

# Crisi finanziaria e occasione socialista

>>>> Gianni De Michelis

Queste schematiche riflessioni sono dedicate alle nuove opportunità offerte -nel mondo, ma in particolare nei paesi sviluppati del cosiddetto Occidente- alle forze della sinistra razionale e riformista che sostanzialmente si esprimono nei partiti di ispirazione liberalsocialista o socialdemocratica dal divampare della crisi finanziaria ed economica che ha investito il pianeta dal settembre 2008 e che non accenna a fermarsi.

La crisi pone di fatto fine ad un periodo durato circa un trentennio. Iniziato nel 1979 con l'avvento al potere nel Regno Unito della Signora Thatcher, è continuato con il decennio reaganiano negli USA negli anni '80, è culminato con la fine della guerra fredda e con la dissoluzione del sistema sovietico, ed ha prodotto il fenomeno che oggi sinteticamente definiamo come globalizzazione. Un fenomeno caratterizzato dal definitivo superamento della logica economica di quelli che Braudel definiva gli "Imperi Mondo" (che si erano affermati nel lungo periodo dell'ordine coloniale, e l'ultimo dei quali era stato appunto l'impero sovietico con la sua propaggine cinese) con l'estensione all'intero pianeta della logica dell'economia capitalistica basata sulle regole dell'economia di mercato.

Nel corso di questi trent'anni si erano progressivamente affermate *deregulations* spesso selvagge, liberalizzazioni, privatizzazioni, logiche di profitto sempre più esasperate, prevalere delle logiche finanziarie su quelle dei processi produttivi, perseguimento, spesso squilibrato, di produttività e competitività e quindi per converso affievolimento dei meccanismi tipici del *Welfare State*, nonché divaricazioni esasperate di redditi e contestuale crisi del ceto medio.

In una parola la logica impetuosa dello sviluppo economico, resa possibile da ritmi accelerati mai conosciuti prima, aveva sì aumentato la ricchezza complessiva e contribuito ad estendere la logica dello sviluppo economico ad ampie fasce delle popolazioni del pianeta che ne erano rimaste escluse nei qua-

si due secoli dell'ordine coloniale, ma avevano nel contempo contribuito a smantellare le conquiste sociali e civili che proprio l'azione della sinistra razionale e democratica era riuscita ad imporre (sia pure solo nelle democrazie sviluppate di quello che abbiamo imparato a chiamare Occidente) come risposte e reazioni alla crisi sistemica precedente, che aveva segnato la fine dell'ordine coloniale tra il 1929 e il 1945.

## *Il paradosso della sinistra democratica*

Naturalmente ciò ha avuto anche evidenti conseguenze politiche e le forze della sinistra democratica sono state progressivamente costrette sulla difensiva con una dinamica che si è ampiamente accentuata nell'ultimo quindicennio quando la fine della guerra fredda ha accelerato i processi di globalizzazione, rendendoli irreversibili.

Ci troviamo oggi nella situazione paradossale per cui nel momento in cui la crisi riporta all'attualità proprio i concetti che hanno caratterizzato nel passato più lontano l'azione della sinistra democratica e riformista (soprattutto in Europa, ma anche nell'America Latina e nell'Asia dell'Est) queste stesse forze sono costrette sulla difensiva e incapaci di contribuire a formulare l'agenda delle misure da prendere per tentare di uscire dalla crisi odierna.

Un'eccezione, per certi versi, è rappresentata dagli Stati Uniti, dove la sorte ha voluto che l'esplosione della crisi influenzasse in maniera decisiva l'esito delle elezioni presidenziali, contribuendo alla vittoria di Obama; e però anche lì, come si sta vedendo dalle prime, incerte mosse della nuova Amministrazione, il passaggio dalle parole ai fatti si sta dimostrando più difficile non solo del previsto, ma soprattutto del necessario.

Tutto ciò in un contesto in cui ogni giorno risulta più evidente che gli unici attori in grado di giocare sono i governi per-

chè di colpo è stata spazzata via l'idea che la nuova realtà planetaria fosse caratterizzata da nuovi attori quali oligarchi, multinazionali, grandi gruppi finanziari totalmente slegati da logiche nazionali e così via.

La nuova centralità dei governi ha significato il ritorno alla ribalta in modo prepotente della politica, ma ahimè solo nel senso della politica degli esecutivi, ovverossia dei moderni sovrani, e dei loro strumenti, soprattutto i banchieri centrali. Al tempo stesso, però, visto che i governi, soprattutto nell'azione volta a tentare di arginare il dilagare della crisi, devono soprattutto servirsi di risorse finanziarie in quantità mai ipotizzate precedentemente, e che queste risorse vengono fornite (sotto forma di tasse o di assunzione di impegni debitori per il futuro) dai cittadini che da tali governi sono rappresentati, rischia di determinarsi un pericoloso scollamento democratico tra rappresentanti e rappresentati. Tanto più che decisioni probabilmente inevitabili per evitare aggravamenti insopportabili della situazione appaiono in totale contraddizione con elementari criteri di equità sociale, come dimostra, per esempio, la sproporzione delle cifre destinate a salvare le banche (e con esse di fatto banchieri plurimilionari) rispetto a quelle destinate a salvare i posti di lavoro o le case delle famiglie dei normali cittadini.

Ancora più gravi, inoltre, sono le contraddizioni evidenziate dalla comparazione tra i trilioni di denari pubblici riservati al tentativo di tamponare la crisi nelle società più ricche e più avanzate e la micagnosa reticenza con cui si fatica a reperire le risorse, quantificabili in ordini di grandezza molto inferiori, necessarie per evitare l'acuirsi degli squilibri tra le diverse aree del pianeta e le loro popolazioni.

### *Governare la globalizzazione*

Di fronte al rischio che tali contraddizioni spingano la crisi a divenire rapidamente da finanziaria ed economica a sociale e politica, il salto di qualità che si impone, ed a brevissimo, è quello della comprensione dell'essenza del problema che ha provocato la crisi. Ciò che sta avvenendo, a partire dalla voragine di distruzione di ricchezza determinata dal repentino crollo del castello di carta della finanza virtuale creato nell'ultimo decennio, è stato determinato dall'accumularsi, fino all'insostenibilità, di una serie di squilibri, conseguenti alla totale assenza di governo delle dinamiche sempre più impetuose innescate dal fenomeno della globalizzazione.

