



## Per una nuova identità

Le tesi politico programmatiche assemblate da Vincenzo Visco

*(Vincenzo Visco ha svolto in questi mesi un lavoro di raccolta ed elaborazione di analisi, riflessioni e proposte sui diversi temi che sono al centro degli obiettivi e della discussione del centrosinistra. Questo lavoro di scrittura delle proprie idee e di rielaborazione e raccolta dei contributi provenienti da diversi esperti viene messo a disposizione di tutti, come una base di riflessione e di discussione di Articolo 1, anche in vista dell'appuntamento di Milano).*

### **1. Le difficoltà della sinistra**

La sinistra appare oggi in difficoltà più o meno dovunque. Anche se ci sono segni di ripresa in Germania (con la candidatura di Schultz), i problemi sono evidenti nella difficoltà ad interpretare la fase politica attuale: perdita di consenso, governi di coalizione obbligati, scarsa tempestività nel comprendere le nuove sfide e i nuovi bisogni sociali, incapacità (anche dei sindacati) nel tenere insieme le esigenze e le aspettative delle nuove generazioni con quelle delle generazioni precedenti, confusione culturale, spesso subalternità culturale, crisi di identità.

Spesso la sinistra non viene più percepita come tale, è vittima di una perdita di consapevolezza di sé, di un mimetismo nei confronti delle posizioni della destra, e di una sorta di complesso nei confronti dell'ideologia dominante, quasi che le posizioni di destra fossero le uniche innovative e quelle di sinistra inevitabilmente conservatrici. In sostanza "il liberismo è di sinistra". Inoltre, secondo molti, anche a sinistra, la contrapposizione politica rilevante oggi non

è più quella tradizionale destra-sinistra, bensì tra modernità e conservazione, apertura e ripiegamento, favorevoli o contrari alla globalizzazione, ecc. Insomma il concetto stesso di sinistra viene esorcizzato.

Eppure non è possibile fare a meno della sinistra; la sinistra infatti “esiste in natura”. A ben vedere, infatti, la divisione lungo il crinale destra-sinistra si riproduce inevitabilmente in ogni organismo o consesso associativo, dalla bocciofila, al condominio, al consiglio scolastico, ai partiti, ai sindacati, alla società intera. Le divisioni che si manifestano in questi luoghi, spesso implicite e inconsapevoli, esprimono comunque sistematicamente le visioni diverse in tema dei rapporti libertà-autorità, tradizione-innovazione, eguaglianza-diseguaglianza, tolleranza-repressione, individuo-società, individualismo-solidarietà. Queste divisioni esprimono quindi culture diverse che se possono coesistere e talvolta ibridarsi reciprocamente, sono tuttavia contrapposte e alternative. La sinistra deve quindi riappropriarsi di se stessa e della sua identità.

Dopo la conclusione della seconda guerra mondiale la cultura della sinistra è stata lungamente egemone. La necessità di compensare le popolazioni per i sacrifici subiti durante la guerra, la presenza incombente dell'Unione Sovietica e dell'ideologia socialista, il ricordo della grande depressione, l'influenza delle idee keynesiane, le politiche di Roosevelt, contribuirono a creare una società in cui gli spiriti animali del capitalismo venivano imbrigliati e indirizzati verso l'interesse collettivo. Nasce l'era del compromesso-keynesiano, in cui la globalizzazione coesiste con i cambi fissi, il controllo dei movimenti dei capitali, la regolazione della finanza, i Governi si pongono come obiettivo la piena occupazione e la realizzano, le diseguaglianze vengono contenute e combattute, lo sviluppo della classe media cambia il mercato e la struttura dei consumi in occidente, i sindacati vengono riconosciuti come partners nella gestione dell'economia, la politica è forte e indirizza l'economia senza subirne il condizionamento. Non a caso in quel periodo Nixon dichiarava: “Ormai siamo tutti keynesiani”.

La sinistra aveva quindi vinto e di fatto ottenuto più o meno tutto quello per cui si era battuta per oltre un secolo, e quindi era pronta a diventare vittima del suo successo, abusandone in molti casi, eccedendo in regolazione, in politiche salariali irragionevoli, in burocratismo, creando rigidità inutili, imponendo la sopravvivenza di imprese decotte, ecc.

E' da tutto ciò che nasce la rivincita della destra, con la riproposizione della “ragione” rispetto alle stravaganze in economia, il rilancio del mercato, del valore etico del profitto, dell'individualismo, la contestazione dell'assistenzialismo. Ma soprattutto la destra vince sul piano culturale e riesce ad imporre una nuova egemonia, soprattutto in campo economico dove il keynesismo deve cedere il passo al rilancio in grande stile del liberismo

(aspettative razionali, tassazione ottimale, mercati che si autoregolano...). La rivoluzione culturale viene poi tradotta in politica da Reagan e Thatcher che letteralmente demoliscono gli assetti istituzionali costruiti nei 30 anni precedenti, introducendo nuovi paradigmi coerenti con la supremazia dei mercati e gli obiettivi e gli interessi della nuova globalizzazione. La fine del blocco sovietico elimina inoltre ogni residuo scrupolo. La rivincita su Keynes e Roosevelt si realizzava così dopo 30 anni, ed è ancora in corso! In questa situazione la sinistra vede la sua identità posta in discussione, e non di rado per buone ragioni, e di fatto perde la sua autonomia culturale. Il progresso e il cambiamento vengono identificati con la cultura liberale e non di rado con le posizioni liberiste. Le tradizionali idee socialiste vengono espunte dai programmi politici della sinistra. Al tempo stesso l'attenzione si sposta su un nuovo terreno di contrapposizione con la destra: quello dei diritti civili, che consente l'acquisizione del consenso dei ceti medi cosiddetti "riflessivi", ma contemporaneamente si perde il contatto con la tradizionale base sociale della sinistra che si sente, e spesso è, abbandonata a sé stessa, e cerca altri canali di rappresentanza. Non di rado, inoltre, i dirigenti della sinistra acquisiscono abitudini, frequentazioni e valori in contrasto con la tradizione di sobrietà del passato, perdendo così legittimità nei confronti del loro popolo. La sinistra assiste inconsapevole o disattenta all'enorme aumento delle diseguaglianze senza neanche rendersi conto del fatto che esso è il prodotto inevitabile del capitalismo liberista che si è affermato nel mondo e che è del tutto insensibile ai diritti dei lavoratori o alle loro condizioni di vita. La grande crisi del 2007-08 non viene compresa e interpretata come esito inevitabile dei meccanismi economici messi in atto, identici, peraltro a quelli in essere negli anni '20 del secolo scorso e che portarono alla crisi del '29, e non se ne traggono le necessarie conseguenze e insegnamenti. E' tempo quindi per un recupero di identità e cultura, tanto più che l'ideologia liberista è chiaramente in crisi ed è assediata ed insidiata dalle posizioni dei neo-isolazionisti e dei neo-protezionisti, regressive e reazionarie quanto si vuole, ma che danno alla gente l'impressione, l'illusione, che qualcuno si stia occupando ancora dei suoi interessi.

Questo è o dovrebbe essere il nuovo campo d'azione della sinistra in tutto il mondo. Il problema non è tornare al passato: oggi vanno cercate e trovate soluzioni compatibili con la nuova dimensione globale e sovranazionale dei problemi. Non è facile, ci vorrà tempo, ma questa è l'unica prospettiva realistica per una sinistra rinnovata. Il recupero di una identità e cultura autonoma non implica la rinuncia all'esercizio dell'attività di governo anche in coalizione con forze di ispirazione centrista soprattutto se vi è il rischio della prevalenza di forze di destra o populiste, ma la gestione del potere fine a sé stessa va abbandonata, così come vanno ripensati gli orientamenti strategici

moderati e centristi che spesso hanno ispirato le forze di sinistra negli ultimi decenni; il riferimento è alla Terza via di Blair che non era disprezzabile quando fu prospettata come alternativa al thatcherismo e occasione di modernizzazione della sinistra, ma che si è trasformata progressivamente in conservazione, subalternità culturale, opportunismo. Nella situazione attuale pensare al recupero di un blairismo *post mortem* appare quanto meno anacronistico.

## **2. La globalizzazione**

Il mondo vive un periodo di grandi difficoltà che dall'economia si sono trasferite alla società e alla politica. Ciò era prevedibile. Nel maggio 2002 è stato scritto "...E' ormai diventata consapevolezza comune che la nascita e la crescita di forze e movimenti populistici, in vario grado e misura eversivi rispetto agli assetti preesistenti, è collegata al processo di globalizzazione e mondializzazione dell'economia che ha subito una formidabile accelerazione nell'ultimo decennio creando un terreno fertile per la nascita di paure, insicurezze, radicalismi, intolleranze, fondamentalismi, fanatismo. Sul piano politico tutto ciò, in assenza di ogni consapevole governo della situazione provoca inevitabilmente reazioni di rifiuto e spinte a chiusure nazionaliste, localiste, protezionistiche che vengono interpretate (...) dalle destre vecchie e nuove che tendono a coniugare liberismo e deregolamentazione nelle politiche nazionali con una chiara tendenza populista e neo protezionistica. Quanto oggi accade è peraltro già successo nella storia non lunghissima del capitalismo...". Il riferimento era, come è ovvio, agli anni '20 e '30 del secolo scorso.

La globalizzazione non è di per sé un fenomeno negativo, al contrario. Ma lasciata a sé stessa in un contesto ideologico e istituzionale iper liberista, porta inevitabilmente a instabilità economica, aumento delle disuguaglianze, e conflitti di ogni genere, e, alla fine, vere e proprie catastrofi.

Anche dopo la fine della seconda guerra mondiale, tra gli anni '50 e '80 del '900, si è verificato un processo di integrazione economica, commerciale e finanziaria che ha interessato tutti i Paesi occidentali; ma tale processo era programmato e controllato e si è svolto non solo senza traumi, ma anzi con risultati molto positivi per tutti.

Compito delle forze di sinistra e progressiste è quindi quello di battersi sul piano culturale e politico non già per bloccare la globalizzazione ma perché la politica ne riassuma il controllo contribuendo a restituire sicurezza alle classi medie impaurite e prospettive di lavoro alle nuove generazioni. Il compito è difficile, ma non impossibile, e va declinato sia a livello nazionale che sovranazionale. Si tratta di un punto di vista che è l'opposto della strategia nazionalista e protezionista e di contestazione della WTO seguita dal

Presidente americano Trump; e che si contrappone in modo netto alle pulsioni neo-nazionaliste e isolazionistiche che circolano anche in alcuni settori della sinistra e che sono in realtà, al di là delle intenzioni e della consapevolezza, posizioni reazionarie.

