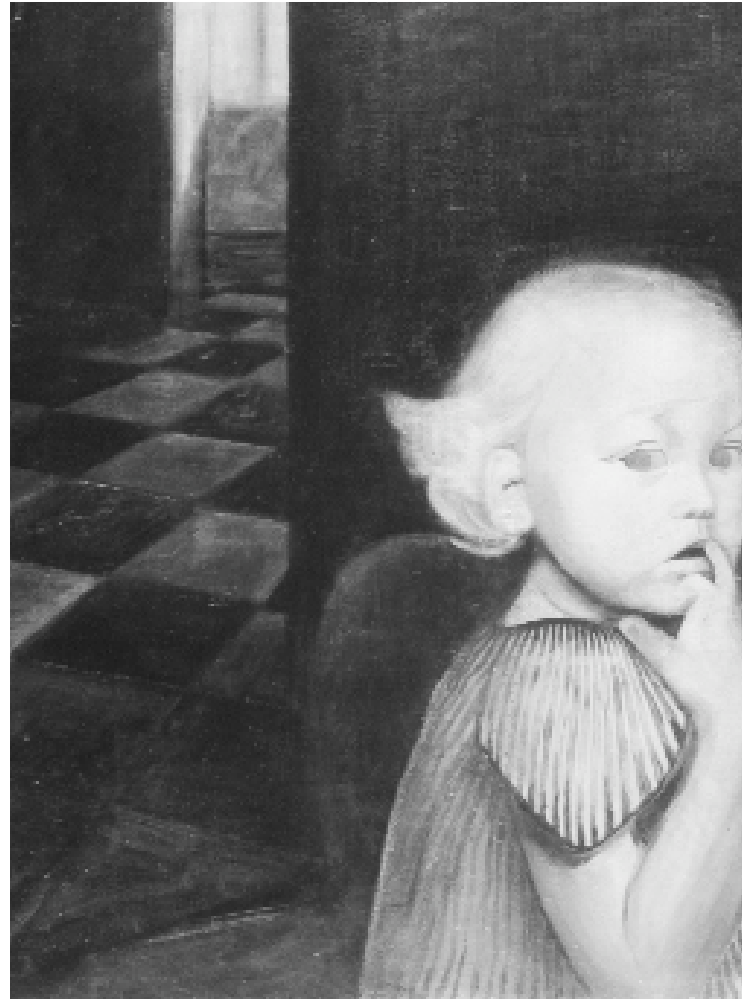


ciò appare più realistico immaginare che, dopo la crisi, quando gli uomini che abitano il pianeta avranno recuperato la capacità di distinguere fra beni essenziali o necessari e consumi futili o artificiosi (ammesso che questo sia il lascito educativo della recessione) gli Stati Uniti continueranno a essere la più grande potenza economica e politica del globo e che la Cina, l'Europa, l'India e forse alcuni altri paesi che, come la Russia, gemono oggi nelle difficoltà della recessione, dovranno ancora per qualche decennio tener conto di questo primato. Dove per primato non si intende supremazia ma graduatoria nella capacità di produrre politica, valori, ricchezza, uomini e influenza.

Lo stato delle cose

Non è necessario uno sfoggio di fantasia per giungere alla conclusione appena enunciata, ma solo guardare, allo stato delle cose così come esso si presenta nel momento critico della recessione senza preconcetti né vane speranze circa la fine della potenza americana. Alcuni "sagaci" commentatori alludono all'avvento di un nuovo ordine internazionale, costruito sulle fondamenta del bipolarismo Stati Uniti/Cina. Si tratta di un punto di vista che può anche apparire ragionevole ma che è contraddetto dai dati di fatto. Sebbene gli Stati Uniti attraversino oggi la più grave crisi economica vissuta dopo il 1929-33, nulla delimita la loro potenza militare (per quanto significativo questo indicatore possa apparire nel mondo d'oggi). Un lento e difficile cammino li aspetta, sulla via della ristrutturazione del loro sistema produttivo: con la scoperta dell'inutilità o dei rischi impliciti nella tutela di un'industria meccanica obsoleta (e protetta, vale la pena di ripetere, solo per motivi di pace sociale) e la dislocazione verso nuove aree dei settori più innovativi per lo sviluppo economico.

Ma il recupero delle possibilità di investire, grazie a una combinazione di interventi capaci di stimolare, per iniziativa dell'autorità federale ma anche del capitale privato, che dovrebbe essere stanato dai rifugi sicuri nei quali oggi esso giace in attesa di nuove opportunità di profitto, il recupero di queste risorse hanno negli Stati Uniti una dimensione quantitativa tale da rendere ben più rapida la ripresa. Dopo tutto non si deve dimenticare che il prodotto interno lordo pro-capite è oggi negli USA pari a circa 47.000 dollari mentre in Cina è di poco inferiore ai 3.200 dollari. E' corretto auspicare che il mercato americano possa e debba riaprirsi alle importazioni dalla Cina e viceversa. Ma non appare politicamente corretto desumere da questa osservazione l'ipotesi di una convivenza



dominante. La portata dei problemi socio-economici che la Cina doveva affrontare, con ineguagliabile energia ma inevitabile gradualità, per trasformare il proprio territorio in un'area non di eguale prosperità ma di meno brutali disuguaglianze è tale da far passare in seconda linea la percezione della dimensione demografica, della forza militare e delle capacità economiche di questo paese. Al concetto di nuovo bipolarismo è forse più corretto contrapporre, almeno per alcuni decenni, quello di inevitabile (e necessaria) collaborazione.

L'alleanza insostituibile

La conseguenza di questa considerazione riguarda l'Europa. Sebbene l'Unione europea sia oggi anch'essa attanagliata dalla crisi, e sebbene ciò sia reso più grave dal fatto che la recessione colpisce in un momento politicamente e economica-



mente difficile (politicamente, per la lentezza del processo di ratifica del Trattato di Lisbona; economicamente, per la difficoltà di completare l'assimilazione dei paesi di più recente adesione e per gli ostacoli che la crisi frappone a un ampliamento nei Balcani e in Turchia), le misure singolarmente adottate dai singoli governi e l'intervento della Banca centrale europea tendono a circoscrivere la portata della crisi.