Per oltre un quindicennio vi è stata parziale regolamentazio-



ne di taluni aspetti dell'economia globale (vedi commercio e WTO), vi sono state intese tacite e accordi sotto banco per la gestione di convenzioni particolari (vedi la logica di Chimerica), mentre vi è stata una totale assenza di regole per le attività finanziarie, aggravata dal disordine monetario determinato dall'abbandono, fin dal 1971, dell'ordine di Bretton Woods, e dall'attenuazione dell'efficacia del FMI nell'imporre il cosiddetto *Washington Consensus* dopo la fine della guerra fredda.

Tale assenza di *governance* ha determinato l'accumularsi e l'acuirsi degli squilibri soprattutto al centro del sistema. Si è pensato di potere in qualche modo compensare tali squilibri con meccanismi sempre più sofisticati di carattere finanziario,

e per rendere possibile tali acrobazie sempre più ardite si sono allentate le regole oltre i limiti di sicurezza: per esempio con la decisione di portare da 12 a 33 il livello di leva ammesso; con l'abolizione dello *Steagall-Glass Act*; col diffondersi dei mutui *subprime*; a livelli più modesti, in Italia, col cambiamento della legge bancaria avvenuto nel 1993.

Il risultato è stato il collasso dell'intero sistema finanziario globale con la creazione di una voragine le cui dimensioni si cominciano ad intuire solo da pochissimo, quando ha colpito gli attori più importanti, col conseguente inceppamento dell'intero comparto finanziario e con l'inevitabile contagio dell'economia reale attraverso il duplice meccanismo dei crolli di Borsa e del rallentamento dell'erogazione di credito. Sono questi i fatti che hanno portato l'*Economist* a titolare "*The Collapse of Manufacturing*", collasso che ovviamente ha colpito per primi i settori più coinvolti nel commercio internazionale e taluni beni più esposti al rallentamento dei consumi interni, quali l'automobile.

### *Crisi sociale e sinistra democratica*

Il conseguente passaggio alla crisi sociale sarà inevitabile ed estremamente rapido.

Che fare allora? Alcune direzioni di reazione stanno risultando evidenti e, al di là delle dispute politiche ed ideologiche, si stanno imponendo come inevitabili: una parte del sistema bancario mondiale verrà nazionalizzato, in un modo o nell'altro gli *assets* tossici delle banche verranno sterilizzati, le attività finanziarie verranno sottoposte a regimi regolatori molto più stretti e rigorosi, la supervisione verrà estesa anche ai flussi finanziari sovranazionali.

Ma tutto ciò ancora non basterà e sarà necessario impiegare altre risorse pubbliche per rimettere in moto l'economia reale, attraverso piani di stimolo molto consistenti rappresentati da un mix di misure fiscali, di investimenti e di ammortizzatori sociali.

È alto il rischio di ottenere effetti addirittura controproducenti (come, almeno in parte, l'esperienza degli anni '30 dimostra) se gli attori, e cioè i governi, non sapranno agire in modo coordinato e non conflittuale, facendo sinergia ed evitando ogni competizione su basi nazionali, a partire, ovviamente, da misure a carattere protezionista. Purtroppo il vertice dell'Unione europea del 1° marzo non è andato in questa direzione, ed è facile prevedere che sorte non migliore toccherà al G 20 dei primi d'aprile.



Il problema è come dare, in modo convincente, e non solo attraverso dichiarazioni verbali, un segnale concreto dell'effettiva volontà di agire in modo cooperativo: in teoria la scelta potrebbe ricadere su ciascuno dei dossier rispetto ai quali solo l'approccio cooperativo può far progredire in modo positivo la situazione, quali ad esempio il problema del commercio internazionale (*Doha Round*), oppure la gestione dei cambiamenti climatici (post Kyoto, Copenhagen).

In pratica però la nostra convinzione è che, dipendendo il prevalere dell'approccio cooperativo dalla capacità di negoziare un compromesso accettabile rispetto ai diversi interessi nazionali o regionali dei diversi attori del mondo globalizzato multipolare, l'unico terreno concreto su cui il messaggio

può essere dato in modo convincente e poi può tradursi in azione concreta è quello di un nuovo ordine monetario che renda più prevedibili e regolabili i rapporti di cambio tra le principali monete o aree monetarie ed eviti che anche la moneta possa diventare terreno o strumento di competizione. Su questo terreno si potrà determinare il passaggio da un mondo globale multipolare e senza *governance* adeguata, fino a ieri affidato all'ormai impossibile ruolo egemonico dell'unica superpotenza rimasta e imperniato sul governo unilaterale di un sistema monetario basato su un'unica moneta globale governata da istituzioni e interessi nazionali, a un'effettiva *governance* multilaterale, capace di dotarsi di istituzioni in grado di ridurre gli squilibri e di ottimizzare l'uso delle risorse del pianeta, a partire da quelle umane.

Questo è il primo, inevitabile passo da fare per avviare il superamento della crisi ed evitare l'altrimenti obbligato avviarsi della situazione verso uno sbocco conflittuale, e questo primo passo dovrà comportare un impegno collettivo a prescindere da propensioni politiche e differenze ideologiche.

Questo primo passo però ne comporterà e ne renderà possibili di successivi, rispetto ai quali invece sarà doveroso il primato della politica e quindi della dialettica tra identità culturali e politiche diverse per contribuire ad indicare le direzioni di marcia.

Infatti la fuoriuscita dalla crisi renderà possibile, esattamente come avvenne nel 1945, il ripensamento e la ridefinizione dei modi di funzionamento di società ed economia, sia adeguando il modello di sviluppo alle innovazioni scientifiche e tecnologiche nel frattempo maturate, sia tenendo conto dei nuovi vincoli (soprattutto ambientali, ma anche sociali e politici) che il mondo dovrà saper rispettare per evitare nuovi insostenibili squilibri.

La crescita dovrà divenire davvero sostenibile e sostenibile per tutti, non solo per una parte dell'umanità: il sistema di Welfare, pubblico o collettivo, dovrà essere allargato a una classe media che comincia ad estendersi in tutte le società e che, come ci spiega di nuovo l'*Economist* di queste settimane, ormai tende a coprire il 50% del genere umano esistente sul pianeta; il lavoro dovrà essere sempre meno legato alla necessità di produrre beni manufatti e sempre più dedicato alla produzione e all'erogazione di servizi capaci di soddisfare, oltre che i bisogni materiali, anche la crescente richiesta di soddisfacimento di bisogni immateriali più o meno basilari ed essenziali, a partire da salute ed istruzione.