### **3. La globalizzazione e la sinistra**

La sinistra ha avuto un atteggiamento contraddittorio sulla globalizzazione. Da un lato le frange estreme, i no global, l'hanno contestata radicalmente fin dall'inizio, trascurando completamente gli aspetti positivi del processo. Dall'altro, la sinistra tradizionale ha subito il fascino dell'enorme processo di modernizzazione e di innovazione tecnologica, valutando inoltre positivamente l'uscita dalla povertà di centinaia di milioni di persone in tutto il mondo, ma al tempo stesso trascurando gli effetti negativi non solo sull'occupazione nei Paesi più sviluppati, ma anche sull'enorme aumento delle disuguaglianze e sulla riduzione dei salari e del tenore di vita complessivo che il processo creava per ampi settori della popolazione. Ha quindi progressivamente perso il contatto la credibilità e il consenso di una parte rilevante del suo tradizionale elettorato che si è spostato a favore di movimenti o posizioni politiche di tipo radical-protestatario, inevitabilmente orientate in senso reazionario. Ma soprattutto i dirigenti della sinistra non hanno compreso che il nuovo paradigma culturale liberista, divenuto egemone e senso comune, aveva come conseguenza inevitabile l'indebolimento delle posizioni e degli interessi del mondo del lavoro e dei suoi rappresentanti, subordinando i suoi interessi alle ferree leggi di una presunta razionalità economica oggettiva. Anche se voci critiche autorevoli si sono levate fin dall'inizio (per es. Stiglitz e in Italia De Cecco), esse venivano considerate il frutto di una visione obsoleta tardo keynesiana, mentre prendeva il sopravvento la convinzione che "il liberismo è di sinistra"! E' stata l'esplosione della grande crisi del 2007-08 a riportare un po' di razionalità nei ragionamenti, ma non ancora ad una autocritica convinta e generale. Al contrario, ancora oggi si confrontano due diverse posizioni: quella dei seguaci della "terza via", favorevole, anche per inerzia, alle posizioni neoliberali, all'economia dell'offerta, alla riduzione del ruolo dello Stato in via di principio, e quindi propensi a far finta che niente sia in realtà avvenuto, e quindi niente o poco deve cambiare nelle strategie da seguire, e quella critica e autocritica che tuttavia fatica ad individuare nuove strategie innovative e che non appaiano semplicemente nostalgiche rispetto al passato. Questo è il problema alla base delle divisioni e delle difficoltà attuali della sinistra. E si tratta di questioni non eludibili. Inoltre non va dimenticato che gli inventori e sostenitori della "Terza via", i Clinton, Blair e Schroeder, non hanno dato una bella prova di sé e dei valori ai quali si ispirano, monetizzando la popolarità e

le relazioni acquisite grazie alle cariche pubbliche da essi ricoperte, mentre a sinistra la sobrietà dei comportamenti e degli stili di vita è tuttora ritenuto da molti un valore non rinunciabile. Il coinvolgimento dei tradizionali partiti di sinistra in episodi di corruzione o comunque di opacità sul piano morale è stato un fattore decisivo nella perdita di consenso subita. La questione morale rimane un elemento identitario irrinunciabile per la sinistra. Tutto ciò non può essere ignorato, anche se una valutazione serena della vicenda della Terza via non può prescindere dalla considerazione del contesto in cui esso si svolgeva, dopo la sconfitta radicale delle posizioni tradizionali della sinistra ai tempi di Reagan e Thatcher.

#### **4. Liberismo, Keynesismo, socialismo**

Il liberismo rappresenta una organica visione del mondo, basata sull'individualismo e sulla fiducia nel funzionamento dei mercati che liberati da controlli, vincoli e tasse, sarebbero in grado di assicurare la crescita e la piena occupazione. E' sufficiente che lo Stato e i Governi non interferiscano nel processo. Alla visione liberista si è contrapposta storicamente quella socialista, basata sulla solidarietà, la cooperazione e l'intervento pubblico nell'economia. Anche la visione keynesiana, pur favorevole al mercato, è in contrasto con l'approccio liberista in quanto riconosce che il mercato, lasciato a sé stesso, provoca instabilità, diseguaglianza, inquinamento; e postula quindi un intervento regolatorio dello Stato.

Il keynesismo si è affermato nel mondo occidentale dopo la grande crisi del 1929-33, come risposta alla sfida socialista ed è stato il modello di riferimento economico della socialdemocrazia. Tale modello prevedeva la riapertura del commercio internazionale (globalizzazione), una integrazione della funzione del mercato con quelle degli Stati, un sistema di cambi fissi, il controllo dei movimenti di capitale, la segmentazione del sistema bancario e l'erogazione del credito per grandi flussi, la regolamentazione di pressoché tutti i mercati (credito, assicurazione, trasporti, porti e aeroporti, telefoni, poste e telecomunicazioni,, radio e televisione, ecc.), l'intervento attivo nell'economia degli Stati e dei bilanci pubblici, l'obiettivo della piena occupazione, la collaborazione coi sindacati, le imprese pubbliche, ecc. Il modello ha avuto successo per lungo tempo, ma poi si è esaurito sia per "eccesso di successo", sia per alcuni suoi eccessi (inefficienze, strapotere sindacale, burocratizzazione, rigidità, eccesso di discrezionalità nelle scelte...), e soprattutto a causa dell'inflazione e della stagflazione degli anni '70 del '900. Sia il socialismo che il keynesismo sono figli del pensiero liberale, ma il liberismo ne rappresenta la declinazione radicale.

Con la rivoluzione di Reagan e Thatcher, sia il pensiero socialista che quello liberale subiscono una sconfitta e un grave arretramento e si torna di fatto al

modello precedente, quello dei primi decenni del '900 che, come era inevitabile, ha ancora una volta precipitato il mondo in una catastrofe, la grande crisi del 2007-08. E' evidente quindi che oggi la dura realtà dei fatti ha decretato la crisi della visione neoliberista che è stata riconosciuta dallo stesso FMI. Eppure questa visione del mondo è ancora influente a livello culturale, anche a sinistra. Ma il liberismo non è ovviamente di sinistra. Essere liberisti significa, in estrema sintesi, essere d'accordo con una visione del mondo che funziona in base al principio un euro un voto, mentre il principio democratico comporta l'adozione del principio: un uomo, un voto. Checché se ne dica, nella visione liberista è l'interesse economico dei più ricchi che deve indirizzare le scelte, direttamente o indirettamente. In ogni caso essere contro il liberismo non implica semplicemente tornare indietro a un vecchio modello difficilmente replicabile, bensì di cercare una nuova sintesi basata su una visione culturale alternativa al liberismo che recuperando i punti di vista fondamentali del socialismo e del keynesismo, faccia propri anche alcuni valori fondamentali della cultura liberale (non liberista): l'importanza dell'efficienza, la lotta agli sprechi, la concorrenza, la responsabilità individuale, il riconoscimento del valore delle competenze).

## 6. Il populismo

Il populismo si presenta oggi come contestazione delle *elites* che hanno governato negli ultimi decenni. L'appello al "popolo" e ai suoi interessi reali non è nuovo nella storia della politica; al contrario esso è stato una pratica molto frequentata anche a sinistra. Ma oggi i populismi si presentano con caratteristiche diverse e inquietanti che ricordano gli anni '20 e '30 del secolo scorso. Non solo i populismi non sono più l'eccezione, ma con l'elezione di Trump il populismo di destra ha compiuto un salto di qualità. Esso non è più un fenomeno isolato o antisistema, ma minaccia di farsi esso stesso ordine. Trump annuncia guerre commerciali e nuovi dazi, costruisce nuove intese con il governo di Theresa May scaturito dalla Brexit, con il presidente filippino Rodrigo Duterte, la Russia di Vladimir Putin, con un Erdogan sempre più autoritario, oltre che con le tante forme di una destra nazionalista che si vanno diffondendo in tutto il mondo. Egli sta già agendo da catalizzatore e amplificatore di populismo in tutto il mondo.

La sinistra socialista deve prendere sul serio le proposte dei populistici. I problemi e i bisogni ai quali essi intendono rispondere sono reali. La sofferenza sociale di un ceto medio sempre più impoverito, lavoratori, soprattutto del manifatturiero che si misurano in solitudine con delocalizzazioni e deindustrializzazioni, la nuova disoccupazione tecnologica causata dall'automazione, il dumping sociale e la guerra tra deboli provocata dalla presenza di un'enorme riserva di nuovi poveri in cerca di occupazione e

soggetti a un'incessante svalutazione del lavoro. A queste categorie viene proposta una ricetta profondamente sbagliata, fatta di massicce detassazioni, politiche commerciali protezioniste e discriminazione tra lavoratori di diverse etnie. La nuova destra è assieme nazionalista e liberista. La sua ricetta, lungi dal modificare i rapporti di forza prodotti dal neoliberalismo, promuove in realtà gli interessi di quel sistema che critica a parole. È la rivincita del capitalismo liberista che ritorna alle sue radici antiche in cui il capitale sfrutta il lavoro, annullando tutte le conquiste fatte negli anni per renderlo più umano. Su questo punto ha ragione Michael Walzer: «Il populismo è possibile oggi grazie all'austerità e all'indifferenza per le sofferenze della gente che il neoliberalismo ha incoraggiato. I demagoghi populistici sostengono di voler migliorare la sorte di queste persone, ma non c'è nessun miglioramento reale, perché non fanno nulla per alterare i rapporti di potere dell'economia liberista o dei suoi Stati colonizzati. Il populismo, però, può essere spaventosamente efficace nel perseguire i presunti nemici del popolo, gli "altri" eletti a capro espiatorio: gli immigrati e le minoranze». Politici incoscienti, «pazzi al potere» alleati di qualche «scribacchino accademico» - per dirla con Keynes - hanno consentito alla cultura della destra di rigenerarsi, ricomporsi attorno ai suoi falsi miti manipolati e «tecnicizzati» per scopi elettorali e conquistare con questa «pappa omogeneizzata» ampie fasce della cittadinanza afflitte dalla sofferenza sociale e pronte a sostituire il vuoto con la rabbia e il rancore. La sinistra deve sapere reagire. Da questo punto di vista, l'appello alla democrazia diretta è, al di là delle intenzioni, estremamente pericoloso perché porta non solo all'attacco ai partiti, ma anche ai sindacati, e in prospettiva al Parlamento, tutti organismi inutili, anzi dannosi, rispetto al modello plebiscitario che si prospetta.

## **7. La diseguaglianza**

L'aumento delle diseguaglianze economiche negli ultimi 30 anni è uno dei problemi economici e sociali principali del capitalismo liberista contemporaneo. Il liberismo e la globalizzazione senza regole hanno prodotto un fortissimo aumento della concentrazione dei redditi e della ricchezza e una inedita polarizzazione tra una minoranza di ricchissimi e una maggioranza di cittadini sempre più poveri. Le classi medie sono state penalizzate e tendono a scomparire. Ciò produce immediate conseguenze politiche: non è un caso infatti che le maggioranze politiche tendano oggi ad esprimersi nel modello populista e cioè nell'alleanza tra ricchi e poveri, piuttosto che quello tra poveri e classi medie tipica dei trenta anni successivi alla seconda guerra mondiale. Le modalità di funzionamento dell'economia globale non solo non sono in grado di frenare questo fenomeno, ma anzi lo perpetuano e accentuano sistematicamente: oggi l'1% più ricco della popolazione mondiale possiede la

ricchezza del resto dell'umanità e la situazione tende a peggiorare. Negli ultimi 30 anni sono cambiati i rapporti di forza tra capitale e lavoro, con l'indebolimento dei sindacati, la delocalizzazione delle imprese, e la finanziarizzazione dell'economia, un'oligarchia manageriale si è imposta nel controllo delle imprese aumentando in modo stravagante e ingiustificato i propri compensi di modo che il rapporto tra compensi dei dirigenti e salario medio nelle aziende è passato da 30 a 1 negli anni 70-80, a 350/400 a 1 di oggi. La logica liberista e l'individualismo che la caratterizza ha portato alla sempre più estesa individualizzazione dei rapporti di lavoro, e all'eliminazione o ridimensionamento di strumenti e meccanismi di contenimento, quali i contratti nazionali di categoria e altri strumenti perequativi. Il processo è andato avanti in nome di una presunta meritocrazia, mentre in realtà la mobilità sociale si è rallentata fino a bloccarsi. Questa questione va affrontata al più presto perché è alla base del malessere politico attuale in tutto il mondo. Nessuna società democratica può reggere a lungo in una situazione in cui un ristretto gruppo di privilegiati si appropria di una quota sempre maggiore delle risorse, mentre gli altri vedono peggiorare continuamente il loro tenore di vita e le loro aspettative. Ed è palesemente falso, e comunque non proponibile, l'assioma liberista secondo cui, poiché sul mercato ognuno viene pagato in base alla sua effettiva produttività la disuguaglianza non è un problema perché essa esprime semplicemente i diversi meriti delle persone impegnate nella produzione.

## **8. L'Europa**

Il progetto europeo ha rappresentato, ed è stato, un'ipotesi di globalizzazione virtuosa, un modello che ambiva a coniugare l'integrazione economica e finanziaria con il sistema di welfare europeo e i valori e le tradizioni culturali del continente. L'Europa inoltre è stata un grande progetto politico volto non solo a mantenere la pace in un continente abituato per secoli a conflitti tra i suoi Stati, ma anche a costituire una forza politica unitaria che potesse inserirsi autorevolmente nel dibattito politico internazionale e fungere da contraltare agli Stati Uniti, alla Russia, alla Cina, ecc. Anche la decisione di introdurre la moneta unica va vista in questo contesto, con in più l'interesse europeo, e soprattutto francese, ad evitare che la Germania, dopo l'unificazione, potesse avere la tentazione di abusare ancora una volta della sua forza. Al contrario, la Germania doveva essere fortemente ancorata all'Europa occidentale, e mettere la sua forza economica al servizio dell'Europa unita.