In Europa, come negli Stati Uniti, si riscoprono valori trascurati o, all'opposto, si accelera la modernizzazione. Sebbene quasi tutti gli interventi sin qui attuati abbiano un carattere esplicitamente protezionistico, la volontà di confermare la libertà di commercio all'interno dell'Unione e l'opposizione di principio al protezionismo lasciano spazio alla fiducia che la crisi rappresenti un "magari lungo" periodo di stasi ma non comprometta le potenzialità economiche del continente, che sono strettamente collegate a ciò che avviene negli Stati Uni-

ti. Una considerazione, questa, dalla quale scaturisce la fiducia che, fra alcuni mesi, forse fra un paio d'anni, e per un lungo numero di decenni, il sistema economico globale sia ancora dominato dall'alleanza atlantica. Il che non significa anche immaginare una situazione di puro e semplice ritorno allo *status quo ante* ma presuppone sia la possibilità di un mutamento dell'area euro, sia la nascita di forme integrate a vario livello pur all'interno dell'Unione, sia la capacità di ideare regole tali da prevenire, nella misura del possibile, il ripetersi dei fenomeni vissuti in questi mesi.

La divisione geopolitica del potere in un mondo globalizzato non può essere costruita sulle fantasie o sulle speranze di chi immagina che finalmente il sistema capitalistico e l'economia di mercato si approssimino a un crollo totale. Può (e dovrebbe) essere costruita sulla considerazione dei rapporti di produzione reali; sulle capacità di innovazione; sulla forza dei sistemi politici di controllare senza opprimerle le reazioni sociali che la crisi suscita. Senza concedere troppo alla fantasia, una diagnosi sensata scorge, all'indomani della recessione, un globo ancora per diversi decenni dominato dalle economie e dalle aggregazioni politiche che oggi lo regolano. Saranno adottate, se possibile, nuove norme per attuare la possibilità di una ripetizione ciclica di fasi come quella attualmente in corso. Ma non si può immaginare oggi che interi continenti come l'Africa, l'America Latina, una parte dell'Asia, guidati da qualche *caudillo* d'ispirazione castrista possano trasformarsi nell'avanguardia dell'ordine mondiale. Si tratta di un ordine costruito su principi politici e giuridici che hanno le loro radici in secoli di civiltà occidentale. Sebbene la maggiore organizzazione internazionale, le Nazioni Unite, sia spesso la sede delle contraddizioni fra questi principi e le esigenze del mondo in via di trasformazione, perché ciò divenga realtà effettuale pare necessario un lungo periodo di tempo e, per contro, si pone come presupposto la fuorviante immagine di una civiltà occidentale paralizzata dalla crisi e incapace di trovare vie d'uscita. Le vie d'uscita sono piuttosto quelle dell'amalgama etnico e sociale, come l'elezione presidenziale di Barack Obama dimostra per gli Stati Uniti. Quanto al resto, se è lecito formulare un auspicio, basta sperare che la crisi faccia acquistare alle generazioni più giovani, che non hanno vissuto gli anni della ricostruzione o dei vari "miracoli economici" europei, non tanto la scoperta di una sobrietà che contrasta con la propensione ai consumi, ma quanto meno la capacità di distinguere fra ciò che è essenziale per esistere e ciò che appartiene alla moda usurante di comportamenti solo in apparenza innovativi.

Risorgimento socialista

>>>> Giuseppe Tamburrano

“Dalla sera alla mattina non vale più il principio di fondo dell’Occidente, ovvero il libero mercato....Proprio coloro che fin ora avevano rifiutato con veemenza ogni intervento statale, dalla sera al mattino si sono convertiti: si stanno trasformando da neo-liberali in socialisti statalisti, almeno per quanto riguarda singoli punti”: cito Ulrick Beck dal *Corriere della sera* del 5 novembre 2008.

E’ così. Poco tempo prima che la crisi cominciasse a rivelare la sua gravità – sono passati solo pochi mesi – la grande maggioranza della pubblicistica e della politica esaltava le “magnifiche sorti e progressive” del mercato senza regole e della globalizzazione. Nei paesi più poveri, specie dell’Africa sub-sahariana si registravano: aumento generalizzato dei redditi, riduzione delle fame, della miseria, della mortalità infantile, incremento dell’igiene, della scolarità, della sicurezza, elevamento degli standard di libertà e di democrazia.

Questi processi, assistiti da “elaborate” statistiche e precisi indici, davano ragione al solito Fukuyama: “la storia è finita” col crollo del comunismo, il mondo è ora unipolare, a modello unico, quello del mercato americano, globalizzato e unico è il pensiero liberal-liberista. Per anni il guru di Tony Blair ha dettato legge: e la legge era: “Il socialismo in quanto tale è un progetto sepolto in quanto si basava sull’idea che un’economia regolata potesse sostituire i meccanismi di mercato: un termine privo di senso”. Così scriveva il “socialista” Anthony Giddens, mentre Tremonti sosteneva che è privo di senso un mercato senza regole.

Vi erano anche altre statistiche di segno diverso: oltre alle celebrazioni del capitalismo globalizzato dei seminari di Davos, vi era la denuncia del *Global Forum*. Vi erano i fallimenti dei vari programmi ONU, come il *Millenium round* che fissava al 2015 il dimezzamento della povertà nel mondo. E vi erano le opere di agguerriti scrittori controcorrente, da Beck a Stiglitz, Amartia Sen, Yunus, Galino, Reich. Ma il pensiero dominante, se non unico, era quello: il mercato sovrano e la globalizzazione deregolata trionfano.

A tale pensiero sono stati convertiti i più antichi e incalliti avversari del capitalismo, i comunisti, che dalla fede nel collettivismo sono passati, senza un momento di riflessione, alla fede nel liberismo. Curiosamente racconta di questa conversione Michele Sal-



vati sul *Corriere della sera* del 10 marzo 2009 in un articolo dal titolo significativo: “Ritorno a sinistra”, nel quale, tra l’altro, giustamente osserva che la sinistra non si può presentare come la “salvatrice” del sistema perchè ha accettato in pieno il liberismo “con l’entusiasmo che solo un neofita può provare” e non può quindi pretendere di dire: “l’avevo detto io”. Altrettanto curiosamente, chi si è tirato fuori per primo dall’altra parte è stato l’intellettuale ministro dell’Economia, Giulio Tremonti, colui che aveva esaltato la finanza creativa.