Su questo terreno di nuovo, come oltre cinquant'anni fa, le forze e la cultura della sinistra razionale e riformista, che

testardamente non trovo modo migliore di definire che come socialiste, socialdemocratiche o liberalsocialiste, hanno un obiettivo vantaggio rispetto alle forze conservatrici e moderate, un vantaggio reso concreto dal fatto che l'obiettivo esigenza di superare la crisi obbligherà le società umane e i loro governi a mobilitare risorse in dimensioni mai viste prima nella storia, costringendo tutti a mettere da parte ogni pregiudizio di carattere teorico ed ideologico.

Naturalmente per vincere tale sfida e approfittare dell'opportunità i socialisti dovranno saper declinare in modo nuovo le vecchie ricette, abbandonando ogni atteggiamento difensivo e conservatore, accettando la sfida dell'innovazione e sapendo guardare al futuro con occhi giovani. Questa è la sfida su cui dovremo cimentarci, cogliendo l'occasione che è rappresentata proprio dal momento più acuto della crisi.



# Il capo e la coda del federalismo

>>>> Marcello Fedele

Siamo entrati nel terzo millennio senza aver mai risolto il problema del localismo, che adesso si ripropone in questa fase di passaggio dal regionalismo al federalismo. Tanta continuità non meraviglia. Durante la formazione dello Stato unitario fu subito chiaro che la “primavera dei popoli” (1848) si stava orientando in Italia verso una direzione ben diversa da quella seguita in Europa soprattutto per una ragione. Le Costituzioni europee s’innestavano in uno spazio istituzionale consolidato. Da noi dominava invece un localismo municipale che guardava allo Stato come ad un semplice “contenitore”, responsabile di un compito: garantire gli equilibri politici locali, mantenendoli prudentemente a distanza dai principi liberali del nascente costituzionalismo moderno. Una vecchia storia dunque ma, non essendo un problema da poco, non sarà facile accantonarla.

Nel promulgare lo Statuto Albertino, Carlo Alberto a suo tempo tenne conto di queste differenze riconoscendo che «tutti i regniucoli, qualunque sia il loro titolo e grado, sono uguali di fronte alla legge» e prevedendo inoltre una clausola a favore dell’integrità dei comuni (art 74 St.), che precludeva ogni possibilità di sopprimerli o anche solo di riorganizzarli. Definito nel Preambolo “perpetuo” e “irrevocabile”, lo Statuto diventerà presto la Carta dell’Italia Unita (1861), restando formalmente valido sino a quando non entrerà in vigore la Costituzione del 1948 al cui fianco lo Statuto si ritrova anche oggi, nel sito web del Capo dello Stato.

Siamo entrati dunque nella Repubblica all’ombra di un “costituzionalismo municipale”<sup>1</sup> mai cambiato durante la stagione regionalista e nemmeno in quella del federalismo, apertasi con la revisione del Titolo V (2001). I risultati si vedono. L’art. 114 della Costituzione considera “enti autonomi” non solo le Regioni, le Province e le aree metropolitane, ma anche tutti gli 8101 comuni esistenti, compreso, aggiungiamo noi solo come esempio, quello di Pedesina dove per la verità risiedono appena 37 abitanti. C’è da chiedersi se possa mai essere questa la base territoriale della *devolution*.

## *Il federalismo a tre punte*

Alcuni osservatori guardano con simpatia a questo processo, assimilando il Comune alla «lucertola che passa indenne attraverso ogni epoca, la salamandra che nessun fuoco può distruggere»<sup>2</sup>. Tanta enfasi tuttavia non convince anche perché l’inedito sistema a “tre punte” (Stato, Regioni e Comuni)<sup>3</sup> a cui ha dato vita il Titolo V sconvolge ogni dottrina. Come si legge in qualunque manuale di diritto pubblico, di norma il federalismo ha soltanto due punte, da una parte la federazione e dall’altra gli Stati o le Regioni, a cui i comuni sono generalmente subordinati.

Gli ottimisti sorvolano su queste differenze e vedono nella riforma del 2001 una continuità con l’originario spirito dei Costituenti, i quali gettarono per primi le basi della futura “Repubblica delle autonomie”. I pessimisti la pensano diversamente e ricordano come la nascita dello Stato unitario (1861) fu favorita soprattutto dal timore che un assetto federale avrebbe messo a rischio il debole stato nazionale. E qui nasce un dubbio: perché le preoccupazioni, in quegli anni molto forti, sono invece venute meno nel 2001?

È noto come in epoca risorgimentale la differenziazione esistente tra i diversi stati fece pendere per qualche tempo la bilancia a favore di un assetto federale. Lo stesso Cavour aveva in mente un Regno sardo di dimensioni ridotte, con “la testa sulle Alpi e i piedi ad Ancona”. Allorché incontrò in gran segreto Napoleone III a Plombières (1858), il Conte aderì perciò di buon grado all’ipotesi di dividere la penisola in tre stati. A grandi linee, questi già anticipavano le macroregioni indicate da Gianfranco Miglio e inizialmente fatte proprie anche dalla Lega Nord: un regno dell’Alta Italia comprendente il Piemonte, il Lombardo-Veneto e l’Emilia-Romagna, sotto la Casa Sabauda; un regno dell’Italia centrale formato dalla Toscana e dalle province pontificie, e un regno meridionale, mentre al Papa sarebbe stata offerta la Presidenza della futura confederazione.

Il progetto non andò in porto perché le insurrezioni promosse

in numerose città italiane e anche nello Stato pontificio, rese chiara una profonda resistenza al disegno francese. Con realismo il Conte di Cavour ne prese atto e, pur di evitare il pericolo della rivoluzione, si assunse gli oneri politici e i temuti costi economici della - a quel punto inevitabile - unificazione. Negli stessi anni (1871) la Germania riusciva invece a assicurare la continuità delle istituzioni locali, proprio grazie alla scelta di un assetto federale.