Quel progetto è oggi in crisi: la Gran Bretagna è uscita dall'Unione (senza avere mai adottato l'euro) non accettando un'Europa "tedesca"; e oggi, sia l'euro che la stessa costruzione europea vengono contestati da forze e partiti

neo nazionalisti e isolazionisti in tutti i Paesi. In sostanza gli effetti di una cattiva globalizzazione a livello globale, sfociata non a caso nella grande recessione del 2007-08, hanno provocato anche la contestazione e il rifiuto dell'ipotesi di unificazione economica e politica del continente europeo.

L'Europa rischia quindi di implodere nonostante il benessere e la crescita economica sociale e culturale che essa ha garantito per decenni ai suoi cittadini.

Oltre al contesto globale, esistono ragioni specifiche per l'attuale crisi europea. Molti errori sono stati compiuti. Il primo è stato quello di accelerare il processo di allargamento, cosa che ha prodotto una concorrenza immediata tra Paesi a basso costo del lavoro e con sistemi di welfare meno sviluppati e i Paesi più sviluppati dell'Unione, incentivando processi di delocalizzazione che hanno gravemente colpito questi ultimi e provocato risentimenti e paure. Per esempio buona parte delle subforniture che le imprese italiane del Veneto, della Lombardia e dell'Emilia Romagna fornivano all'industria tedesca sono emigrate verso la Cechia La Slovacchia, l'Ungheria e la Polonia. Altrettanto nefasta è stata la politica di austerità generalizzata imposta a tutto il continente dopo la crisi del 2007-08 che ha prodotto recessione, aumento dei disavanzi di bilancio, crescita dei debiti pubblici: vale a dire l'esatto contrario di quello che avrebbe dovuto determinare e ottenere. Qui hanno giocato diversi elementi: da un lato la visione economica tradizionale tedesca ispirata all'ordoliberalismo per cui solo conti in ordine e bassa inflazione possono garantire la crescita; dall'altra la constatazione che i Paesi periferici non avevano rispettato, chi per un verso, chi per un altro, gli impegni di convergenza assunti col trattato di Maastricht. E ciò vale per ragioni diverse sia per l'Italia, che per la Grecia, la Spagna, l'Irlanda e il Portogallo. La crisi greca infine ha provocato un definitivo crollo della fiducia nei cosiddetti PIIGS, e ha determinato una reazione con effetti disgregativi devastanti sull'Unione, innescando una deriva nazionalista molto pericolosa, e la rinascita di vecchi pregiudizi e stereotipi. Certo la Grecia aveva falsificato i propri conti e condotto politiche fiscali dissennate, ma il debito greco rappresentava dimensioni trascurabili rispetto al PIL e al debito pubblico europeo. Il Paese poteva essere salvato con costi trascurabili e molto inferiori a quelli che si sono in realtà verificati. Si è scelto invece di applicare alla Grecia le regole tipiche che vengono imposte ai Paesi sconfitti in una guerra, precipitando il Paese in una crisi senza fine e assoggettando la popolazione a sofferenze gravissime. Avendo però prima provveduto al salvataggio delle banche tedesche e francesi a spese di tutti i Paesi della zona euro con una singolare applicazione del principio di solidarietà intraeuropea. A questo impiego sono stati infatti destinati i primi aiuti forniti alla Grecia. Si è così dato inizio a un processo di rinazionalizzazione dei debiti europei promosso anche dalla BCE,

in netto contrasto con la logica della moneta unica, sulla base dell'assunto che i contribuenti tedeschi non devono correre il rischio di dover pagare i debiti degli altri Paesi, rischio del tutto inesistente in realtà in caso di una gestione cooperativa della crisi. Al tempo stesso la Germania ha proseguito in una politica di svalutazione interna (contenimento dei salari, tagli al welfare) che unitamente al valore dell'euro, inferiore a quello che avrebbe avuto il marco, ha determinato il boom delle esportazioni tedesche, un gigantesco surplus della bilancia commerciale del Paese, arrivato a 2000 miliardi di euro, un drenaggio di risorse dai Paesi periferici verso la Germania. In sostanza una politica di potenza che ha danneggiato gli stessi cittadini tedeschi, in quanto crediti sull'estero implicano minore domanda e redditi interni.

Ora i nodi stanno venendo al pettine e bisogna reagire perché sia il disfacimento dell'euro che dell'Unione sarebbero una catastrofe politica ed economica di dimensioni epocali. Ed è veramente inquietante come di queste cose si continui a parlare con superficialità e *nonchalance* anche a sinistra. Quello che si può provare a fare subito è chiedere che anche alla Germania siano applicate le regole previste negli accordi europei in relazione al surplus della bilancia commerciale da più anni ben al di sopra del 6% massimo consentito; inoltre si dovrebbe approfittare della verifica del funzionamento del patto di stabilità prevista per l'anno in corso per valutare l'opportunità e le modalità di un suo inserimento organico nei trattati, per ottenere una modifica nella direzione di consentire l'esclusione dal patto delle spese di investimento ad alto moltiplicatore che sarebbe in grado di autofinanziarsi in alcuni anni. Si tratterebbe di recuperare l'ispirazione della *golden rule* che per molto tempo ha fatto parte della stessa costituzione tedesca. Il fatto che l'accordo deve essere trovato secondo la regola dell'unanimità fornisce al nostro Governo possibilità di azione non irrilevanti che vanno sfruttate.

## 9. L'Italia

A dieci anni dalla crisi il PIL italiano è ancora inferiore a quello del 2007 di circa 8 punti. Si tratta di una perdita cumulata di circa 800 miliardi di euro. I problemi esistono sia dal lato della domanda: consumi inferiori del 5%, investimenti di quasi il 30%, che dal lato dell'offerta con una perdita ulteriore di produttività del lavoro. Solo in parte i problemi italiani derivano dalle politiche di austerità imposte dalle regole europee. I problemi sono strutturali e vengono da lontano.

La prima questione riguarda la finanza pubblica: per due volte i governi di centrosinistra hanno avviato a soluzione i problemi del disavanzo e del debito: tra il 1996 e il 2000 il debito scese dal 124% al 105% con un surplus primario di circa 5 punti di PIL e una crescita accettabile; di nuovo tra il 2006 e il 2008 il debito si ridusse scendendo per la prima volta dopo oltre 20 anni sotto il

100%, ma questi sforzi e questi risultati furono vanificati dall'azione dei governi di centro destra. Il Governo Renzi non ha fatto meglio, seguendo una politica dell'offerta basata sulla contestuale riduzione della spesa e delle imposte come via per recuperare la crescita, utilizzando (e sprecando) a questo fine anche i margini di flessibilità ottenuti in sede europea, e attuando scelte utili forse al consenso elettorale, ma inidonee a risolvere i problemi. Se si fosse seguita una linea diversa i problemi della finanza pubblica potevano essere avviati a soluzione, lo spread si sarebbe annullato e una ripresa stabile poteva essere avviata. Due linee alternative potevano essere seguite: si poteva decidere di concentrare le risorse principalmente sull'obiettivo del risanamento utilizzando gli spazi disponibili per annullare le clausole di salvaguardia; in questo modo la crescita sarebbe stata la stessa che si è poi verificata, ma disavanzo e debito sarebbero stati considerevolmente minori. In alternativa si poteva intervenire per ridurre comunque le clausole di salvaguardia, ma al tempo stesso aumentare fortemente gli investimenti ad alto moltiplicatore. L'ultimo rapporto Nens sulla finanza pubblica ha mostrato come una tale politica avrebbe potuto assicurare una crescita circa doppia di quella effettivamente realizzata, un disavanzo nel 2016 dell'1,6% (invece di 2,4%), e un debito pubblico inferiore di 2,5 punti.

La ripresa degli investimenti, (anche all'interno dei vincoli europei) è possibile e deve rimanere una opzione strategica per il nostro Paese. Rispetto al 2011 gli investimenti fissi lordi della PA si sono ridotti di 10 miliardi. Se riprendessero a crescere darebbero un impulso formidabile alla domanda globale perché il loro moltiplicatore è molto elevato, almeno tre volte quello (negativo) derivante da una possibile riduzione della spesa corrente (in particolare consumi intermedi) che insieme al recupero di evasione dovrebbe essere la fonte di finanziamento del cambio di policy. Inoltre un miglioramento delle infrastrutture più utili alla vita dei cittadini e delle imprese: messa in sicurezza del territorio, R&D, scuola sanità trasporti, ICT, utilities, aumenterebbe sostanzialmente la produttività del sistema. Quale che fosse il finanziamento di questo tipo di interventi, si tratta di investimenti che si autofinanzerebbero in tempi brevi grazie all'aumento di reddito che sono in grado di attivare.

In presenza di catastrofi reiterate e continue (inondazioni, terremoti, frane), gli interventi per la messa in sicurezza dei territori sono essenziali; tuttavia è anche importante introdurre una assicurazione obbligatoria contro questi rischi che contribuisca ad alleviare lo stress finanziario collegato a ciascuno di questi eventi. Si valuta che il costo sarebbe di circa 100 euro l'anno a famiglia che potrebbero essere rese deducibili fiscalmente. Negli ultimi decenni i costi cumulati per la finanza pubblica hanno raggiunto i 100 miliardi di euro. L'intervento delle assicurazioni potrebbe essere molto utile anche nel

controllo delle opere pubbliche. A tal fine gli appaltatori dovrebbero assicurarsi contro il rischio di ritardi, mancata corrispondenza dell'opera rispetto al progetto, carenze qualitative, ecc.

Sono necessarie riforme strutturali profonde nel settore del "diritto dell'economia" che attualmente rappresenta un ostacolo rilevante alla nostra crescita. Il Governo Renzi si è concentrato, in modo discutibile, sul diritto del lavoro, ma i mutamenti più importanti riguardano altri settori, tutti gli altri: il diritto societario (più *exit* e meno *voice* per le minoranze); il diritto fallimentare (prevenire le insolvenze); il processo civile (più prevedibile nelle soluzioni, meno lento nel pervenirvi); il diritto amministrativo (volto agli esiti più che alle forme); il diritto della finanza (che tuteli il risparmio invece di punirlo); il diritto *antitrust* (che promuova la concorrenza dinamica, a colpi di innovazione, oltre a quella statica, affidata al prezzo).

Molto importanti sono le politiche a favore della concorrenza. Senza concorrenza non c'è produttività, i profitti facili riducono la spinta delle imprese a cercare l'utile attraverso l'efficienza e l'innovazione: oltre a rendere contendibili i mercati con l'azione antitrust, è essenziale evitare che le imprese attendano il profitto dalla moderazione salariale, dalla debolezza del tasso di cambio, e dalla spesa pubblica facile.

Il problema della diseguaglianza è una delle questioni centrali della nostra epoca. Su questo punto si può rinviare al manifesto Nens sulla diseguaglianza, ma esso appare particolarmente grave in Italia dove presenta caratteri specifici. La mancanza di lavoro è cronica; un terzo delle famiglie italiane è in difficoltà, costretto ad attingere al risparmio accumulato o ad indebitarsi: il divario di reddito del Sud rispetto al resto del Paese resta elevato e crescente. Anche se si prescinde dall'iniquità dell'assetto presente, un'ampia parte della popolazione non è posta nella condizione di contribuire al progresso economico del Paese. Livellare i punti di partenza e le opportunità, equiparare per qualità e quantità i servizi pubblici ai cittadini nel territorio e fra le classi sociali (scuola, sanità e altre strutture della PA), rendere più progressivo il sistema tributario abbattendo l'evasione, rappresentano le vie maestre per aumentare il tasso di inclusione nelle attività produttive.