Non intendo soffermarmi sui fattori della crisi, sulla quale ha sicuramente inciso la bolla dei *subprime*. Ma in sostanza la causa più profonda è stata la “finanza creativa” che si è rivelata distruttiva, ed è stata messa alla gogna in vetrina dalle retribuzioni da capogiro intasate dai tanto celebrati manager anche sulle ricapitalizzazioni con i soldi dei contribuenti erogati per salvare l’impresa dal crack da loro provocato, come nel caso più noto, ma certo non unico, dell’AIG. Al paragone i tanto a suo tempo bistrattati manager – i *boiardi* – delle Partecipazioni statali italiane sembrano monachelle.

Le conseguenze sono devastanti: imprese finanziarie che sembravano indistruttibili sono crollate, due nomi americani – oltre a

AIG – fra tanti, Lehman Brothers, Merrill Lynch sono stati salvati dallo Stato colossi come la General Motors (ricordate il Presidente Eisenhower:” quello che va bene per General Motors va bene per l’America”); la gravissima crisi edilizia (per i *subprime*); l’aumento della povertà, delle diseguglianze e specie della disoccupazione; la forte diminuzione del reddito globale (in continua revisione al ribasso. Sono fenomeni che, con diversità nazionali, investono tutto il mondo produttivo.

Globalizzazione in ritirata

La globalizzazione è in ritirata: Gordon Brown parla di “deglobalizzazione”. I capitali emigrati rientrano a casa; si privilegiano i prodotti domestici, “*buy american*”, si riducono le delocalizzazioni; cresce la discriminazione verso i lavoratori immigrati; sui venti Paesi del G.20, diciassette praticano il protezionismo. E tutto ciò è particolarmente grave in Europa, che è piuttosto un “concerto” di nazioni che una “Comunità”, nella quale ognuno fa ormai a modo suo, e come potenza economica e politica rischia di retrocedere dietro la Cina: non per nulla si parla ormai di G.20, USA e Cina, più che di G.8.

E che cosa possono attendersi i paesi poveri se non una ulteriore riduzione degli aiuti dai paesi ricchi? E che fine faranno i grandi progetti mondiali di energia verde, di riduzione dei gas inquinanti? Sulla crisi della globalizzazione nessuna voce è più autorevole dell’*Economist*. La copertina del n. 6 del 2009 recitava *Il ritorno del nazionalismo economico* e a pag. 9 si legge: “La globalizzazione sta soffrendo il suo più grosso rovescio nell’era moderna”. E veniamo ai rimedi che sono disparati, anzi “disperati”. Interessante, prima di tutto, è la sede in cui si apprestano: non le organizzazioni economiche e finanziarie, il FMI, il WTO, la Banca mondiale. No, le terapie si discutono in “casa d’altri”, una casa guardata finora con ostilità e tenuta alla larga: i governi, i Parlamenti, lo Stato. Il mercato ha abdicato alla sua sovranità e lo scettro è passato nelle mani pubbliche. Questa sì che è una rivoluzione culturale, una rivoluzione “copernicana”. Dalla quale occorre prendere le mosse per capire gli scenari presenti e futuri.

Le cifre dell’intervento pubblico confermano la svolta epocale. Non sono riuscito a quantificarle, anche perchè, a parte quelle approvate dal Congresso americano, le altre sono “in ballo”. Ma per restare agli Stati Uniti, il dato che sembra certo è il 12% del PIL impegnato nella ricapitalizzazione delle imprese finanziarie e industriali e nella caccia ai titoli tossici (con il concorso del capitale privato). Migliaia di miliardi di dollari. Alcuni senza peli sulla lingua definiscono queste operazioni come “nazionalizzazioni”. Si può sottilizzare, tra azioni ordinarie, azioni privilegiate,

obbligazioni, ma la realtà è che queste imprese, afferrate sull’orlo del baratro, circondate dalla sfiducia del cliente e investite dalla collera dei cittadini difficilmente potranno restituire quegli enormi capitali pubblici e tornare ad essere quelle di prima. Come ha scritto il *Times* un mondo è finito e non tornerà più.

Sulla “nazionalizzazione” surrettizia di grandi imprese finanziarie non ci sono dubbi. Che vocabolo usare per definire il rapporto tra il governo americano e la General Motors? Obama licenzia il capo del colosso automobilistico, annuncia un grande piano di risanamento e rende la GM “dipendente” dai programmi del governo, ad esempio nella politica energetica e ambientale. Lo stesso ha fatto Sarkozy che ha ottenuto la liquidazione della dirigenza della Peugeot e vietata la delocalizzazione.

Che capitalismo sarà?

Se il capitalismo non sarà più quello di ieri, che cosa sarà? C’è poco da scegliere. Le prospettive sono tre: o lo Stato o il mercato o una forma di economia mista. Il mercato senza regole è morto; il collettivismo è stramorto. Avremo il paradosso della statizzazione del capitalismo operata non da Lenin o Palme ma da “lor signori” dell’*establishment*? O si realizzerà una forma di collaborazione tra Stato (sovrano) e mercato?

Cito ancora l’*Economist*, tempio del liberismo: “Manifestamente l’opinione pubblica appoggia la regolazione statale” (n. 8, 2009, p. 58): il titolo di copertina del numero è “*The collapse of manufacturing*”.

La parola “nazionalizzazione” trova difficoltà sulla bocca dei capitalisti soprattutto dei turbocapitalisti. Ma è la parola giusta. Se ne riparlerà quando la crisi sarà superata.

Non c’è nulla di sicuro sullo sbocco della crisi, a causa della sua gravità. Leggo la prosa di Monti sul *Corriere della sera* del 22 marzo 2009: c’è una battaglia urgente – scrive – che viene trascurata: contro gli eccessi e la crescita delle diseguglianze tra paesi e nei paesi. Monti cita uno studio dell’*Economist Intelligence Unit*: 95 dei 165 paesi studiati sarebbero “a rischio alto o molto alto nei prossimi due anni”. E i rischi vengono dalla globalizzazione (Monti non ne è stato un alfiere?). Purtroppo “gli Stati hanno sempre meno risorse per assistere coloro che soffrono dalla globalizzazione... I poteri pubblici hanno a lungo assistito passivi agli eccessi del mercato e della finanza. Dinanzi a quella avanzata hanno ritirato, disarmato lo Stato. E se non recupereranno la capacità di contenere le diseguglianze, gli Stati saranno in gravi difficoltà di fronte alle pesanti conseguenze della crisi”. Si paventa la rivoluzione? E dov’è Lenin? Ancora più esplicito Strauss-Kahn: “La crisi farà salire le tensioni sociali. Una minac-



cia che potrà sfociare, in alcuni casi, in una guerra” (*Corriere della sera*, 24 marzo 2009). E’ il direttore del Fondo monetario internazionale che scrive quelle parole.