### *Il centralismo sabaudò*

Una recente spiegazione<sup>4</sup> di questi esiti così diversi, punta l'indice nel caso italiano sul basso radicamento degli stati pre-unitari, che spinse il Piemonte a intervenire dal "centro" pur di trovare una soluzione al vuoto istituzionale creatosi nella penisola, dove il Lombardo Veneto aveva un modello austriaco di amministrazione, la Toscana era divisa tra molteplici municipalismi, a Napoli e nel sud il riformismo borbonico aveva avuto vita troppo breve, mentre nello Stato pontificio amministrazione civile e religiosa si sovrapponevano confondendosi tra loro.

Diversa fu invece la strada seguita in Germania dove la Prussia, pur avendo un potere politico superiore a quello del Piemonte, non cercò di imporre una soluzione "unitaria", perché le istituzioni locali erano più solide e potevano essere facilmente valorizzate all'interno di un assetto federale, sia pure negoziando con gli stati economicamente più arretrati come la Baviera. Nel caso italiano il centralismo sarà perciò una conseguenza della debolezza istituzionale dei territori annessi. In Germania il federalismo sarà invece il naturale esito della forza degli Stati coinvolti nel processo.

Oggi noi abbiamo voltato pagina quanto a forma di Stato. Ma è credibile l'opzione per il federalismo, senza che nel frattempo sia stato modificato l'impianto dei plurisecolari poteri locali e senza che sia venuto mai meno il significativo divario in termini di infrastrutture e sviluppo tra le diverse aree del paese? La risposta potrebbe essere positiva, quanto meno per una ragione di fondo: l'esperienza unitaria riconfermata nel 1948 è ormai superata, come le polemiche scoppiate in occasione del bicentenario della nascita di Garibaldi hanno recentemente confermato.

L'agiografia del condottiero che "unisce la nazione", è in questa occasione rimasta nei magazzini degli storici e Garibaldi è diventato agli occhi della Lega Nord "l'icona mortuaria" dei nemici della Padania. Gli esponenti siciliani del Movimento

per l'Autonomia, hanno a loro volta ricordato in una lettera indirizzata al Capo dello Stato e pubblicata a pagamento sui principali quotidiani nazionali, un'altra "verità storica", l'unificazione fu una "annessione" e le ricchezze dei territori meridionali un vero "bottino di guerra".

In teoria il federalismo potrebbe dunque essere utile per ridare vita ad un'identità nazionale ormai sistematicamente irrisa. Le cose stanno però diversamente perché il Titolo V rischia di fare esplodere proprio quelle tensioni territoriali che sarebbe stato invece necessario riorganizzare. È difficile applicare il principio di sussidiarietà in una regione dove possono coesistere comuni in pianura di 82 abitanti (29 in montagna), con altri i quali superano il milione. È poco credibile affidarsi alle venti regioni che conosciamo, visto che le rispettive popolazioni variano tra loro significativamente. Il 57% dei nostri comuni ha inoltre una popolazione inferiore ai 3000 abitanti. È dunque ragionevole immaginare che la sussidiarietà verrà presto o tardi applicata non tanto nel senso "federalista" quanto in quello opposto<sup>5</sup>, attraverso un centralismo in grado di compensare le permanenti difficoltà operative dei livelli comunali.

### *Il pluralismo "piatto"*

Per sfuggire alla trappola del localismo, la sola strada auspicabile sarebbe quella di riformare il pluralismo "piatto" delle autonomie. Ma una prospettiva del genere è assente e l'attuazione del Titolo V si va perciò caratterizzando attraverso il crescente conflitto tra Stato e Regioni, Regioni e Comuni e naturalmente anche tra Comuni e Stato.

Il contenzioso apertosi tra Stato e regioni dopo l'approvazione del Titolo V ha già dato vita in pochi anni (2002-2007) a circa 600 sentenze della Corte, raggiungendo punte mai toccate nella storia repubblicana. Le regioni tendono ad affermare la propria indipendenza nei confronti delle amministrazioni centrali ma resistono a trasferire competenze verso le amministrazioni locali, che perciò non mostrano alcuna fiducia verso le prime. Durante la presentazione in Consiglio dei Ministri del d.d.l. sul federalismo fiscale (2008), 400 sindaci veneti hanno manifestato a Roma con una precisa richiesta di taglio municipale: destinare il 20% dell'Irpef alla compartecipazione dei comuni<sup>6</sup>. I trasferimenti di risorse statali verso gli enti locali sono del resto pari al doppio dei trasferimenti regionali<sup>7</sup>. I comuni ne sono ben consapevoli e oscillano tra i due poteri, secondo le opportunità che di volta in volta si aprono.

Questo assetto istituzionale “a tre punte”, che il Titolo V riconferma, sta dunque favorendo un inatteso centralismo di ritorno, considerato come una soluzione possibile ai conflitti in corso. A muoversi per prima è stata la Corte dei Conti che, in mancanza di alternative, con la sentenza n. 303 del 2003 di fatto ha cominciato a riscrivere il titolo V, come molti commentatori hanno rilevato. Per rendere più flessibile la farraginoso divisione dei poteri, la Corte ha ad esempio stabilito che se lo Stato conserva alcune competenze amministrative perché ritenute d’interesse unitario, anche le corrispondenti funzioni legislative seguiranno, in nome di una sussidiarietà “verticale” che per la verità lascia non poco perplessi.

Interventi a tutela del “principio unitario” si sono sviluppati anche nei lavori pubblici, l’edilizia o l’urbanistica, non indicate nell’art. 117. La Corte ha infine giudicato molte delle competenze previste all’art. 117 come vere e proprie “clausole trasversali”, che autorizzano lo Stato ad intervenire attraverso una legislazione di dettaglio destinata ad intrecciarsi con le competenze regionali<sup>8</sup>.

Diventati da un giorno all’altro *todos caballeros* grazie alla “autonomia” recentemente acquisita, anche i comuni si lamentano per le troppe ingerenze a cui sono sottoposti. È ad esempio discutibile che lo Stato lasci questi ultimi liberi di definire contenuti e modalità dell’associazionismo, salvo poi prevedere in sede legislativa (art. 1 della Carta delle Autonomie, Senato, n. 1464, XV Legislatura) “l’obbligatorietà dell’esercizio associato di determinate funzioni”<sup>9</sup>, nel caso di enti con minori dimensioni demografiche. È chiaro che il sistema “piatto” indicato nell’art. 114 della Costituzione gira a vuoto e probabilmente sarà così anche in futuro, in assenza di interventi che al momento non si intravedono.