## **10. La riforma dello Stato**

La bocciatura del referendum istituzionale non va interpretata come un rifiuto da parte dell'elettorato di un miglioramento del nostro sistema istituzionale. Se invece di politicizzare e personalizzare la riforma istituzionale, si fossero accettate le proposte orientate a ridurre non solo il numero dei senatori, ma anche quello dei deputati (200 e 400), e si fosse optato per l'elezione diretta dei senatori, pur nella diversità delle funzioni e del ruolo delle due Camere, la riforma sarebbe stata approvata con una maggioranza molto ampia. La

questione andrà riproposta in futuro, nel frattempo risultati rilevanti potrebbero essere ottenuti da una riforma coordinata dei regolamenti parlamentari.

Al contrario, la riforma del titolo V, e la soppressione del CNEL potrebbero essere riproposte singolarmente e approvate senza difficoltà. Sul titolo V bisognerebbe riflettere sull'opzione di inserire in Costituzione soltanto il principio di sussidiarietà e la prevalenza dell'interesse nazionale, dal momento che gli assetti federali/regionali esistenti nel mondo risultano differenti tra Paesi e variabili nel tempo (all'interno di ciascun Paese) per cui non sembra la scelta migliore quella di elencare dettagliatamente in Costituzione compiti e funzioni.

Resta poi aperto il tema dell'articolazione dello Stato e del rapporto con gli enti locali. Una nuova stagione di regionalismo ben temperato è quello a cui pensavano i padri costituenti. Per cambiare l'Italia è irrinunciabile la riduzione del numero delle regioni e intervenire anche sulla fusione dei comuni, non per rispondere ad una generica necessità di abbassare i costi ma per mettersi nelle condizioni di rispondere più adeguatamente alle domande dei cittadini. L'attuale frammentazione in venti regioni, di cui sei superano di poco il milione di abitanti e ben quattro sono addirittura sotto questa soglia, rappresenta un ritardo rispetto alla dimensione dei nuovi problemi. L'internazionalizzazione dei processi investe il mondo della ricerca, dell'impresa, dei trasporti, dell'attrazione degli investimenti, dei player pubblici e privati e le istituzioni non possono svolgere un ruolo se non assumono una dimensione sufficientemente adeguata.

La Francia in un anno è riuscita a passare da ventitré a tredici regioni, decentrando nuovi poteri. Noi ne parliamo dal '91. E un discorso analogo potrebbe essere fatto sui Comuni che sono ancora oggi oltre 8 mila di cui duemila con meno di mille abitanti e oltre 3500 con meno di duemila. La necessità di garantire una presenza dello Stato sul territorio è fondamentale, ma in taluni casi rischia di essere una vuota testimonianza priva della capacità di dare risposte concrete.

Dobbiamo risparmiare sui costi della politica e della burocrazia, dare ai nostri cittadini servizi migliori, una protezione e una rappresentanza né troppo localistica né troppo lontana ma adeguata al mondo globalizzato.

## **11. La legalità**

L'Italia è un Paese ad altro tasso di illegalità: evasione fiscale, corruzione, criminalità organizzata rendono il Paese insicuro e inaffidabile a livello internazionale. I tre fenomeni sono strettamente intrecciati tra loro. In particolare l'evasione fiscale è una presenza sistematica in ambedue le altre attività. L'impegno che vi è stato in proposito durante l'ultimo governo è stato

insufficiente e in gran parte solo propagandistico. La questione morale non è mai diventata un punto centrale nell'impegno e nel dibattito politico, lasciandone il monopolio al M5S che ne esprime una visione elementare, scolastica e spesso forcaiola. Bisogna respingere la contrapposizione tra garantisti e giustizialisti che ha l'unico effetto di spaccare il Paese e incentivare l'antipolitica, ma affrontare in modo sistematico il problema sul terreno legislativo, amministrativo, culturale. I partiti e i movimenti politici dovrebbero vigilare con attenzione sui comportamenti dei loro iscritti, distinguendo in caso di accuse tra il rilievo politico delle stesse e quella strettamente penale: vi sono comportamenti penalmente irrilevanti che hanno invece rilievi politici evidenti e dirompenti.

La lotta a mafie e corruzione deve costituire una priorità assoluta della politica.

Non sono arretratezza, sottosviluppo e disoccupazione a rendere forti le mafie, ma il contrario. Sono le mafie e la corruzione a creare e mantenere aree del Paese in povertà e nella scarsità di opportunità di sviluppo e ad allontanare gli investimenti italiani e stranieri. Lotta alle mafie e alla corruzione, efficienza ed efficacia nell'applicazione delle regole di giustizia, processi più certi e veloci: sono tutte non solo e non tanto condizioni di etica pubblica e civica quanto necessità economiche.

L'Italia ha ottime leggi di contrasto delle mafie, ed abbiamo tra i magistrati e i poliziotti e carabinieri migliori del mondo. Però molto resta da fare. Soprattutto non bisogna mai dimenticare che se è vero che non tutti i corruttori e gli evasori fiscali sono mafiosi, tutti i mafiosi sono sia evasori fiscali che corruttori.

## **12. La giustizia**

La Giustizia civile è quella che ha conosciuto in tempi recenti miglioramenti significativi, pur se ancora insufficienti per far rientrare l'Italia tra i Paesi più virtuosi tra quelli dell'Occidente industrializzato. Come ha evidenziato il rapporto *Doing Business 2017*, per durata e costi del processo civile in materia di liti commerciali, il nostro Paese sta al 108° posto su 190.

I nuovi processi civili ogni anno sono circa 2 milioni.

I miglioramenti registrati (specialmente in Cassazione) sono imputabili essenzialmente all'eccezionale produttività dei singoli magistrati (circa 220 provvedimenti in media a testa ad anno).

Sotto il profilo programmatico, le priorità sono le seguenti:

- a. rafforzare l'ufficio del processo e farlo diventare un vero e proprio organo della programmazione dei lavori giudiziari (sulla falsariga di quel che fanno le conferenze dei capigruppo in Parlamento e nelle assemblee elettive);

b. conseguentemente, modificare le regole del codice di procedura civile per i gradi di merito e ridurre il numero delle udienze consentite e delle memorie redigibili, ispirandosi sostanzialmente al processo del lavoro, il quale già dal 1973 dà risultati migliori in termini di tempo se correttamente applicato.

c. Rifiutare in modo adeguato il capitolo di spesa delle cancellerie giudiziarie per superare definitivamente il blocco del turn-over e assicurare un flusso calibrato e costante di immissioni di personale amministrativo qualificato. Inoltre, occorre risolvere la questione dei magistrati onorari che smaltiscono molto del lavoro c.d. bagatellare, vale a dire le cause civili e penali di competenza del giudice di pace.

Per quanto riguarda la Giustizia penale, fondamentale è il problema della prescrizione dei reati. Il processo penale in Italia spesso non accerta nulla. E' una sconosciuta corsa contro il tempo, in cui le guardie perdono e i ladri vincono. Passato un certo tempo, il reato si estingue per prescrizione. La prescrizione ha la sua ragion d'essere nel decorso di un tempo durante il quale la collettività dimostra di non avere interesse a reagire all'offesa subito. Dalla legge ex-Cirielli del 2005 in poi, in Italia quel tempo è troppo breve. La gran parte dei reati si prescrive in 7 anni e mezzo dal momento in cui sono perpetrati (non da quando sono scoperti). Per questo, in Italia ogni anno si prescrivono circa 140 mila notizie di reato, pur se v'è già stata condanna in primo grado o in appello. Il rimedio è semplice: abrogare la legge ex-Cirielli. E' necessario riportare la prescrizione ai tempi più lunghi che vigevano precedentemente, per evitare il forsennato ostruzionismo degli avvocati nei dibattimenti. Occorre abrogare il secondo comma dell'art. 161 del codice penale. Il meccanismo delle sospensioni contenuto nel disegno di legge 2067 recentemente approvato dal Senato e rinviato alla Camera contiene passi avanti dei ma non decisivi.

Nel contrasto alla corruzione è necessario introdurre la figura dell'agente sotto copertura. Il reato di corruzione viene detto dai penalisti a "concorso necessario": cioè corruttore e corrotto devono essere d'accordo sullo scambio illecito, sulla compravendita della pubblica funzione. Nessuno dei due avrà mai interesse a denunciare l'altro perché significherebbe denunciare anche se stessi. Pedinamenti, controlli documentali e intercettazioni telefoniche spesso non bastano per scoprire questi patti. Per la lotta al terrorismo e al traffico degli stupefacenti la legge prevede la figura dell'agente sotto copertura, colui che finge di partecipare alle operazioni mentre in realtà è un infiltrato della polizia. Occorre estendere questa figura anche alla gestione degli appalti, delle concessioni e dei controlli tributari, ambiti in cui la corruzione è più frequente.

Va introdotta la Tutela del denunciante (*whistleblower*). Nelle organizzazioni – pubbliche amministrazioni e imprese – spesso gli illeciti vengono commessi da pochi ma nel silenzio di molti. Chi si espone pubblicamente, per denunciare i superiori o il datore di lavoro rischia moltissimo: se va bene isolamento, emarginazione, mobbing; se va male, il licenziamento e la ritorsione violenta. Denunciare abusi e corrottele nei luoghi di lavoro deve allora essere trasformato in una convenienza. La legislazione attuale è insufficiente, perché tutela la riservatezza del denunciante per un periodo troppo breve. Bisogna allora garantire l'anonimato al *whistleblower* e comunque prevedere di remunerarlo se la sua denuncia si rivela fondata e contribuisce a stroncare prassi illecite. Occorre modificare la legge n. 190 del 2012 per rafforzare la tutela del *whistleblower*, nel senso che i fatti accertati a seguito della sua denuncia siano riferiti a processo solo dalla polizia giudiziaria.

Va tutelato il testimone di giustizia nei processi di mafia. I testimoni di giustizia sono coloro che hanno subito violenza dalle mafie o che hanno assistito ai loro reati (differiscono dai collaboratori di giustizia, i c.d. pentiti). Essi, per esperienza certa e mai smentita, sono esposti all'implacabile ritorsione dei clan. La disciplina che li riguarda risale al 1991 e necessita di un aggiornamento, per le parti della tutela sia personale sia economica. In questo il progetto di legge 3500 recentemente approvato dalla Camera dei deputati fa dei passi avanti. Ma il passo decisivo sarebbe applicare ai testimoni di giustizia la previsione costituzionale e disporre che, con le dovute garanzie e cautele, il loro nome resti anonimo ed essi non debbano sottoporsi al controinterrogatorio degli avvocati dei mafiosi.

Le intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali sono uno strumento investigativo indispensabile, in mancanza del quale lo Stato si arrende al crimine. I costi per il contribuente di questo strumento sono tuttavia elevatissimi, anche perché ogni procura della Repubblica d'Italia si regola autonomamente. L'art. 7 della legge c.d. Madia (n. 124 del 2015) aveva previsto una delega al Governo per razionalizzare la materia dei costi delle operazioni e centralizzare gli appalti del servizio. Inespugnabilmente, quella delega non è stata esercitata e si è lasciato che scadesse. Essa è stata reintrodotta nel disegno di legge 2067 (art. 1, comma 88) approvato dal Senato e occorre svolgere un'attenta verifica della sua attuazione.

Tracciabilità del danaro: Corruzione, traffico della droga, evasione fiscale, riciclaggio e auto riciclaggio: sono tutti reati che non rilasciano ricevuta. Sono operazioni che si fanno solo in contante e in nero. Bisogna incentivare i pagamenti elettronici e portare il limite dell'uso del contante a 500 euro, limite corrispondente al valore della banconota più elevata, sciaguratamente elevato a 3000 euro nel 2015 (a eccezione che per il money-transfer).

A fronte del diritto di cronaca e del correlativo diritto a essere informati (entrambi essenziali per una società democratica e riconosciuti dalla nostra consolidata giurisprudenza) vi è spesso la ritrosia e l'ostilità delle persone cui la cronaca si riferisce, le quali spesso reagiscono con azioni giudiziarie tanto pretestuose quanto minacciose. Occorre allora introdurre il concetto della querela (o azione civile) temeraria che renda inammissibile (e non già solo infondata nel merito) l'azione giudiziaria palesemente in contrasto con il diritto vivente, vale a dire con i principi di diritto consolidati nelle giurisdizioni superiori. In tali casi occorre prevedere anche un deterrente, come una sanzione pecuniaria.