Le prospettive

Partiamo da due dati: 1) il denaro pubblico diventa prevalente nel capitale delle imprese; 2) l’impresa privata non è dunque più “guidata” dalle regole cieche del mercato. Sulla copertina di *Newweek* tempo fa è uscito il titolo “Siamo tutti socialisti”. Evidentemente la ricapitalizzazione statale di imprese “capitalistiche” non realizza il socialismo come lo immaginiamo noi. Però ci sono dei mutamenti culturali che pongono le questioni in modo nuovo. Il dilemma Stato o mercato è superato e si pone diversamente: Stato e mercato. Teniamo da parte le teorie riformiste del socialismo, da Bernstein a Rosselli, da Palme a Bad Godesberg. Teniamo conto di un solo punto. Se lo Stato contribuisce in modo determinante alla sopravvivenza e allo sviluppo dell’impresa non può certo disinteressarsi della vita e della politica dell’impresa: obiettivi produttivi, investimenti, salari, dipendenti, ecc. Ed in parte è quello che fanno in particolare gli Stati Uniti e la Francia. E se è lo Stato che orienta l’impresa, lo Stato risponde ai suoi azionisti che sono gli elettori.

Questo è un punto fondamentale: lo Stato – nelle forme pubbliche più varie: agenzie, comitati e controlli d’azienda, pubbliche consulenze – orienta la vita economica, sulla base di un mandato ottenu-

to dai cittadini e attraverso organismi partecipati. E certamente il mercato è la bussola sulle preferenze dei consumatori e lo strumento più efficace ed economico di produrre e distribuire nei campi suoi propri. E’ la bussola, non il timone. Il timone è nelle mani dello Stato e il mercato, nei settori in cui prevale il profitto, è lo strumento *neutrale* di intervento, è uno strumento sussidiario, funzionale al servizio dei fini decisi dallo Stato. Insieme ad altri strumenti pubblici, semipubblici, privati, dalle cooperative al volontariato.

Obama socialista

Se questa è la nuova “ideologia” del capitalismo essa riguarda noi socialisti molto da vicino: perchè, anche se la cosiddetta sinistra non se ne è accorta, essa è simile alla “ideologia” del socialismo riformista che guarda allo strumento dell’intervento pubblico non nel piano, ma prevalentemente nel mercato. Il punto di partenza sta nella distinzione tra fini e mezzi. Nella logica pura del liberismo il mercato individua i fini, cioè le cose da produrre e appresta il mezzo; la concorrenza è stimolata dal profitto. Nella logica del socialismo riformista è il cittadino che sceglie i fini. Il fine è il regno della democrazia e della politica; il mercato è il luogo della tecnica e dello scambio.

A costo di ripetermi torno al caso Obama-industria automobilistica. La quale ha scelto di produrre un certo tipo di auto per ricchi. La crisi ha fatto crollare questo mercato. Obama si impegna a salvare le imprese a condizione che le auto siano di piccole dimensioni, a basso consumo energetico e poco inquinanti. Da questa decisione politica è nato l’accordo Chrysler-Fiat e la ripresa del mercato. La scelta e gli obiettivi sono pubblici, dello Stato, lo strumento è il mercato.

Che cosa porteranno nel mondo le conclusioni del G.20 è presto per dirlo, anche se nei commenti più autorevoli non vi è grande ottimismo. E’ significativo, però, che le parole chiave sono state non “globalizzazione” e “deregulation”, ma “governance”, “regole”, “cooperazione”.

Nel 1997 la Fondazione Nenni ha discusso un progetto di nuovo socialismo con importanti contributi tra i quali quelli di Giolitti e di Bobbio. Il testo era astratto perchè dominante era l’ideologia liberista. Oggi quel testo può essere calato nella realtà di un liberismo sconfitto e stimolare la ripresa della ricerca e del dibattito nella sinistra per un nuovo socialismo all’altezza dei tempi. Ma la sinistra si è accorta della crisi per le sue drammatiche conseguenze, ma non ha minimamente riflettuto sulle positive prospettive della rinascita del socialismo che la crisi apre. Si direbbe che Giavazzi ed Alesina hanno convinto la sinistra ex comunista con la loro opera “Il liberalismo è di sinistra”: ovviamente di *questa* “sinistra”.

Pensioni e redistribuzione

>>>> Carlo D'Ippoliti

Sul primo numero di questa rivista Tiziano Treu apre un ampio ragionamento sul Welfare State "all'italiana". Sebbene molte delle posizioni espresse non siano nuove, il contributo si segnala per la visione d'insieme che esprime. Ma perché la virtù della sintesi (dell'articolo) non si corrompa nel vizio della superficialità (eventualmente, della rivista), desidero non far cadere ed anzi continuare quel ragionamento.

Mi concentrerò qui sulla proposta di un nuovo sistema pensionistico. Già evitare di chiamare la pur necessaria correzione di rotta, una "riforma previdenziale" è di buon auspicio: riforme timide e parziali (per quanto spesso nella giusta direzione) hanno generato un sistema ormai in perenne transizione, con il risultato di aumentare, invece che diminuire, le disparità di trattamento al suo interno, oltre che la confusione tra cittadini e lavoratori.

Il punto di arrivo proposto da Treu è perfettamente in linea con la politica socialdemocratica europea: un sistema fondato su più criteri (tre) e su altrettanti modi di finanziamento e calcolo delle prestazioni. L'obiettivo è tentare di costruire un sistema pubblico-privato in grado di sostenere i cittadini e le cittadine nel corso della loro vita professionale e non, nel contesto di condizioni demografiche, socioeconomiche e politiche ormai chiaramente diverse da quelle in cui il nostro sistema di spesa sociale è nato e si è sviluppato.