### *Macroregioni e/o macrocomuni*

C’è chi assimila queste tendenze alle strategie promosse negli anni Settanta e Ottanta per svuotare l’autonomia introdotta con il regionalismo. Vera per il passato, questa tesi è oggi meno sostenibile perché il policentrismo istituzionale non è in grado di arrestare la frantumazione presente a livello locale. Il conflitto interistituzionale va aumentando; il legislatore è ripetutamente obbligato ad intervenire per compensare le inefficienze di sistema e la sola strada per raggiungere un’intesa con il mondo delle autonomie diventa sempre più spesso quella di ricorrere a soluzioni centralizzate.

Quale potrebbe essere del resto un criterio non negoziabile



per decidere che una certa densità di popolazione sia adeguata o meno; che alcune funzioni siano essenziali per la natura dell'ente interessato o, per fare un ultimo esempio, come si decide il livello di fiscalità propria di un determinato livello territoriale? Non è facile, anche perché il dettato costituzionale non è sufficiente a dirimere gli interessi coinvolti, in assenza di una semplificazione delle istituzioni locali. Questa strada non è tuttavia mai stata imboccata sino ad ora e la *devolution* promessa dal Titolo V è perciò costretta a misurarsi con le resistenze – e anche le differenze – presenti all'interno del sistema delle autonomie.

Si pensi solo alla diversa densità di popolazione del territorio nazionale. Per raggiungere i circa nove milioni di abitanti della Lombardia, è necessario mettere insieme una decina di regioni: Val d'Aosta (119.548 ab.), Molise (320.601), Basilicata (597.768), Umbria (825.826), Trentino (940.016), Friuli (1.1833.764), Abruzzo (1.262.392), Marche (1.470.581), Liguria (1.571.783) e Sardegna (1.631.880). L'intero sistema regionale è peraltro la proiezione di semplici aggregati statistici individuati per la prima volta in sede costituente, il cui rendimento istituzionale è tuttavia molto diverso, come si sta rivelando anche nella discussione in corso sul federalismo fiscale.

A cosa serve prevedere la definizione di costi standard per l'erogazione di alcuni servizi se poi i costi per abitante degli apparati amministrativi variano da regione a regione, diventando di 374 euro in Molise, 249 in Umbria o 197 in Abruzzo? Questi costi ricadono solo in parte sui contribuenti locali e si distribuiscono invece anche tra gli abitanti di regioni più efficienti come la Lombardia (91 euro), il Veneto (99) o la Liguria (103).<sup>10</sup> Anche nel caso del federalismo fiscale manca dunque una preliminare "ristrutturazione dell'amministrazione", senza la quale si smarrisce il senso dell'innovazione e la spesa si cristallizza nello *status quo*<sup>11</sup>.

Tiriamo le conclusioni. L'attuazione del Titolo V sta consolidando quel sistema delle autonomie che doveva invece essere profondamente cambiato. Rischiamo di trovarci con uno Stato che non è più unitario, senza per questo essere ancora diventato federale. Ritornano infine alcune prospettive, che in passato abbiamo accantonato a cuor leggero. C'è da chiedersi ad esempio se non sia venuto il momento di ripensare le dimensioni territoriali dei "catafalchi" regionali, come li chiamò Piero Calamandrei<sup>12</sup>. La proposta avanzata a suo tempo da Miglio di istituire delle macroregioni o quella di ridurre il numero a dodici secondo la Fondazione Agnelli, restano più che mai attuali. E c'è da chiedersi se non sia anche il caso di

procedere con l'abolizione, di recente suggerita dalla Corte dei Conti, dei circa sei mila comuni con meno di 5000 abitanti.<sup>13</sup> L'Italia è il solo paese che nel dopoguerra non ha mai promosso una riorganizzazione dei poteri territoriali, da ultimo realizzata anche in Grecia, con una legge ordinaria (1997) che ha ridotto gli "organismi autonomi locali" da 6.775 a 1.033 unità. Una scelta del genere potrebbe rafforzare quel cambiamento istituzionale di cui tanto abbiamo bisogno, spingendolo oltre il federalismo municipale in cui stiamo scivolando e di cui peraltro non c'è mai stata traccia in nessun paese europeo.

- <sup>1</sup> M. Meriggi, *Gli Stati italiani prima dell'Unità. Una storia istituzionale*, Bologna, 2002
- <sup>2</sup> F. Pizzetti, *Piccoli comuni grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature*, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2008, p. 12.
- <sup>3</sup> A. Barbera, *Il Titolo V tra attuazione e riforma*, Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali di Camera e Senato, 11 dicembre 2006.
- <sup>4</sup> D. Ziblat, *Structuring the State: The formation of Italy and Germany and the puzzle of federalism*, Princeton, Princeton University Press 2006
- <sup>5</sup> E. Rotelli, *Comuni, Province, Regioni e Stato nella Terza Bicamerale*, in «Amministrare», XXVIII (1998), 2, p.114
- <sup>6</sup> J. Tondelli, *Tosi e il "patto dei 400": parte l'opera veneta sulla Lega*, in *Corriere economia*, 6 ottobre 2008.
- <sup>7</sup> Questi dati sono il risultato di una ricerca sulla configurazione dei poteri regionali e locali di G. Vesperini, *Venti anni di riforme dei poteri locali: modelli normativi e sviluppi dell'ordinamento*, 2008, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- <sup>8</sup> T. Groppi, *L'evoluzione della forma di Stato in Italia: uno Stato regionale senz'anima?*, relazione presentata al Convegno, *La Costituzione ieri e oggi*, Accademia Nazionale dei Lincei, 9-10 gennaio 2008, p. 12.
- <sup>9</sup> Si veda R. Bin, *Il Codice delle autonomie e i nodi irrisolti*, in *Le Regioni*, 2006, 6, pp. 1051-1058.
- <sup>10</sup> UnionCamere, *Le società partecipate dagli enti locali*, Rapporto 2007
- <sup>11</sup> Intervista a Linda Lanzillotta, *Liberal*, 27 gennaio 2009
- <sup>12</sup> Questa fulminante definizione è ripresa da Massimo Cacciari in una intervista affidata a *Il Foglio*, 6 dicembre 2008
- <sup>13</sup> Corte dei Conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2007*, [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).