Cose da non fare:

a) Limitare l'uso del *trojan horse* (letteralmente, cavallo di Troia), vale a dire uno speciale software che introduce nei computer anche privati un microfono per ascoltare le conversazioni degli indagati di reati gravi. La delega del disegno di legge 2067 attualmente esclude dalle limitazioni i reati di mafia ma non basta. Sarebbe bene escludere ogni riferimento al *trojan horse*.

b) Mitigare il regime del carcere duro per i mafiosi (il 41-bis) quando esso risulti necessario per recidere definitivamente il legame di ancestrale sudditanza dell'ambiente esterno al boss.

c) Immaginare la segretezza dell'avviso di garanzia. Si tratta di una palese incongruenza. L'avviso di garanzia è un atto procedimentale dovuto alla persona nei cui confronti si procede se ha diritto ad assistere a un atto d'indagine. In tali casi gli deve essere inviato un avviso. Una volta che questo avviso è inviato, esso è nella disponibilità dell'indagato e del suo avvocato e dire che esso debba rimanere segreto non ha alcun senso, perché i destinatari dell'avviso non sono pubblici ufficiali tenuti ad alcun segreto.

### **13. Il lavoro**

Il problema del lavoro è una delle questioni fondamentali del nostro tempo. La disoccupazione permane molto elevata in Europa, e soprattutto nei Paesi mediterranei e in Italia. La disoccupazione giovanile è insopportabilmente alta. Anche nei Paesi in cui la disoccupazione appare minore, ciò è spesso collegato all'esistenza di attività precarie e sotto retribuite (come i mini jobs in Germania). In tutti i Paesi le retribuzioni sono rimaste stagnanti, ai livelli reali di alcuni decenni fa, e non hanno beneficiato della crescita della produttività intervenuta. I tassi di attività si sono ridotti. Le retribuzioni femminili rimangono inferiori a quelle maschili. Nei Paesi di più antica industrializzazione, i lavoratori dipendenti hanno subito la concorrenza diretta degli occupati nei Paesi di nuova industrializzazione portata dalla globalizzazione, senza difese.

Tutto ciò nel contesto di una radicale trasformazione tecnologica che sta investendo tutti i domini dell'economia: la produzione, il consumo, i trasporti e le comunicazioni, guidata dall'intreccio di digitalizzazione ed automazione.

Questa transizione verso l'Industria 4.0 si caratterizza per una duplice natura. Da un lato, grandi opportunità associate alla creazione di nuova ricchezza e maggior benessere, attraverso i guadagni di produttività; al soddisfacimento di nuovi bisogni, mediante l'introduzione di nuovi prodotti; ed alla maggiore efficienza dei processi produttivi, grazie all'implementazione delle innovazioni di processo. Dall'altro lato, ogni "salto tecnologico" costituisce una sfida alla sostenibilità sociale del sistema economico. In particolare, il potere di mercato di cui godono gli agenti economici che per primi beneficiano delle nuove tecnologie e la distruzione di posti di lavoro associata all'introduzione dei nuovi processi, così come i cambiamenti qualitativi che le prestazioni lavorative possono subire, costituiscono forze di potenziale destabilizzazione. Gli studiosi sono divisi in proposito: gli ottimisti sottolineano la capacità compensativa di cui le innovazioni tecnologiche sarebbero dotate: a fronte di qualcosa che viene distrutto – un posto di lavoro o, in alcuni casi, un intero settore industriale - vi è qualcosa che viene creato: maggiore ricchezza a parità di fattori produttivi, dunque maggiore domanda e occupazione, o nuove attività che hanno necessità di nuove competenze.

Tuttavia, la radicalità dei cambiamenti in atto ed i primi effetti riscontrabili sulla quantità e sulla qualità del lavoro inducono alla prudenza. Per esempio, sulla base di alcune stime effettuate per gli Stati Uniti, emerge come circa il 47% dell'occupazione nordamericana sarebbe esposta al rischio di sostituzione da parte dalle macchine. Altri autori sottolineano come i rischi per il lavoro investano settori dell'economia sin qui considerati immuni dagli effetti destabilizzanti del cambiamento tecnologico, quali i servizi all'impresa, la sanità, i trasporti ed altre industrie caratterizzate da livelli medio-alti di complessità del processo produttivo. La diffusione delle tecnologie digitali nella gestione delle relazioni lavorative – in particolare, nel caso dell'erogazione di servizi quali i trasporti ma anche per l'espletamento di mansioni di tipo intellettuale – potrebbe inoltre determinare, se non adeguatamente regolamentata, un'accentuazione della frammentazione del lavoro e della sua dequalificazione.

Il riconoscimento della non neutralità della tecnologia è di particolare importanza poiché mette in luce il ruolo chiave della politica economica. Quest'ultima, infatti, è lo strumento attraverso cui è possibile sfruttare le potenzialità tecniche delle innovazioni minimizzando il rischio di disoccupazione, riduzione dei salari, frammentazione del lavoro e accumulazione di eccessivo potere di mercato da parte delle imprese.

Diverse tipologie di cambiamento tecnologico possono esercitare effetti altrettanto differenziati sull'occupazione. Le innovazioni di prodotto costituiscono cambiamenti capaci di generare un aumento della domanda e del reddito a parità di fattori produttivi impiegati creando, per questa via, le condizioni per incrementi occupazionali e salariali. Le innovazioni di processo, al contrario, mirano a rendere l'impresa in grado di produrre riducendo il fabbisogno di fattori produttivi e quindi possono indurre effetti negativi sull'occupazione determinando la distruzione di posti lavoro.

Il prevalere di un circolo negativo innovazione-distruzione posti di lavoro, oppure virtuoso innovazione-crescita, può dipendere dalle condizioni macroeconomiche e dalla capacità redistributiva delle politiche. La presenza di flussi di domanda sostenuti, infatti, rappresenta una condizione determinante per favorire l'articolarsi del circolo virtuoso che va dall'innovazione di prodotto o di processo all'aumento di produzione e, per questa via, della domanda di lavoro. Molto meno utili sono le politiche dell'offerta.

Circa la qualità dell'occupazione e le condizioni di lavoro, le nuove tecnologie presentano, per ciò che riguarda il settore manifatturiero, opportunità e rischi. Tra le opportunità vi è il miglioramento delle condizioni lavorative, in particolare lungo le linee produttive, con una riduzione dello sforzo fisico necessario per compiere le operazioni e minori rischi per la salute. Inoltre, l'aumentato contenuto tecnologico dei processi può implicare la diffusione di innovazioni organizzative ed un aggiornamento delle competenze dei lavoratori. Allo stesso tempo, però, l'automazione e l'introduzione di robot e macchine intelligenti può ridimensionare l'importanza dell'attività umana riducendola al solo compito di sorvegliare il corretto fluire del processo produttivo.

Spostando l'attenzione sui servizi, gli effetti su quantità e qualità dell'occupazione hanno principalmente a che fare con l'emergere dell'economia delle piattaforme online. In termini quantitativi, uno stimolo all'occupazione può derivare dalla possibilità di formalizzare l'erogazione di servizi prima difficilmente formalizzabili. Inoltre, le piattaforme consentono di aumentare in modo estremamente significativo l'offerta di lavoro relativa a servizi tradizionalmente caratterizzati da rigidità quali il trasporto privato su gomma, i servizi per la persona o i servizi intellettuali. Al contempo, tuttavia, le piattaforme espongono ad una pressione competitiva molto acuta tali servizi generando tensioni sociali legate a timori circa la salvaguardia dei livelli occupazionali e, soprattutto, di quelli reddituali – i.e. si pensi alle tensioni generate da Uber nel settore del trasporto privato su gomma.

Guardando alla qualità dell'occupazione, l'economia delle piattaforme pone, come nel caso del manifatturiero, opportunità e rischi. Le opportunità

attengono alla possibilità di svolgere piccole mansioni in modo libero potendo in questo modo beneficiare di quote aggiuntive di reddito. In aggiunta a ciò, le piattaforme costituiscono una rilevante risorsa per la diffusione dell'autoimprenditorialità. I rischi connessi alla rapida diffusione delle piattaforme sono, tuttavia, di assoluta rilevanza. In primo luogo, per coloro che hanno nella piattaforma la propria fonte di reddito principale, le condizioni offerte dalla stessa possono coincidere con un rilevante grado di precarietà della condizione lavorativa (discontinuità del reddito e incertezza circa la durata dell'occupazione stessa, assenza di riconoscimento dello status di lavoratore, assenza di adeguata copertura previdenziale e assicurativa, estrema difficoltà di rappresentanza). Tale condizione di precarietà è in parte determinata dall'assenza di riconoscimento giuridico della condizione dei lavoratori delle piattaforme e dalla pressoché totale assenza di meccanismi di rappresentanza per gli interessi di questi ultimi.

I processi legati ad automazione e nuove tecnologie si accompagnano al processo di globalizzazione che continua a influenzare il modo in cui si distribuisce a livello mondiale la domanda di lavoratori di diverse competenze. Lo sviluppo dei paesi partecipanti dei processi di globalizzazione (Cina e India) e le nuove tecnologie consentirebbero infatti di delocalizzare/sostituire soprattutto le mansioni medie (impiegatizie), comportando così uno scivolamento verso il basso anche per le classi medie. Alcuni mostrano che, per tale via, in termini relativi, i principali sconfitti sarebbero le classi medie impiegatizie piuttosto che quelle dei lavoratori meno qualificati.

Fenomeni di questa portata non sono facilmente affrontabili a livello nazionale, né, d'altro canto, possono essere contrastati con tradizionali politiche dell'offerta. La politica economica deve assumere nuove strategie che non considerino più queste forze come esogene e immodificabili, ma cerchi di indirizzarle in modo da favorire il prevalere dei circoli virtuosi anziché di quelli viziosi.

A questo proposito nuove forme di politica industriale e per la concorrenza appaiono necessarie sia per mantenere i livelli salariali sia per indirizzare la domanda di lavoro. Al contempo, misure di regolamentazione delle nuove forme di lavoro possono, fra le altre cose, dare anche un impulso alla domanda aggregata. Seguendo i suggerimenti di Tony Atkinson, si dovrebbe anche pensare a strategie pubbliche di controllo e indirizzo delle attività innovative, favorendo/incentivando quelle che favoriscono la crescita occupazionale, contrastando invece quelle che possono dar luogo a circoli viziosi su salari/occupazione/diritti. Infine, andando verso processi produttivi in cui si accentua il rischio che "il vincitore prenda tutto", bisogna pensare, oltre che a strategie che attenuino tale rischio, anche a nuove forme di imposizione fiscale che estrarrebbero parte di questi immensi extra-profitti a fini

di redistribuzione e rafforzamento della domanda aggregata (questo è il senso ultimo della discussione su “tassare i robots”).

Più in generale, in ottica mondiale si potrebbero inserire negli accordi internazionali per il libero scambio richieste pressanti di standard sulle condizioni occupazionali delle controparti, come condizione per non imporre dazi sulle importazioni. Inoltre il problema andrebbe affrontato, come altre volte è accaduto in presenza di rivoluzioni tecnologiche, anche attraverso una riduzione generalizzata dei tempi di lavoro. Infine i sindacati dovrebbero assumere un ruolo attivo e non solo difensivo nella gestione dell'intero processo.

#### **14. Le politiche del lavoro**

Le politiche per il lavoro adottate negli ultimi anni dai Governi italiani si sono poste l'obiettivo di aumentare la flessibilità del mercato e di ridurre il costo del lavoro (cuneo contributivo). Si è attuata, quindi, una politica dell'offerta seguendo l'ortodossia economica dominante. Questa politica, tuttavia, pur riducendo le tutele e il potere dei lavoratori e dei sindacati, non sembra in grado di produrre risultati positivi rilevanti e stabili.