Il primo dei tre pilastri proposti dovrebbe, come indicato anche dalla nostra Costituzione, garantire ai cittadini (e alle cittadine) i mezzi necessari al proprio mantenimento. Ovvero una pensione minima di cittadinanza. Tale misura è sostanzialmente uno strumento di lotta alla povertà, simile al reddito minimo, ed infatti all'estero è generalmente finanziata dalla fiscalità generale. Anche in Italia Treu propone che questo strumento sia finanziato dall'Erario, e non si vede come non concordare: non solo per la natura assistenziale (più che previdenziale) dello strumento, ma soprattutto per la sua universalità, che a rigor di logica implica universalità del finanziamento. Inoltre, è quantomai opportuno che i redditi da capitale concorrano finalmente al finanziamento della spesa sociale, vista l'attuale completa confusione tra Assistenza e Previ-

denza (su cui Elsa Fornero ha più volte scritto), e la chiara impossibilità di procedere a ulteriori incrementi del cuneo fiscale e contributivo come componenti del costo del lavoro. Mentre è noto che la pensione di cittadinanza beneficerebbe più che proporzionalmente le donne (attualmente sovrarappresentate tra i beneficiari delle prestazioni minime e sociali, e tra quelle ai superstiti), occorrerà prima o poi porsi il problema dei lavoratori migranti. A mio parere non è un sistema equo quello che raccoglie i contributi dei lavoratori stranieri (regolari) sostanzialmente confidando che, quantomeno quelli che rimangono in Italia per periodi medio-brevi poi non riscuoteranno mai i benefici. Tale problema si pone esplicitamente se requisito del primo pilastro diverrà la cittadinanza, che ovviamente manca agli stranieri. Una soluzione interessante è quella svedese, che garantisce ai residenti, non ai cittadini, la pensione minima in proporzione al numero di anni in cui si è precedentemente risieduto nel paese.

Del terzo pilastro, quello delle pensioni integrative liberamente sottoscritte da chiunque, si è a lungo discusso. Come è noto, tra i principali benefici di tale sistema dovrebbe essere la creazione di un certo numero di investitori istituzionali che garantiscano più concorrenza (e più offerta di liquidità) al nostro piccolo e insufficiente mercato dei capitali, causa di tanti italiani mali. Non c'è spazio qui per esprimersi sull'effettivo contributo dei Fondi Pensione alla concorrenza nel mercato finanziario, ma vale la pena di notare almeno che a fronte dell'invecchiamento della popolazione un sistema a capitalizzazione, come il terzo pilastro riformato da Dini e sostanzialmente invariato nella proposta di Treu, non migliorerà la sostenibilità del sistema, come pure a volte si sostiene, a meno che i Fondi non investano integralmente i propri attivi in titoli di paesi esteri (paesi che a loro volta non siano soggetti alle stesse dinamiche demografiche). Un fatto troppo spesso ignorato in Italia, ma giustamente ribadito da Sergio Cesaratto, in un contesto in cui una quota enorme degli attivi dei nostri fondi è allocata in titoli di Stato, generalmente di area EU.

Lo stesso ragionamento vale per l'ipotesi (per la verità solo

accennata da Treu) di rendere anche il sistema pubblico contributivo, cioè il secondo pilastro, a capitalizzazione. Tale ipotesi va secondo me accantonata. Infatti, mentre nei sistemi a ripartizione le pensioni attuali vengono finanziate tramite i contributi attuali, e il patto generazionale è esplicito, in un sistema a capitalizzazione i contributi vengono investiti (supponiamo in titoli finanziari), e il rendimento (eventualmente la vendita dei titoli) di quanto accumulato oggi finanzia le pensioni domani. In realtà, in un'economia chiusa (ovvero se gli investimenti non avvengono all'estero, come ho scritto sopra) il consumo di chi non lavora (i pensionati) dovrà comunque essere costituito da quei beni e servizi che i lavoratori producono e non consumano. Ovvero, anche in un sistema a capitalizzazione, gli anziani possono consumare solo nella misura in cui i lavoratori desiderano acquistare i loro titoli (risparmiare), invece che consumare: come scrisse Samuelson, non posso conservare del pane per la mia vecchiaia, posso solo costruire un forno e insegnare ad un giovane a cuocere del pane, e trovare poi il modo per cui in futuro egli me ne ceda un po'. Che il giovane paghi la pensione dell'anziano tramite contributi o acquistando i suoi titoli finanziari fa poca differenza, se non nella misura in cui i contributi sono uguali per tutti mentre l'acquisto di titoli potrebbe variare in funzione delle preferenze e della prudenza dei singoli giovani.

Chi penserà ai giovani?

Comunque, da un punto di vista macroeconomico, il singolo può risparmiare per il futuro, ma un intero paese no: a meno che non investa all'estero. Dunque, o gli eventuali contributi di un ipotetico sistema pubblico a capitalizzazione vengono interamente dirottati all'estero, o la modifica proposta cambia l'apparenza ma non la sostanza del problema, che -ricordiamo- è il fatto che i giovani sono e a breve saranno molti meno degli anziani, e dunque potrebbero avere difficoltà a pagare pensioni elevate ad un numero di persone molto più ampio delle loro fila. Rispetto a questo, la capitalizzazione "in casa" mette del vino vecchio (la ripartizione) in botti nuove (i titoli), mentre con la capitalizzazione "all'estero" i contributi investiti all'estero si andrebbero a sommare a quelli che comunque occorrerà pagare per finanziare le pensioni attuali: una prospettiva chiaramente insostenibile.

Ad ogni modo, il punto più rilevante dell'intervento di Treu, in tema di pensioni, mi sembra il riconoscimento dell'inadeguatezza del trattamento previdenziale futuro di molti attuali

lavoratori, specie donne, precari, e lavoratori a basso reddito. Tale riconoscimento era implicito nel Protocollo sul Welfare del 2007, in cui però ci si limitava all'ambigua formulazione sulla necessità di garantire ai lavoratori un tasso di sostituzione non inferiore al 60%. Poiché in tale tasso si devono comprendere anche le pensioni integrative (o almeno il TFR), non si capisce bene come lo Stato potrebbe garantire tale rendimento: inoltre è chiaro a tutti che per le pensioni pubbliche la revisione dei coefficienti di trasformazione implicherà una loro riduzione almeno per i prossimi 10 anni.

Di fronte all'impossibilità di elevare i coefficienti di trasformazione al fine di sopperire all'inadeguatezza delle pensioni, e contemporaneamente di ridurli al fine di garantire la stabilità della spesa complessiva, la soluzione proposta da Treu è quella di inserire elementi solidaristici e redistributivi nel sistema pubblico. Nella sua proposta, la redistribuzione si limita però al primo pilastro, la pensione di cittadinanza.