# Il Welfare al tempo della crisi

>>>> Tiziano Treu

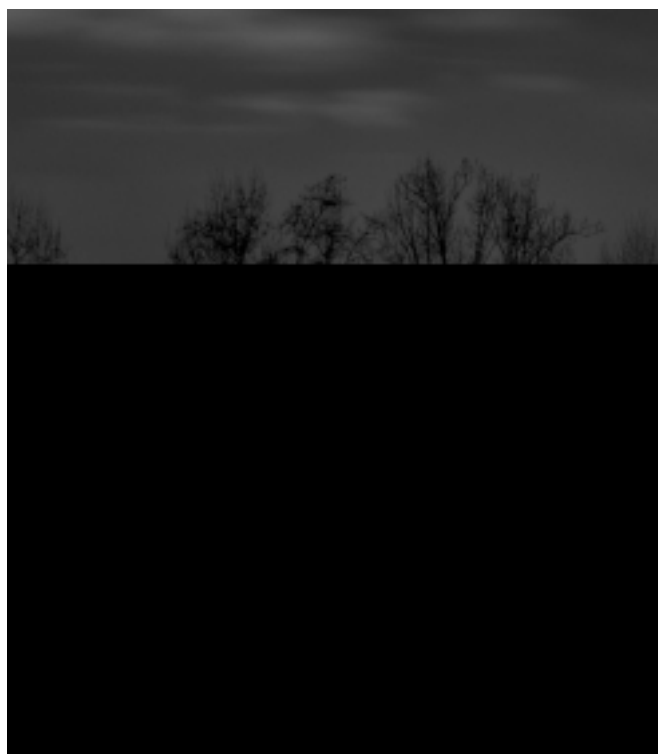
La crisi mette sempre in discussione gli equilibri di un sistema: quella attuale è così profonda che sembra scuoterli tutti in profondità. Non c'è quindi da sorprendersi che le strutture del welfare e del lavoro siano al centro della crisi: sono infatti una componente essenziale dei sistemi di economia mista che hanno improntato la democrazia sociale per tutto il secolo scorso. Non a caso queste strutture sono state il principale oggetto di contrasto fra le opposte ideologie e politiche del Novecento. L'offensiva liberista degli ultimi anni ha avuto buon gioco a denunciarne le criticità: difficoltà da sovraccarico di spesa pubblica nei vari settori del welfare, inefficienze nella gestione dell'economia, eccessive rigidità nel mercato del lavoro.

La prova devastante fornita oggi dalle politiche liberiste sul terreno della finanza globale, ma anche la rottura che essa ha provocato negli equilibri sociali, non sono però motivi sufficienti per riproporre le vecchie ricette stataliste nell'economia e i modelli tradizionali del welfare. Non basta neppure invocare l'economia sociale di mercato per giustificare qualche intervento riparatore, nella vecchia logica del welfare risarcitorio. La formula economica sociale, se proprio la si vuole usare, ha senso se indica la necessità di integrare elementi sociali nella stessa struttura dell'economia, e di ridefinirne gli obiettivi ripensando la qualità della crescita, i rapporti fra crescita e distribuzione della ricchezza, la funzione del welfare.

Mi concentro su quest'ultimo aspetto, non senza sottolineare i nessi profondi fra assetti di welfare e caratteri dello sviluppo economico. Voglio ribadire che lo sviluppo è necessario a garantire le risorse utili a finanziare il welfare, ma anche, nel senso inverso, che i contenuti della regolazione sociale e del mercato del lavoro condizionano direttamente le finalità e la qualità della crescita.

## *Welfare all'italiana*

Una riflessione approfondita su questi temi è particolarmente urgente per l'Italia perché le nostre politiche sociali presentano aspetti di criticità e sono oggetto di storiche contrapposizioni ideologiche. La gravità della crisi richiede interventi di emer-



genza, per far fronte alle situazioni più critiche di imprese e dipendenti. Per questo è giustificata la priorità attribuita al potenziamento degli ammortizzatori sociali, in modo tale da garantire una tutela adeguata al reddito di chi resta senza lavoro. Ma limitarsi a rafforzare il finanziamento degli attuali ammortizzatori in deroga nella logica del 'more of the same' è costoso e insufficiente, perché non esclude il riprodursi in futuro delle stesse situazioni critiche.

Molti sostengono a parole ma con scarso seguito pratico, che la crisi deve essere l'occasione per ripensare l'impianto delle regole e delle politiche sociali. La legislazione degli ultimi 15 anni ha introdotto modifiche consistenti su molti tratti del nostro sistema sociale ma con interventi oscillanti, di segno spesso contraddittorio, e comunque inadeguati a rispondere alle trasformazioni dell'economia e ai bisogni sociali. Sono emblematici fra tutti gli interventi e le polemiche in tema di flessibi-

lità da quando in Italia come in Europa si è affermata una linea di tendenza diretta a flessibilizzare vari aspetti della disciplina rigida del mercato del lavoro e a favorire la diversificazione delle forme contrattuali. A questa tendenza si sono contrapposti a varie riprese interventi diversi, se non contrari, volti a regolare, limitandole, le varie forme della flessibilità e a contrastare il rischio che queste aumentino la precarietà del lavoro. Queste oscillazioni hanno segnato i vari cambi di legislatura e di maggioranza politica, come risulta chiaro dalle date dei provvedimenti più significativi (1996, 2003, 2007, 2008).

Non è detto che si sia raggiunto un punto di equilibrio. Sono convinto che sia poco proficuo ricercarlo continuando a intervenire (e a polemizzare), come si è fatto finora, sulle singole forme contrattuali, riducendole o ampliandole a seconda dei casi, e dosando tecniche restrittive secondo la tradizione del diritto rigido, e tecniche deregolative auspiccate dalle politiche liberiste. La strada da seguire è diversa, più difficile ma più lineare. Ritengo necessario perseguire una forte semplificazione del sistema che punti a disboscare la giungla delle regolazioni esistenti in tema di rapporti di lavoro e delle strutture altrettanto segmentate del nostro welfare e ricercare invece una base comune di regolazione e di trattamento per le varie forme del lavoro.