In verità l'ipotesi secondo cui la riduzione del costo del lavoro, e quindi un reiterato ricorso agli sgravi contributivi, sia l'unica strada attraverso cui il sistema produttivo italiano possa recuperare competitività, se non associata a una strategia di più lungo respiro che agisca anche sulle caratteristiche del sistema produttivo italiano, appare da rifiutare per numerosi motivi:

In costanza di domanda aggregata, gli sgravi non servono a creare nuova occupazione, ma, al più, a spostare l'occupazione verso le forme contrattuali a minor costo del lavoro (nel caso in discussione, verso il contratto a tutele crescenti).

Ma, date le caratteristiche di alta mobilità del mercato del lavoro italiano (accentuata anche dalle norme contenute nel Jobs Act), nulla garantisce che l'ottenimento di una forma contrattuale a tutele crescenti rappresenti effettivamente l'uscita dalla precarietà (soprattutto laddove gli sgravi vengano ripetuti nel tempo sui nuovi contratti attivati e, similmente a quanto realizzato con gli sgravi 2015-2016, non sia prevista nessuna penalizzazione per chi licenzia occupati per i quali ha goduto in precedenza di sgravi, né, tantomeno, gli sgravi siano concessi condizionatamente a scelte di investimento da parte delle imprese.

Le misure di sgravio hanno un alto costo per il bilancio pubblico (circa 20 miliardi netti nel triennio per quanto riguarda gli sgravi 2015-2016) che andrebbe valutato in base al principio del costo efficacia della misura (ovvero al costo per ogni neo-assunto grazie agli sgravi, o, quantomeno, al costo per ogni lavoratore che ottiene un contratto effettivamente stabile). Laddove gli

sgravi non modificano i comportamenti delle imprese (ovvero, sono concessi per lavoratori che sarebbero stati egualmente assunti, o la stabilizzazione è solo temporanea), il costo efficacia per il bilancio pubblico sarebbe particolarmente elevato e altre misure, a maggiore efficacia e minor costo, andrebbero intraprese.

Si noti che, intervenendo sui contributi previdenziali, una misura di sgravio risulta immediatamente costosa (privando di risorse correntemente utilizzate per finanziare il sistema pensionistico a ripartizione) e il costo sarà nel tempo tanto maggiore quanti più lavoratori “sgravati” verranno coinvolti (ogni punto di riduzione sul totale dei lavoratori ha un costo di circa 2 miliardi l’anno).

Il costo per le finanze pubbliche emergerebbe anche se i contributi non venissero fiscalizzati (se venisse, dunque, proporzionalmente ridotta l’accumulazione figurativa di contributi individuali nello schema contributivo; solo nel lungo periodo contributi esonerati e non fiscalizzati darebbero luogo a minor spesa per pensioni). Ma, se i contributi esonerati non fossero fiscalizzati, da un lato, si ridurrebbero le prestazioni pensionistiche future (già di per sé non rosee), dall’altra si assisterebbe a una mera redistribuzione dai salari (in termini di minori pensioni attese e di maggiori imposte necessarie per finanziare gli sgravi, considerato che le imposte gravano principalmente sul lavoro dipendente) ai profitti (in termini di minore contribuzione a carico dei datori) senza alcuna garanzia che i maggiori profitti agiscano come motore di crescita (soprattutto in presenza, come detto, di sgravi non condizionati).

In aggiunta, paradossalmente, proprio l’esperimento naturale del 2016 – quando gli sgravi sono stati ridotti (ma con un valore pari pur sempre al 12% della retribuzione lorda, rispetto agli sgravi del 30% del 2015) e l’occupazione a tempo indeterminato ha immediatamente smesso di crescere a vantaggio di quella atipica – dimostra quanto alta – e presumibilmente non sostenibile permanentemente per le finanze pubbliche – debba essere la riduzione di costo che sposti le scelte delle imprese dall’occupazione temporanea a quella a tutele crescenti (fermo restando che un puro effetto sul livello dell’occupazione rimane tutto da dimostrare).

Per favorire scelte delle imprese a favore dei contratti stabili anziché di quelli atipici basterebbe, d’altronde, eliminare le forme contrattuali più precarie e prevedere una più stringente regolamentazione dell’uso dei contratti a termine (contrariamente da quanto stabilito dal Decreto Poletti del 2014) e inserire elementi di costo aggiuntivo sui contratti a termine (come inserito nella misura di 1,4 punti percentuali dalla riforma Fornero del 2012), ad esempio introducendo un costo a carico delle imprese che non rinnovino o stabilizzino i contratti a termine (similmente a quanto previsto in altri paesi).

Misure di sola continua riduzione dei costi rischiano di consentire alle imprese di mantenere competitività di costo nel breve periodo, ma non favoriscono

quella riqualificazione della struttura produttiva italiana che dovrebbe invece consentire di posizionarsi su un sentiero di maggiore (e migliore) crescita di lungo periodo.

In generale, occorre ribadire che la domanda di lavoro, necessaria per far crescere l'occupazione, dipende dalla domanda aggregata: se non cresce quest'ultima (fatta di investimenti, spesa pubblica e consumi oltre che di esportazioni) non può crescere l'occupazione.

A questo fine servono allora misure che, anziché offrire incentivi di breve respiro, spingano le imprese ad aumentare e riqualificare gli investimenti, anche nella ricerca (oltre quanto previsto da Industria 4.0). Servono altresì misure che favoriscano la domanda per consumi di famiglie e lavoratori (mediante riduzioni fiscali sul lavoro dipendente, finanziate in primo luogo da recuperi dell'evasione e dell'elusione). E serve un piano di investimenti pubblici (in primis in infrastrutture e per ambiente e territorio), che avrebbe sicuramente un costo efficacia (in termini di ricadute occupazionali e "domanda derivata") maggiore di sgravi a pioggia incondizionati.

Lo Stato – ferma restando la necessità di realizzare finalmente un efficace sistema di politiche attive del lavoro – non dovrebbe poi esimersi dal suo ruolo di prestatore di lavoro, dal momento che in molti settori (welfare, servizi di cura, cultura, ambiente) ci sarebbe spazio per nuovi lavori che, peraltro (si pensi al caso dei servizi di cura), favorirebbero l'aumento della partecipazione lavorativa delle donne. A questo proposito, va sottolineato che le stime più attendibili mostrano come, anche assumendo che ogni nuovo occupato fosse stato assunto unicamente grazie agli sgravi, ogni nuovo posto di lavoro creato nel 2015 sarebbe costato più del doppio di quanto sarebbe costato un nuovo dipendente pubblico.

Si devono poi valutare attentamente gli effetti delle nuove tecnologie sugli equilibri occupazionali, sia attraverso misure che non rendano fiscalmente meno conveniente l'utilizzo del fattore lavoro, sia con un'attenta regolamentazione delle nuove forme contrattuali "falsamente" autonome legate al mondo dei servizi sul web e della sharing economy, sia attraverso il recupero della straordinaria elusione/evasione fiscale da parte delle multinazionali del web, che permetterebbe di recuperare risorse per investimenti pubblici.

Seppur consapevoli della complessità del tema in un contesto di salari bassi e stagnanti, si può poi pensare a come inserire meccanismi di redistribuzione dell'orario di lavoro, pensati per aumentare l'occupazione complessiva, principalmente di chi proviene da nuclei familiari più svantaggiati. Analogamente, andrebbe rivista la normativa che, al momento, rende per l'impresa un'ora di lavoro straordinario più conveniente di un'ora contrattuale. A questo fine, e anche per rafforzare il ruolo del sindacato nella

contrattazione salariale, si possono ripensare le regole della rappresentanza, creando spazi di effettiva partecipazione dei lavoratori alle scelte d'impresa.

## 15. Le tasse

Le tasse accompagnano l'intera storia dell'umanità. Esse sono state definite "un sacrificio individuale per uno scopo collettivo", necessario a finanziare i beni e servizi pubblici. In principio il versamento delle imposte era un impegno sostanzialmente volontario, ma ben presto l'elemento della coazione prevalse, e altrettanto presto, e per lungo tempo, le imposte, non solo sono state sistematicamente impopolari, ma sono state utilizzate anche come uno strumento di sfruttamento, di sopraffazione dei ceti popolari e di appropriazione delle risorse da parte delle classi dominanti per finanziare guerre, conquiste, grandi opere, vite opulente, ecc. Questa ambiguità dello strumento tributario permane: senza tasse non può esistere la civiltà, di troppe tasse si può morire. Tuttavia, a partire dall'affermarsi della democrazia, e della costruzione dei sistemi di welfare, le tasse hanno assunto una diversa funzione e una diversa percezione. Esse infatti diventano lo strumento con cui la grande maggioranza della popolazione costringe i ricchi a contribuire ad una spesa pubblica che va prevalentemente a beneficio dei meno abbienti. L'impopolarità del prelievo si è quindi in certo modo capovolta. Nel dibattito odierno la questione fiscale rappresenta di fatto una discriminante ideologica di fondo tra destra e sinistra, liberali e socialisti, liberisti e keynesiani, capitalisti e sindacati. Tra chi vuole ridimensionare la spesa pubblica, o per lo meno quelli che vengono definiti i suoi eccessi, e chi invece vuole difendere i sistemi di welfare moderni.

E' molto indicativa in proposito la strategia del neopresidente Trump: da un lato egli promette di ridurre le tasse sulle imprese (e cioè sui loro azionisti), e sui contribuenti con i redditi più alti (i ricchi), e dall'altro vuole tagliare la sanità e privatizzare il sistema scolastico con un sistema di *vouchers*. In sostanza le destre vogliono ridimensionare, per quanto possibile il welfare, mentre le sinistre lo difendono. Ed è per questo che le destre accusano le sinistre di essere il "partito delle tasse".

E' quindi piuttosto singolare che il leader del principale partito della sinistra italiana sia l'alfiere delle riduzioni delle tasse sempre e comunque, anche in disavanzo. Si tratta di una strategia tipica delle destre di tutto il mondo ed indice di una sostanziale confusione culturale. E' certo che è opportuno che le tasse siano le più basse possibili dati gli obiettivi di spesa, ed è per questo che la sinistra deve impegnarsi e vigilare sull'efficienza della spesa, sul risparmio e la corretta utilizzazione del denaro pubblico, ma una moderna società democratica non può essere una società a bassa tassazione. Naturalmente le spese per il welfare sono condizionate dal livello del reddito delle singole

economie per cui il suo ulteriore sviluppo non può essere giustificato solo in termini di “diritti”, ma non è lecito ridurre le tasse solo per forzare una riduzione delle spese previdenziali ed assistenziali come sta avvenendo anche in Italia.

In conclusione un Paese come l’Italia, caratterizzato oltre che da una spesa primaria elevata da un altissimo debito pubblico, è destinato a rimanere un Paese ad alta pressione fiscale.

## **16. L’evoluzione dei sistemi fiscali**

Il sistema fiscale italiano non è diverso, almeno in apparenza, dai sistemi in vigore negli altri Paesi OCSE. In tutti questi Paesi, tuttavia, negli ultimi 20-30 anni si è verificata una evoluzione che ha profondamente cambiato la struttura delle diverse imposte. In particolare si sono considerevolmente ridotte le aliquote delle imposte personali sui redditi, soprattutto quelle relative ai redditi più elevati che fino agli inizi degli anni ’80 erano comprese tra il 70 e il 90 %, inoltre le imposte sono diventate “piatte”, cioè con pochi scaglioni, il che di per sé ha determinato un incremento medio relativo della incidenza sulle classi di reddito medio. In sostanza sono stati detassati i ricchi e in alcuni casi anche i poveri, a scapito dei ceti medi. Le imposte sulle società sono state fortemente ridotte, e ciò è dipeso soprattutto dalla concorrenza fiscale indotta dalla globalizzazione e dall’accresciuto potere politico delle classi abbienti; le aliquote sono state fortemente ridotte (dal 45-50% al 25-35% attuale), e ampie possibilità di elusione sono state introdotte come le *patent box*; in questo modo, le società multinazionali hanno potuto ridurre fortemente il loro carico fiscale fino ad azzerarlo; dovrebbe essere ovvio che tutto ciò non va a beneficio della economia bensì a quello di azionisti e manager. I contributi sociali si sono ridotti in molti Paesi e le imposte sui consumi sono aumentate in tutti i Paesi. Le imposte di successione sono state ridimensionate quasi dovunque. E’ evidente che nel complesso l’impatto redistributivo dei sistemi fiscali (già scarso di per sé) si è fortemente ridotto nel periodo dell’egemonia liberista.