Vorrei proporre qui una soluzione più ampia, che coinvolga anche il secondo pilastro, la pensione dei lavoratori e delle lavoratrici. La presente proposta nasce da due osservazioni:

- che la libertà di scelta del momento di pensionamento è uno dei principali pregi del metodo contributivo introdotto dalla Riforma Dini, e il posticipo forzoso dell'età di pensionamento (dei lavoratori che ancora beneficiano del metodo retributivo) ha un impatto redistributivo alquanto opaco, se non oscuro;
- che il principio di piena proporzionalità dei benefici ai contributi ha risvolti forse indesiderabili: da un lato ad esempio non vi è ragione per cui, in un sistema previdenziale multipilastro, il regime pubblico debba pagare importi *mensili* superiori alle diverse migliaia di euro, e d'altro lato è preoccupante che nel nuovo regime contributivo non sia previsto l'istituto della pensione minima.

Con la riforma Dini la rata mensile di pensione è calcolata come moltiplicazione del montante contributivo (la somma dei contributi versati durante la carriera) per i coefficienti di trasformazione. Questi, come è noto, variano in funzione dell'età anagrafica al momento del pensionamento, ovvero dell'aspettativa di vita residua. In questo modo si genera (quasi) l'equità attuariale del sistema, ovvero si riconosce ad ognuno lo stesso valore attuale della rendita, e permettendo ai lavoratori di scegliere liberamente il momento del pensionamento: senza effetti sulle finanze pubbliche, grazie alle conseguenti correzioni (in aumento, se si posticipa il pensionamento, in riduzione, se lo si anticipa) dell'importo mensile pagato.

A sua volta, il montante contributivo è calcolato come somma

dei contributi, attualizzati ad un tasso (“d’interesse”) pari alla media della crescita del PIL (che viene ottimisticamente ritenuta pari alla crescita del monte salari, da cui nel sistema attuale dipende effettivamente la sostenibilità della spesa previdenziale). Questo meccanismo implica la proporzionalità tra contributi versati e importi percepiti.

Conciliare sostenibilità e adeguatezza

Ciò che danneggia la generalità dei lavoratori nel passaggio dal regime retributivo a quello contributivo non è evidentemente il mero cambiamento delle regole di calcolo, ma il taglio dei benefici che questo implica, a parità di anni di età e contribuzione (sebbene per alcune età al pensionamento, molto avanzate, si abbia un beneficio netto dal cambio di regime). Per questa ragione i lavoratori più anziani si oppongono all’estensione del regime contributivo anche al loro caso, e preferiscono invece sottostare eventualmente ad elevazioni forzose dell’età minima di pensionamento.

Ora, abbreviare o eliminare la fase transitoria verso il nuovo regime permetterebbe di ridurre la spesa previdenziale, di introdurre stabilizzatori automatici che la rendano più prossima alla sostenibilità in funzione delle dinamiche macroeconomiche e demografiche, e di ampliare il numero di lavoratori soggetti ad un sistema previdenziale meno distortivo delle scelte di risparmio privato e di pensionamento. Dunque un’ipotesi per rendere più accettabile l’ampliamento della quota di lavoratori soggetti a regime contributivo, oltre che per ridurre alcune criticità presenti anche a regime in questo sistema, sarebbe a mia opinione quella di introdurre un certo grado di redistribuzione nella formula di calcolo dei benefici.

La maniera più efficiente di ottenere questo risultato sembra essere quella di introdurre un coefficiente di abbattimento progressivo dei contributivi previdenziali, sostituendo cioè nel calcolo del montante i contributi effettivamente versati (c), con una somma che al crescere dei contributi cresca meno che proporzionalmente (c^r , dove $r < 1$), con un taglio più grande per i contributi più elevati.

Questa modifica ha il vantaggio di essere molto semplice, mantenendo quasi integralmente la formula originaria. Inoltre, ha due qualità specifiche: da un lato, per diverse ragioni già oggi i contributi previdenziali non corrispondono a quelli annualmente pagati dai lavoratori (ad es. per via dei contributi figurativi, o del differenziale tra l’aliquota di computo e quella di finanziamento), e dunque non si intro-

duce nel sistema un’innovazione radicale o contraria al suo spirito.

D’altro lato ha il vantaggio di agire sui contributi di ogni singolo e di non intervenire sul montante: implica dunque -a parità di taglio- una sorta di appiattimento del valore dei contributi accreditati a fini previdenziali, evitando che pensioni molto elevate possano sorgere da versamenti eccezionali di singoli anni, ma soprattutto, in maniera rilevante alla luce delle nuove carriere professionali, sempre più discontinue, evitando che singoli anni di contribuzione inferiore alla media danneggino eccessivamente la posizione previdenziale dei lavoratori.

Evidentemente perché tale innovazione non comporti tagli alle pensioni future dei lavoratori meno retribuiti occorrerebbe modificare in aumento i coefficienti di trasformazione. In effetti, calibrando il valore di y e quello dei nuovi coefficienti, è possibile ipotizzare una riforma previdenziale esplicitando chiaramente chi ne sarebbe inevitabilmente danneggiato e chi no. Anche solo questo, sembra un enorme miglioramento rispetto all’attuale ipotesi di ulteriore indiscriminata azione sull’età minima di pensionamento, che riduce la libertà dei lavoratori, e che solo all’apparenza non ha implicazioni redistributive (un caso per tutti: la questione di genere).

Sarebbe possibile introdurre anche una pensione minima, nello stesso schema, sommando al montante così calcolato un altro montante, nozionale o figurativo, che costituisca un pavimento all’importo della pensione, eventualmente soggetto allo stesso coefficiente di trasformazione in funzione dell’età anagrafica. Non sono però dell’avviso che tale riforma sarebbe auspicabile, in quanto le pensioni minime costituiscono una misura inerentemente assistenziale, e andrebbero finanziate con la fiscalità generale, istituendo finalmente anche in Italia il primo pilastro del sistema previdenziale, quello della pensione di cittadinanza (dunque fuori sia dal sistema retributivo che contributivo, in quanto entrambi basati sul mercato del lavoro). È infatti dubbio che possa considerarsi socialmente sostenibile un sistema privo di tale importante strumento di lotta alla povertà, come pure sarebbe, in assenza di modifiche, il sistema contributivo a regime. Pur con un evidente limite, dunque, questa proposta intende uscire dall’attuale ottica restrittiva del dibattito sul sistema previdenziale, e porre ai decisori politici e al dibattito pubblico una “nuova” domanda: meglio ritardare forzatamente il pensionamento degli operai, o meglio tagliare l’importo degli assegni mensili più alti?