### *Ammortizzatori e flessibilità*

È una strada indicata dalle proposte di statuto dei lavori avanzate dieci anni fa in Europa (Supiot) e in Italia. Il seguito di tali proposte è stato limitato, e non certo sufficiente a contrastare la tendenza contraria alla frammentazione dei tipi contrattuali. I motivi sono molteplici, riconducibili alle diversificazioni ideologiche e politiche che attraversano la nostra materia, specie in Italia. Ma la strada indicata è anche intrinsecamente debole perché si è concentrata troppo sulla disciplina del rapporto, o su alcuni aspetti di essa, e non ha considerato il complesso della normativa e delle politiche riguardanti le condizioni di lavoro. Questo è anche il limite di alcune delle più recenti proposte che prospettano la configurazione di un contratto unico a tempo indeterminato, dove il fulcro dell'unificazione è dato dal superamento del contratto a termine.

A questo limite ha contribuito la tradizionale separatezza anche disciplinare fra normativa del rapporto individuale, regolazione del mercato del lavoro e istituti di welfare, da quelli previdenziali agli ammortizzatori sociali. Oggi più che mai questi diversi istituti vanno visti insieme, con una logica comune, se si vuole rispondere in modo efficace alla diversificazione dei

tipi di lavoro e di vita propria della modernità: tendenze non contrastabili con provvedimenti di contrasto alle singole iniziative deregolative.

La logica comune è quella di ricercare per tutti i lavori una base comune di trattamento, almeno negli aspetti fondamentali. Questa base comune deve comprendere oltre alle regole del rapporto di lavoro, su cui si è concentrata la prima proposta di statuto del 1998, anche le tutele del mercato del lavoro, a cominciare dagli ammortizzatori sociali che ne sono l'istituto cardine. Il loro impianto categoriale, emblemizzato dalla CIG, costituisce uno dei dualismi più gravi nel funzionamento del mercato del lavoro, che ne rafforza altri; ed è illusorio pensare di superare le differenze di trattamento del rapporto di lavoro se si lasciano sussistere gli attuali squilibri e diversità nelle tutele in caso di cessazione del rapporto che costituisce di solito un momento traumatico nelle vicende della vita di lavoro. Oltretutto le distorsioni nell'uso degli ammortizzatori, in particolare la durata della CIG anche in caso di esaurimento dell'attività aziendale, ostacolano quella flessibilità che è necessaria nella gestione dei rapporti e dell'organizzazione del lavoro. Si è verificato così il paradosso che l'istituto degli ammortizzatori, nato per tutelare i lavoratori sul mercato del lavoro, e non nel singolo rapporto, ha contribuito a rafforzare la continuità artificiale dei rapporti e ha ridotto la mobilità al di fuori del posto di lavoro.

La riforma del sistema si realizza prevedendo, secondo gli esempi di quasi tutti i paesi europei, una rete universale di ammortizzatori distinti per i casi di sospensioni brevi del rapporto di lavoro e per i casi di disoccupazione, validi per tutti i lavoratori e per ogni settore, limitati nel tempo e combinati con politiche attive del lavoro, per evitare le derive assistenzialistiche. Prevedere una copertura universale delle tutele in caso di inattività e di disoccupazione serve anche ad affrontare in modo equilibrato il problema della flessibilità in uscita dai rapporti di lavoro.

La resistenza degli attori sindacali e politici, condivisa da molti giuslavoristi, ad abbandonare le tutele esistenti a difesa del posto di lavoro è sostenuta dalla carenza di strumenti di accompagnamento sul mercato del lavoro; d'altra parte tale carenza perpetua le spinte alla conservazione dello status quo, comprese le resistenze alla mobilità, anche a quella possibile e necessaria fra posto e posto di lavoro. La rottura di questo circolo vizioso con l'attivazione di un sistema universale di ammortizzatori sociali è un presupposto per ricalibrare le tutele, comprese quelle del licenziamento, nelle direzioni indicate dalle buone pratiche di flexicurity. Un simile risultato può ottenersi

a seguito di un processo che va costruito nel tempo e che deve comprovare nei fatti la efficacia rassicurante delle protezioni sul mercato del lavoro.

Uno zoccolo di base delle tutele comune ai vari lavori non può non comprendere anche gli aspetti salariali che costituiscono la prestazione fondamentale del rapporto di lavoro. La soddisfazione di tale esigenza richiede che si introduca anche in Italia un salario legale minimo quale adottato nella maggior parte dei paesi europei. La mancata introduzione di questo istituto in Italia si spiega con l'impianto categoriale del nostro sistema di Relazioni Industriali, in cui la tutela dei livelli salariali è stata affidata alla contrattazione collettiva, con l'aiuto indiretto della giurisprudenza sull'art. 36 Cost., che identifica con i minimi contrattuali la retribuzione sufficiente indicata nella norma. Ma tale impostazione lascia scoperti settori crescenti del lavoro atipico che non sono raggiunti dalla contrattazione collettiva; solo un istituto universale come il salario minimo può riparare alla precarietà di questi lavori, che è anche salariale oltre che di durata dell'occupazione.

### *Un nuovo sistema pensionistico*

La medesima logica universalistica va introdotta negli istituti della previdenza sociale che costituiscono un altro aspetto essenziale della condizione del lavoro. L'impianto categoriale corporativo su cui si è costruito il nostro sistema pensionistico ha provocato differenze di trattamento costose e ingiustificate che sono accentuate dalle tendenze attuali del mercato del lavoro. Alle differenze contributive e pensionistiche fra lavoro subordinato e autonomo si sono aggiunte le disparità - vere e proprie discriminazioni — riguardanti i lavoratori "parasubordinati" (collaboratori coordinati e a progetto). I minori costi previdenziali di questi lavoratori sono una delle ragioni principali della crescita abnorme del loro numero, senza paragone in altri paesi europei, spesso per posizioni di lavoro con tutti i caratteri della subordinazione. Questa è una prova esemplare di come le tecniche limitative e di divieto si rivelano incapaci di contenere questi abusi. La strada per stroncarli in radice è di parificare progressivamente i contributi sociali dei lavoratori parasubordinati a quelli dei lavoratori subordinati, con l'obiettivo di garantire in prospettiva anche un eguale trattamento pensionistico.