Sarebbe necessario quindi cambiare direzione di marcia.

La questione va affrontata innanzitutto a livello internazionale, contrastando con decisione i paradisi fiscali e il sistema *off-shore* che ha giocato un ruolo fondamentale nel modello di sviluppo degli ultimi 30 anni, iperliberista, deregolamentato, finalizzato alla massimizzazione del valore nel breve periodo. Questo sistema, oltre a contribuire a determinare la nutrita serie di crisi finanziarie degli ultimi decenni, ha provocato ed accentuato la crescita delle diseguaglianze, promosso e tutelato gli interessi dei ceti più abbienti di tutti i Paesi, a partire da quelli dei dittatori e della burocrazia corrotta dei Paesi in via di sviluppo, ha dato tutela e rifugio alla criminalità di tutto il

mondo, e ha consentito una enorme evasione ed elusione fiscale soprattutto da parte delle multinazionali, il tutto con il sostegno e la tutela delle grandi banche internazionali. In questo contesto il programma BEPS dell'OCSE (Base Erosion and Profit Shifting), diventato operativo da qualche mese andrebbe sostenuto e rafforzato, abbassando la soglia di fatturato delle società coinvolte (oggi fissata a 845 milioni di dollari), e attribuendo ai diversi Paesi non solo le informazioni relative ai profitti realizzati nelle diverse giurisdizioni, ma anche i profitti stessi riconoscendo che le multinazionali sono un unico soggetto giuridico e fiscale, e non una pluralità di società indipendenti ed autonome, e rendendo pubbliche le relative dichiarazioni.

Per lo stesso motivo va sostenuto con forza a livello europeo la direttiva CCBT (*Common Consolidated Tax Base*) nata da una iniziativa italiana del 1998 e che non si riesce a far approvare proprio perché il suo effetto sarebbe quello di ridurre le pratiche elusive delle multinazionali.

A livello nazionale l'imposta sul reddito va ridisegnata tornando a un sistema con una pluralità di (piccoli) scaglioni e aliquote, o meglio ancora, utilizzando una funzione matematica continua come in Germania; la sua incidenza va ridotta, mentre andrebbero aumentate le imposte a base patrimoniale. Con la disponibilità di informazioni di cui oggi disponiamo si potrebbe seriamente ipotizzare l'introduzione di una imposta personale progressiva sul patrimonio complessivo con aliquote molto basse (al massimo l'1% come aliquota più elevata) che potrebbe assorbire la tassazione sui redditi di capitale. Va rivalutato inoltre il ruolo dell'imposta di successione, continuando ad esentare tutti i patrimoni dei ceti medi, e facendo leva per le ricchezze più elevate non tanto sulle aliquote, quanto su incentivi a redistribuire tra più persone, anche fuori della cerchia familiare, quote di patrimonio poco tassate. Ma le trasformazioni che potrebbero risultare necessarie in futuro sono più sostanziali. Storicamente l'evoluzione dei sistemi fiscali segue l'evoluzione delle basi imponibili, e cioè dell'economia. In questa fase storica si assiste per vari motivi (tecnologici, politici) a una riduzione dei redditi di lavoro che hanno perso in 25 anni circa 10 punti come quota sul valore aggiunto; quindi se si vuole mantenere il gettito fiscale, bisognerà trasferire una quota non trascurabile del prelievo dal lavoro agli altri redditi (capitale). E' questo il significato vero dell'idea di "tassare i robot". A tal fine il passaggio da prelievi sul lavoro a prelievi sull'intero valore aggiunto (come era l'Irap) può contribuire sia a mantenere il gettito che a ridurre il costo del lavoro) così come potrebbe essere utile in futuro trasformare l'imposta sulle società in un'imposta progressiva, limitando al tempo stesso la deducibilità degli interessi. Inoltre sarà necessario verificare se e a che condizioni può essere utile introdurre forme di imposizione direttamente sul sistema internet.

Tuttavia il problema fondamentale del fisco italiano è l'enorme evasione di massa che si aggiunge ad un'altrettanto sistematica elusione da parte delle imprese maggiori. Si tratta, sulla base di cifre ufficiali (Istat), di circa 140 miliardi di euro, l'8% del Pil, il 20% delle entrate fiscali, quasi il 30% di quelle tributarie.

Il problema può essere affrontato se c'è la volontà politica di farlo. E in effetti la riduzione dell'evasione fiscale al livello degli altri Paesi europei più avanzati è una delle sfide di fondo per chi è interessato alla modernizzazione del Paese, ben più del *jobs act*. Il Governo Renzi non ha voluto affrontare questa sfida, pur propagandando presunti e straordinari risultati conseguiti. In realtà solo se e quando i 140 miliardi valutati ogni anno dall'Istat, e stimati in crescita, cominceranno a ridursi, si potrà legittimamente parlare di successo della lotta all'evasione. Quando l'impegno tecnico e politico c'è stato i risultati si sono avuti: basta esaminare le statistiche del gettito relative ai periodi 1996-2000 e 2007-08 per verificarlo. Le proposte esistono fin da un rapporto Nens del giugno 2014 che si concentrava sulla riduzione dell'evasione dell'Iva come strumento per ridurre anche l'evasione delle imposte sui redditi, e potrebbero essere facilmente implementate. Il Governo Renzi ha fatto proprie le proposte relative allo split payment e il reverse charge, le meno incisive, ma ha trascurato tutte le altre, o le ha realizzate in modo da renderle inefficaci. Nel complesso l'azione del Governo Renzi ha realizzato un consistente aumento del potere dei contribuenti a spese di quelli dell'amministrazione, sia per quanto riguarda l'elusione che l'evasione fiscale; l'amministrazione è stata indebolita, penalizzata, delegittimata; la riscossione coattiva pressoché annullata, non sono stati fatti investimenti nell'informatica, le banche dati rimangono inutilizzate. La filosofia seguita è stata quella tipica delle destre in tutto il mondo secondo cui le dimensioni dello Stato (e quindi le tasse) vanno comunque ridotte, mentre il prelievo fiscale è considerato sostanzialmente un furto. Va invece ribadito che sul rispetto degli obblighi fiscali si misura la civiltà di un Paese. Si tratta di un discrimine fondamentale.

## **17. Le banche**

Le banche e i mercati finanziari sono stati al centro della grande crisi del 2007-08. La deregolamentazione e la liberalizzazione del settore e l'innovazione finanziaria che ne è seguita hanno moltiplicato la disponibilità di credito privato nelle economie rendendole potenzialmente più vulnerabili. Nei dieci anni precedenti al 2007 la disponibilità di credito è cresciuta a un tasso del 9% annuo negli Stati Uniti, del 10% in Gran Bretagna, del 16% in Spagna, ben di più di quanto crescesse il PIL. In conseguenza è aumentato il grado di indebitamento delle economie e la loro vulnerabilità a shock esterni improvvisi e imprevedibili con il rischio di crolli con effetti devastanti sulle

economie, data la strutturale prociclicità del ciclo creditizio. Quello che era accaduto nel 1929 si è ripetuto, sia pure con diverse cause ed origini, nel 2007. Va anche ricordato che solo una quota limitata di questo credito si è indirizzata verso il finanziamento di attività reali (salvo quelle edilizie): le transazioni sui mercati secondari risultano di gran lunga più elevate rispetto agli investimenti finali, il che fa pensare che si sia costruito un gigantesco sistema di estrazione di valore non necessario al più efficiente funzionamento dell'economia.

Il funzionamento dei mercati finanziari va quindi ripensato. Per ottenere risultati significativi sarà probabilmente necessario attendere la prossima crisi che, se verranno attuati i propositi di nuova deregolamentazione dei mercati proposta da Trump, non tarderà a manifestarsi. Il problema principale riguarda il ruolo e la dimensione delle banche. Il modello della banca universale si è dimostrato troppo pericoloso e andrebbe rimeditato. Un ritorno alla segmentazione del mercato appare opportuna, non solo e non tanto per una rinnovata distinzione tra banche commerciali e di investimento, quanto per isolare l'attività in derivati dal resto dell'attività bancaria. Sarebbe inoltre utile all'economia il recupero dell'esperienza creditizia specialistica (credito industriale, agrario, edilizio...) anche per ricreare le opportune professionalità e specializzazioni. Andrebbe regolato e contenuto il sistema bancario parallelo. Si tratterebbe in sostanza della correzione della principale caratteristica negativa della globalizzazione liberista degli ultimi decenni.

Per quanto riguarda le banche italiane, la crisi è stata determinata non già da un eccesso di investimenti in prodotti strutturati, come in UK, USA, Germania, ecc. bensì da otto anni di recessione e stagnazione che hanno provocato la perdita di un quinto della produzione industriale, il crollo degli investimenti del 20%, la scomparsa di interi distretti industriali, il fallimento di decine di migliaia di imprese, cosa che ha determinato l'esplosione dei crediti problematici e una debolezza endemica delle banche chiamate al tempo stesso a soddisfare i requisiti prudenziali. Bisognava intervenire tempestivamente costituendo al più presto (e prima che cambiasse la normativa europea) una *bad bank* per smaltire i crediti deteriorati e rimettere in funzione il sistema. Non è stato fatto e la crisi si è trascinata fino alla deprimente conclusione della vicenda MPS. Alla base di tale comportamento vi è stato un pregiudizio ideologico, condiviso dal Governo e rafforzato dalla comunità dei banchieri, contro ogni intervento pubblica diretto nel settore. Se i Monti bonds fossero stati convertiti in azioni tra il 2013 e il 2014 (governi Letta e Renzi) la situazione si sarebbe stabilizzata, non si sarebbero sprecati 10 miliardi di aumenti di capitale, né si sarebbe verificata la massiccia fuga di depositi dal Monte che è la causa principale della richiesta da parte della BCE di una maggiore capitalizzazione della banca. Inoltre il Tesoro avrebbe avuto a

disposizione una banca pubblica con cui gestire eventualmente il fallimento delle piccole banche in crisi, ed eventuali interventi ulteriori. Anche dopo lo stanziamento di 20 miliardi per la ricapitalizzazione delle banche si esita a intervenire prolungando l'agonia di MPS e delle due banche venete sempre a causa dell'esitazione a intervenire tempestivamente e direttamente con soldi pubblici nel capitale delle banche. La crisi attuale deriva quindi essenzialmente da una imperdonabile mancanza di strategia e di consapevolezza da parte degli ultimi Governi.

## **18. La politica industriale**

Una consapevole politica industriale deve tornare a essere centrale nella strategia della politica economica del Governo, così come di fatto accade in tutti i Paesi. Uno strumento fondamentale in Italia dovrebbe essere il recupero di un ruolo attivo delle partecipazioni pubbliche residue che dovrebbero essere concentrate in una holding (distinta e separata dalla CDP), con libertà di dismissioni e acquisizioni e con il compito di promuovere investimenti in settori strategici per la crescita a lungo termine del Paese. Contestualmente, il Tesoro dovrebbe rinunciare ai dividendi che dovrebbero essere reinvestiti. Si tratta dell'ipotesi più prossima all'idea di un fondo sovrano nazionale. Al tempo stesso il Governo (ma anche le Regioni e i Comuni) dovrebbe evitare interventi a pioggia e concentrarsi sulla concessione di finanziamenti attribuiti con bandi pubblici e indirizzati a promuovere l'innovazione tecnologica in settori strategici pre-individuati. Inoltre andrebbe promossa la crescita delle imprese eliminando le misure legislative e regolamentari che si sono accumulate in Italia nel corso del tempo e che di fatto disincentivano la crescita aziendale; imprese troppo piccole sono un ostacolo alla crescita della produttività dell'economia.