Rileggere Sturzo

>>>> Francesco Chiucchiurlo

È chiaro che in tema di riforme conseguenti alle modifiche del Titolo V della Costituzione, non si è proceduto in modo armonico partendo dai soggetti istituzionali in campo, le loro attribuzioni, le loro prerogative e funzioni e che invece si è preferito sventolare la bandiera del federalismo fiscale cara in una certa parte d'Italia.

Insomma non si è stabilito prima "il chi fa che cosa" per poi cercare il modo di finanziarlo, come sembrerebbe logico e naturale, invece di approvare il federalismo fiscale di cui all'art.119 Cost., svincolato dal proprio soggetto e complemento oggetto nonchè da qualsiasi quantificazione numerica. Domanda fondamentale però seguita da una banale risposta: la Lega Nord doveva incassare un risultato mediaticamente visibile e politicamente spendibile, approvare in un anno il federalismo fiscale, addirittura in quel simbolico 29 aprile compleanno dell'insediamento del nuovo Parlamento. Da un punto di vista politico è senza dubbio un successo del governo e del ministro Calderoli che ha condotto i lavori d'aula e di commissione e strappato l'astensione al principale partito d'opposizione. Dal punto di vista istituzionale probabilmente è un altro paio di maniche, stante la farraginosa armatura normativa che ne è scaturita, a cominciare dalla istituzione di nuovi organismi attuativi.

È noto che ogni volta che si pone mano a processi di semplificazione si complica il contesto dato creando nuovi soggetti *ad hoc*; così anche nel nostro caso si istituisce una Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale composta da 15 deputati e 15 senatori; le si affianca un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di 12 membri (6 membri in rappresentanza delle Regioni, 2 delle Province e 4 dei Comuni) la cui composizione la dice lunga sul supposto neocentralismo regionale; infine si istituisce una Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di 30 membri (15 rappresentanti dello Stato, e gli altri di Province, Comuni e Città Metropolitane) disattendendo clamorosamente nella sua composizione l'equiparazione dei livelli istituzionali sancita dall'art.114 della Costituzione.

Viene alla mente un altro tentativo, su scala minore, di riforma



epocale che è finito in un ginepraio di ritardi ed inadempienze, quello della cosiddetta legge Galli del 1994, sul servizio idrico integrato; anch'essa all'art.1 invocava, come il Dlgs. 1117 approvato al Senato, un principio né giuridico né economico, ma morale, il principio di solidarietà e se esso non ha funzionato in tema di un bene essenziale come l'acqua, figuriamoci in tema di finanza pubblica e di sistema tributario.

In questo caso i principi sono ben 32 e si sviluppano in 28 pagine formato gazzetta ufficiale, non senza contraddizioni e sovrapposizioni; allora per un giudizio definitivo e circostanziato c'è solo da attendere i decreti attuativi? Sicuramente non guasterebbe per la completezza e congruità dello stesso, ma essendo l'articolato di delega quasi prescrittivo al dettaglio, alcune osservazioni si possono avanzare. Si afferma che il federalismo fiscale contribuirà ad abbassare il prelievo fiscale garantendo una autonomia impositiva agli enti locali e soprattutto affermando una proporzionalità diretta tra quanto riscosso in tale prelievo e quanto speso, supplendo con un apposito fondo perequativo alla spesa non coperta nelle aree fiscalmente deboli. Ora è noto che il movimento leghista nasce su parole d'ordine inequivocabili: "padroni a casa propria, Roma ladrona, federalismo come panacea", tese a conseguire un maggior volume di risorse finanziarie spendibili laddove sono prodotte in sovrabbondanza cioè al nord, in cui 8 regioni sono da questo punto di vista virtuose. Ma il resto d'Italia? Dal

1978, data di formazione dell'attuale spesa storica, non si è conseguito alcun riequilibrio nonostante l'applicazione di un apposito fondo perequativo e permangono disuguaglianze enormi tra Regioni ed all'interno delle stesse Regioni nei trasferimenti erariali procapite storicizzati. Una spesa storica restata iniqua, cioè, condiziona la quantità e qualità dei servizi erogati, per cui non si potrà prescindere da un aumento di tasse ed imposte se la coperta corta delle risorse si sposta da una parte piuttosto che da un'altra. Per non parlare della tassa di scopo, cui i Comuni saranno costretti a ricorrere se permarranno le condizioni capestro degli attuali patti di stabilità.

Il federalismo di don Sturzo

Altro aspetto problematico è quello dei costi standard dei servizi, riferimento e benchmark vanificati dal costo attuale per abitante di essi, che varia da regione a regione, e che si scarica sulla fiscalità generale. Non basteranno certo 5 anni di periodo transitorio per una perequazione effettiva se la spesa storica comprende costi fissi, come quelli per il personale, la cui assunzione in alcune regioni ha da sempre la funzione di ammortizzatore sociale, o quelli della conformazione orografica o climatica dei comuni, che incide sui costi gestionali, per non parlare di zone con presenza di criminalità organizzata o di quel che avviene in termini di privilegio nelle Regioni a statuto speciale.

Comunque tra il tempo per i decreti attuativi ed il periodo transitorio di applicazione saremo al 2016. Se pensiamo che abbiamo iniziato un processo riformatore nel 1990, con la legge quadro n° 142, e si continua ad innovare anche in modo contraddittorio, come è avvenuto per l'ICI, qualche questione di fondo ce la dovremmo porre. Per esempio sul rapporto tra politica ed istituzioni, o meglio tra partiti ed istituzioni, sul predominio dei primi e la subordinazione e degrado conseguenti delle seconde. Fin troppo facilmente vengono alla mente i contenuti dell'intervista di Enrico Berlinguer sull'occupazione delle istituzioni, mentre iniziava il dissolvimento della Prima repubblica; e forse è proficuo ricordare alcuni passi degli scritti di Luigi Sturzo, anche per onorarne la ricorrenza dei 50 anni dalla morte.

“La politica, dacchè la lotta è fatta da ed in nome dei partiti, servirà a far ottenere il numero di seggi relativi ai partiti in competizione; ma entrando per il portone del municipio o della Provincia, la cosiddetta politica (quella di basso rango e di color malfido) deve rimanere fuori; l'altra quella dei

principi nel loro riferimento al carattere degli enti locali, entri pure e sia tenuta presente solo al fine pratico della buona amministrazione” (aprile 1952).