In realtà questa correzione risolve solo in parte le carenze del sistema pensionistico nel contesto attuale dell'economia e della demografia. La applicazione del metodo contributivo a tutti



i rapporti di lavoro supera le ingiustificate disparità di trattamento proprie del sistema precedente in quanto stabilisce la uniformità delle prestazioni in rapporto ai contributi versati, ma non risolve il problema della adeguatezza delle pensioni future. Una sua applicazione rigorosa con l'adeguamento periodico dei coefficienti di trasformazione previsto dalla legge 335/1995 (e finora colpevolmente rinviato) è necessario per garantire l'equilibrio finanziario del sistema delle nuove generazioni, ma comporta un abbassamento progressivo delle pensioni future. Questa tendenza è destinata a creare gravi problemi, con abbassamenti progressivi delle pensioni future, specie di quelle sociali e finanziarie. Una situazione del genere, se non corretta, rischia di favorire una fuga dalla contribuzione da parte di soggetti che per la ridotta contribuzione, per carriere intermittenti, per bassi salari o per una combinazione di tali fattori, raggiungerebbero secondo l'attuale disciplina prestazioni inferiori o analoghe a quelle garantite dagli importi degli assegni e delle pensioni sociali. Di qui la necessità di un cambiamento dell'attuale logica contributiva che introduca nel sistema elementi di tipo non corrispettivo ma solidaristico diretti all'obiettivo di permettere pensioni adeguate.

L'obiettivo è di procedere a una revisione strutturale del siste-

ma pensionistico pubblico in modo tale da costruirlo su due componenti: una prestazione pensionistica di base finanziata dal fisco, secondo la logica universalistica, destinata a garantire i cittadini anziani, bisognosi di prestazioni adeguate alle esigenze di vita; un secondo livello, di tipo contributivo puro, o addirittura costruito su basi di capitalizzazione, garantirebbe prestazioni aggiuntive correlate ai contributi versati dai singoli soggetti nel corso della loro vita (anche questo secondo pilastro avrebbe rilievo generale e, quindi, a carattere obbligatorio). Resterebbe la possibilità di pensioni complementari volontarie costruite nelle forme attuali, aggiornate e sostenute da agevolazioni fiscali più adeguate. La proposta qui avanzata è coerente con le indicazioni della nostra Costituzione che prefigura un assetto misto costituito su due livelli previdenziali, finalizzato a garantire ai cittadini bisognosi i mezzi necessari al mantenimento (art. 38, I comma) e ai lavoratori prestazioni adeguate alle loro esigenze di vita (art. 38, II comma).

Gli interventi proposti configurano dunque uno zoccolo di tutele comuni di base riguardante i principali aspetti della condizione di lavoro per la generalità dei lavoratori: un salario minimo legale, per evitare il fenomeno dei *workings poors*; i fondamentali diritti, individuali e collettivi, relativi allo svolgimento del rapporto di lavoro; le tutele del reddito in caso di inattività, accompagnate da servizi di sostegno al reimpiego e dal diritto dei lavoratori di ricevere la formazione eventualmente necessaria per aggiornare la propria professionalità; una prestazione previdenziale di base al raggiungimento dell'età pensionabile (da integrare con ulteriori pensioni contributive e complementari).

### *Un nuovo statuto del lavoro*

Questo statuto base del lavoro richiede di essere costruito nel tempo e presuppone che si definiscano nei dettagli le tutele che lo compongono: il livello delle prestazioni di salario e di pensione, la qualità dei diritti e delle garanzie che ne costituiscono il contenuto normativo. Tale definizione deve tener conto delle diversità e insieme dei caratteri comuni dei vari lavori subordinati ed economicamente dipendenti e va modulata in modo tale da essere socialmente adeguata ed insieme economicamente sostenibile. L'impianto di tale statuto base va costruito ricercando il più vasto consenso sociale e va stabilito in via sperimentale con la possibilità di adattamento a seconda del variare delle rilevanti condizioni sociali ed economiche, una tecnica che è stata adottata in vari paesi per la fissazione del salario minimo legale e per le sue variazioni nel tempo.

Una simile opera di unificazione delle regole e delle tutele di base del lavoro si pone in controtendenza con la attuale proliferazione dei tipi e delle tutele legali, e quindi realizza una semplificazione normativa utile per tutti gli operatori e per la effettività delle tutele, oggi indebolita dalla congerie e confusione normativa. Dall'altra parte essa libera spazi per una differenziazione di trattamenti al di sopra degli standard legali, che può essere perseguita in via di contrattazione collettiva e individuale. Questa differenziazione negoziata delle condizioni di lavoro risponde alle esigenze di adattabilità richieste dai mutevoli contesti produttivi per vari aspetti del rapporto: per le retribuzioni, per gli orari, per gli inquadramenti e per lo stesso impianto giuridico complessivo del rapporto. Essa si differenzia dalla deregolazione tout court proposta in varie versioni dai liberisti, perché poggia su una base legale comune e condivisa di tutele. Per tale motivo può essere perseguita con maggiore equilibrio e con la possibilità di contemperare le esigenze di diversità e quelle di eguaglianza ambedue presenti nel mondo del lavoro. La realizzabilità di una simile proposta presuppone condizioni di contesto favorevoli che sono tutte da verificare. Anzitutto richiede la volontà delle istituzioni e delle parti sociali di rompere con l'approccio tradizionale di intervento in queste materie che è rigido e settoriale, invece che universalistico e flessibile. L'equilibrio fra tutele di base e differenziazioni negoziate di trattamento presuppone inoltre la capacità delle parti sociali di riempire efficacemente gli spazi lasciati liberi dalla legge, tenendo conto delle condizioni dei vari tipi di lavoro e non di interessi di altra natura. Ciò implica a sua volta che gli attuali sindacati abbiano o acquisiscano una rappresentatività non ristretta al nucleo storico della classe operaia e degli insider, ma allargata ai nuovi lavori. Richiede che questi sindacati si impegnino a ricercare soluzioni nuove agli attuali problemi del lavoro e, in definitiva, ad adottare una visione riformista e collaborativa delle relazioni di lavoro. Si tratta di condizioni impegnative ma che sono richieste per rendere possibili tutte le prassi di vera riforma.

La semplificazione e il riordino dei trattamenti fondamentali del lavoro qui proposti non esauriscono l'ambito delle politiche necessarie a migliorare il funzionamento del nostro mercato del lavoro. Resta aperto il capitolo delle politiche attive a sostegno della occupazione: dalla formazione continua, ai servizi all'impiego, agli incentivi all'impiego. Si tratta di un capitolo da troppo tempo in sofferenza che va rivisto alla luce delle trasformazioni del contesto economico. Anche questo ripensamento si gioverebbe di una semplificazione del quadro normativo che armonizzasse i trattamenti di base per le varie forme di lavoro.