“Dalle attività amministrative locali viene la formazione delle classi politiche, il senso della responsabilità amministrativa, il valore del limite che nessuno deve oltrepassare, abbia un piccolo o grande potere, il contatto con la popolazione che sia contatto umano con la realtà, e non faziosità di partiti, politicantismo di comitati e demagogia di capi. Il risanamento della vita pubblica parte dai comuni e circola per tutte le attività locali e centrali” (aprile 1951).

“La funzione dello Stato in materia di enti locali è quella di garantire l'osservanza della legge, di mantenere l'ordine, di rispettare e far rispettare i diritti naturali e civili dei cittadini e di integrare le iniziative locali quando non sono sufficienti a se stesse. Non è quella di sostituirsi agli enti locali, di invaderne il campo e di subordinarli ad una sempre crescente centralizzazione.” (aprile 1951).

“L'amministrazione dei Comuni e delle Province è certo basata su principi, leggi, criteri, orientamenti che formano una tradizione mutevole in Italia; però raccomanderei ai legislatori di fare meno leggi e regolamenti e dare più libertà ai comuni ed alle Province, con una più netta e chiara responsabilità, anche contabile e penale, agli amministratori che violano la legge e che dissipano denaro pubblico” (aprile 1952).

La lettura degli scritti di Luigi Sturzo è quanto mai utile per capire meglio il federalismo che ci viene proposto ed anche i limiti che lo contrassegnano in termini di velleitarismo da una parte e dirigismo dall'altra; il neocentralismo regionale che emerge a scapito di una ispirazione fondativa municipale che ponga il Comune al centro della risposta agli interessi ed ai bisogni dei cittadini, contraddice il principio di sussidiarietà che è cuore della riforma del titolo V della Costituzione.

L'auspicio è che i provvedimenti sul “federalismo istituzionale” ed i decreti attuativi, possano e debbano essere terreno di intervento correttivo, con al centro il Comune, come esso è al centro della vita di ciascuno di noi; ancora Sturzo: *“L'uomo è legato alla terra, la sua vita è locale; si muove, certo, gira il mondo anche, ma il suo legame di affetti, di abitudini, di interessi non è mai spezzato ed è locale..” (dicembre 1949).*

Cipolle d'Egitto e cavoli a merenda

>>>> Cesare Pinelli

Stefano Ceccanti replica sveltamente a un mio articolo di critica al modello di partito maggioritario, cogliendo l'occasione per saldare i conti in sospeso con una serie di critici del PD di Veltroni. La sua è una difesa d'ufficio a tutto campo, che tuttavia mette sotto il tappeto il cuore del problema.

La questione che avevo posto non era il partito leggero, né le primarie, né l'indistinzione di diritti tra iscritti ed elettori e neanche la coincidenza tra leadership di partito e premiership di governo. Ciascuna di queste cose, avevo detto, può andar bene o male a seconda del contesto e dell'uso che se ne fa. Se tutte aiutano a rimuovere "la questione dell'allocatione del potere nei partiti e dei partiti", come ritengo sia avvenuto nel discorso pubblico italiano degli ultimi quindici anni, qual è il giudizio che se ne può dare?

La critica era dunque a un certo modello di partito sul presupposto che non negli alambicchi politologici o nei sogni che ciascuno può avere, ma nel concreto scontro politico italiano di questi anni, è servito a dare l'illusione di una palingenesi che non c'è stata. Giù la maschera, dunque. Nei partiti, è servito a massimizzare le *chances* di immunità del leader dalle critiche fra una primaria e l'altra, favorendo un esercizio opaco del potere. Nei rapporti fra i partiti, è servito a nascondere, sotto il manto di quello che nel 1994 si annunciava come il 'nuovo', la formazione di una neopartitocrazia che trae senza dirlo il massimo profitto dalla legislazione elettorale e da quella sul finanziamento dei partiti.

Ormai queste cose sono sotto gli occhi di tutti. Eppure Ceccanti si attarda a scrivere che "quando l'Esodo è faticoso e la terra promessa della vittoria elettorale appare lontana compare la nostalgia delle cipolle d'Egitto", auspicando poi "un vero percorso congressuale con mozioni alternative e contrapposte, anche sulla forma partito". Sull'auspicio non ho nulla da dire, ignorandone perfino i destinatari. Ma le cipolle d'Egitto c'entrano come i cavoli a merenda. Il fatto è che la parola sulle vicende del sistema politico e sui modelli di partito della seconda metà del XX secolo sta per passare agli storici, e alcuni di loro se ne sono anzi già occupati. A noi spetterà casomai dimostrare che abbiamo preso la giusta distanza, ossia che la strada



che intendiamo percorrere (sulle riforme elettorali e sulla struttura del sistema politico e dei modelli di partito) non esprima una surreale continuità, ma neanche l'ostentazione di una rottura con quell'epoca. Cosa impossibile se si rimane attaccati al sogno dell'Esodo, che non consiste tanto in una vittoria elettorale, quanto in un esito maggioritario da raggiungere con legge e con statuti di partito conformemente strutturati. In una prospettiva del genere, il referendum che elimina la facoltà delle liste di presentarsi in coalizione per ottenere il premio di maggioranza diventa lo sgabello per trasformare il sistema politico da bipolare in bipartitico, e per sollecitare un ritorno al maggioritario. Peraltro la normativa che risulterebbe dal referendum sarebbe autoapplicativa, né l'attuale maggioranza sarebbe disponibile a una sua riforma. Rimane la prima possibilità, combinata con i nuovi statuti dei due partiti maggiori, che sia pure con diverse modalità investono il leader - primo ministro (attuale o potenziale) di poteri sconosciuti in ogni altra democrazia.

A parte ogni altro commento, questa drastica semplificazione è troppo su misura per qualcuno per pensare che possa durare più di qualche anno. Ma i sognatori della terra promessa hanno solo in mente quanto accadde nel 1993-4, ignorando quanto è accaduto dopo, e quindi non se ne preoccupano. Auguri.

Agli altri rimane la strada di una democrazia finalmente ragionevole. Una strada che senza rinnegare la struttura bipolare del sistema politico incoraggi le aggregazioni, e che sapendo utilizzare tutte le risorse della comunicazione politica, e rifiutando le oligarchie correntizie, riporti i partiti ai territori e all'attenzione a meriti e bisogni.