La strategia proposta è molto diversa da quella seguita dal Governo Renzi (se mai ce ne è stata una). Con industria 4.0, esso ha cercato di recuperare il terreno per quanto riguarda la digitalizzazione del Paese, ma il processo deve ancora partire. Analogamente la digitalizzazione della PA stenta a decollare e non si vede un disegno e una visione unitaria. Sono stati confermati gli sgravi fiscali per ristrutturazioni e interventi energetici e ambientali, ma senza disegnare una strategia complessiva di trasformazione ecologica di settori dell'economia (a differenza di quanto fatto in altri Paesi, Germania in testa). Si sono predisposti strumenti per affrontare le crisi industriali utilizzando la CDP, ma non si è saputa affrontare la questione delle infrastrutture da una prospettiva generale. Per quanto il piano per la logistica e i porti sia condivisibile (come quello relativo agli interventi delle Ferrovie), esso è rimasto del tutto laterale rispetto all'azione di governo. Gli impegni di spesa sono stati essenzialmente collocati verso gli anni di scadenza (2020) del piano

e di fatto lo stato di avanzamento su tutti i lavori concernenti i corridoi europei è in ritardo a causa della esiguità dei fondi disponibili. Sulla banda larga si rischia di creare concorrenza tra più operatori con relativo spreco di risorse, trattandosi di un monopolio naturale. Si difende l'italianità di Mediaset e si è lasciato che il controllo di Telecom venisse acquisito da Vivendi, si privatizzano le Poste prima di esplorare le sinergie che l'azienda poteva fornire alla digitalizzazione del Paese e con lo sviluppo della logistica di consumo.

In verità la politica industriale di Renzi (come di quelli che lo hanno preceduto) si è basata soprattutto e principalmente su un consistente insieme di misure di detassazione e incentivazione fiscale a pioggia, sicuramente molto gradito alle imprese, ma non in grado di indirizzare il Paese verso un nuovo assetto industriale e neppure di recuperare il potenziale perso durante la crisi. L'idea di fondo è sempre la stessa: se lo Stato riduce il suo perimetro (riducendo le tasse, i contributi ecc.) il mercato, le imprese, troveranno nuova energia e nuove opportunità di crescita a beneficio di tutti. Non si è fatto nessuno sforzo, né si è suscitato nessun dibattito su quali settori potrebbe essere utile sviluppare in Italia con il sostegno pubblico tenendo conto delle esigenze del Paese, delle possibili sinergie con la ricerca e le Università, della possibilità di creare occupazione. Non è stata elaborata nessuna strategia valida per il mezzogiorno, mentre si ripropone drammaticamente la questione del dualismo del Paese. Tardiva è stata anche la predisposizione di patti con Regioni e città che, pur andando nella giusta direzione, appaiono spesso affrettati oltre che imperniati su progetti tirati fuori all'ultimo minuto dai cassetti degli enti locali, e in ogni caso improntati ad una logica frammentaria priva di una visione organica.

In tutte le politiche verso cui sono state indirizzate risorse pubbliche o varati mutamenti di assetto è mancata una vera e propria regia di attuazione e coordinamento degli attori.

## **19. Politiche ambientali ed energia**

Nei prossimi anni il nostro Paese sarà impegnato a raggiungere gli obiettivi concordati nella conferenza di Parigi dello scorso anno. Si tratta di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> del 40% rispetto al 1990. Per l'Italia questo significa -33% rispetto al 2005, e -15/20% rispetto a oggi. Per i consumi civili e quelli relativi ai trasporti si tratta di stabilizzare le emissioni al livello del 1990.

Gli interventi necessari sono molteplici. Per quanto riguarda i trasporti, occorre affrontare la questione della mobilità urbana che richiederà una completa riorganizzazione e riconversione produttiva del settore. In tale contesto il problema dei taxi appare quantitativamente marginale, ma come in tutti i processi di riconversione industriale occorre procedere con gradualità

e tutelando gli interessi degli operatori colpiti dal processo di innovazione. In proposito esistono proposte interessanti. Tra gli obiettivi da porci vi è quello di convertire interamente alla elettricità il trasporto pubblico e fornire incentivi per l'acquisto di auto elettriche o ibride per i privati, tassando di più le vetture tradizionali in relazione alla quantità e qualità delle loro emissioni. In proposito è bene ricordare che alcuni Paesi, come la Norvegia, si sono già posti l'obiettivo di avere solo auto elettriche o ibride entro il 2025. In questo settore sarebbe anche importante intervenire ad incentivare lo sviluppo di capacità produttive specifiche in questo settore utilizzando lo strumento della politica industriale.

Per quanto riguarda l'edilizia, è già previsto che a partire dal 2019 le nuove costruzioni siano mediamente a zero consumo energetico, mentre per quelle già esistenti occorre individuare misure rivolte non più alla singola unità abitativa, bensì a interventi di riqualificazione energetica su interi edifici in modo da ottenere riduzioni dei consumi del 60-70%. Esistono soluzioni finanziarie che consentono di effettuare questi investimenti senza la necessità di anticipare il capitale, cartolarizzando i risparmi derivanti dai minori consumi futuri (in proposito già esiste una proposta Enea). Il settore pubblico dovrebbe comunque essere il primo a partire riqualificando l'enorme patrimonio esistente: L'urgenza per queste iniziative è massima, ed essa contribuirebbe fortemente al rilancio dell'edilizia e dell'occupazione.

In questo contesto andrebbe anche incentivata e facilitata la riqualificazione del settore delle costruzioni in modo da introdurre anche in Italia una apposita industria delle ristrutturazioni che consente drastiche riduzioni di costi e tempi. Alcuni esempi relativi ad altri Paesi mostrano come l'industrializzazione del processo consente di riqualificare un intero edificio in pochi giorni azzerando il costo dell'energia per chi vi abita. Anche in questo settore sarebbero necessari interventi di politica industriale volti a far crescere la nuova tecnologia.

Per quanto riguarda l'energia, le energie rinnovabili dovranno fornire oltre il 50% della produzione entro il 2030. Un ruolo centrale verrà dal fotovoltaico data la drastica riduzione dei prezzi e le buone condizioni di soleggiamento del Paese. In particolare la generazione decentrata potrà vedere il passaggio dai 700.000 impianti attuali, a 1-2 milioni di impianti collocati prevalentemente su edifici (tetti) e collegati con batterie. Occorrerà favorire l'autoconsumo e consentire di vendere l'energia solare, valorizzando i servizi alla rete che gli impianti solare+accumulo sono in grado di fornire, introducendo le opportune modifiche legislative.

In questo contesto l'Enel ha effettuato un deciso riorientamento della sua strategia energetica puntando su rinnovabili, mobilità elettrica e *smart grids*.

Non così Eni che dovrebbe rapidamente diversificare le proprie strategie per non rischiare di rimanere con enormi investimenti inutilizzabili.

Per quanto riguarda il controllo diretto delle emissioni, sembra opportuno riconsiderare il meccanismo dell'*emission trading* che non sembra stia funzionando bene. Dopo la firma dell'accordo sul clima infatti, il prezzo delle emissioni di CO<sub>2</sub> si è ridotto del 40% scendendo a 5 euro/ton, mentre un prezzo adeguato dovrebbe essere di almeno 20 euro/ton. L'alternativa agli EMS è l'introduzione di una *carbon tax* che viene di nuovo presa in considerazione nel dibattito degli specialisti, eventualmente affiancata da una *border carbon tax* per evitare distorsioni nella concorrenza. Oggi in Svezia, paese che utilizza una *carbon tax* fin dal 1991 il prezzo euro/ton ha raggiunto i 136 euro, senza conseguenze negative. I proventi dell'imposta potrebbero essere utilizzati per ridurre i contributi sociali e il costo del lavoro.

## 20. **Welfare: le politiche sociali**

Le politiche sociali non servono solo a rispondere ai bisogni delle persone in grave disagio economico o sociale, ma interessano aspetti cruciali della vita di tutti: potere avere dei figli, potere invecchiare serenamente, potere essere aiutati se si cade in una situazione di difficoltà, temporanea o permanente, poter vivere una vita autonoma e piena se ci si trova a confrontarsi con problemi di disabilità o invalidità. La risposta a queste domande non può continuare a essere affidata alle sole famiglie, né essere risolta esclusivamente attraverso trasferimenti monetari. Non mancano solo i soldi, manca anche il tempo. La domanda di cura, grazie anche all'invecchiamento della popolazione, è aumentata, mentre le persone che possono dare aiuto sono calate, a causa non solo del diminuito numero di adulti presenti nelle famiglie ormai generalmente mononucleari, ma anche dell'aumento dell'età pensionabile che trattiene al lavoro le donne e della cresciuta mobilità geografica che rende sempre più difficile attivare la rete delle relazioni parentali.

Occorre quindi intervenire agendo su quattro pilastri principali:

- la costruzione di una rete di servizi per l'infanzia: dagli asili nido ai doposcuola e prescuola e al tempo pieno nella scuola dell'obbligo. Bisogna in particolare affrontare il tema del costo dei servizi per i bimbi fino ai 3 anni, molto onerosi per famiglie dei ceti economici bassi o medio bassi, come si è fatto per quelli per bimbi fra i 3 e i 5 anni che pesano sulle famiglie solo per quanto riguarda il costo della mensa. Occorre inoltre una razionalizzazione dei trasferimenti monetari che porti, finalmente, all'unificazione in un unico assegno per i figli degli attuali assegni familiari e delle detrazioni fiscali per figli a carico, superando i problemi dell'incapienza e quello di una inadeguata

valutazione della condizione economica dei beneficiari che affliggono gli istituti in essere.

- la definizione di un piano nazionale per la non autosufficienza, incentrato sulla domiciliarità e articolato in funzione del grado di bisogno, che migliori la qualità della vita delle persone cui è diretto, assicurando al tempo stesso un contenimento dei costi che derivano dalla ospedalizzazione, o istituzionalizzazione ad altro titolo, di persone che hanno, prevalentemente e semplicemente, bisogno di essere aiutate a svolgere le normali attività della vita quotidiana.

- la definizione di una rete di ultima istanza: una misura di contrasto alla povertà, di tipo universale, che superi l'attuale categorialità e frammentarietà degli interventi. Con l'obiettivo non solo di sostenere con un trasferimento monetario i 4 milioni e mezzo di individui che si trovano in povertà assoluta, senza cioè la possibilità di garantire a sé e alla propria famiglia una vita dignitosa, ma anche di potenziare, mettendoli in rete, i servizi che ne favoriscano l'inclusione attiva, la possibilità cioè di riprendersi in mano la propria vita in piena autonomia. Servizi per la formazione e per l'impiego per quanto riguarda gli adulti, servizi contro la dispersione scolastica e per la piena tutela sanitaria, per quanto riguarda in particolare i minori.

- la definizione di un piano integrato di interventi a favore delle persone con disabilità che ne favorisca la vita indipendente, e che interessi non solo l'inserimento lavorativo -a partire da una più corretta applicazione della legge 68 del 1999 e la programmazione di una azione di sistema per l'utilizzo della classificazione Icf - e la salute, ma anche, ad esempio, l'accessibilità delle case e dei luoghi pubblici, nonché la mobilità territoriale.

Più in generale, va ripensata la relazione fra welfare e crescita economica: la crescita economica non deve essere considerata una precondizione per la produzione delle risorse che il welfare potrà avere a disposizione. Gli investimenti nel welfare sono infatti essi stessi motore per la crescita e lo sviluppo umano. Investire in servizi alla persona significa infatti favorire uno sviluppo economico trainato dalla domanda interna, significa inoltre attivare occupazione, che deve essere professionalizzata e non più irregolare. Si tratta infatti di settori ad alta intensità di manodopera. Settori particolarmente in grado di attivare occupazione femminile, anche nel sud del paese. Nei servizi sociali e in generale del welfare sono inoltre presenti occasioni importanti di innovazione tecnologica e organizzativa su cui anche le imprese private possono profittevolmente investire. Si pensi alla domotica, ma anche alla robotica nella cura alle persone, all'informatizzazione degli ausili e così via. Né va dimenticato che l'esempio degli altri Paesi mostra che i tassi di attività (soprattutto femminili) sono fortemente correlati all'esistenza di una rete

efficiente di servizi, e che quindi un welfare efficiente rappresenta un importante contributo alla crescita di un Paese.

Il livello di arretratezza e di squilibrio territoriale che caratterizza il nostro paese, nel campo dei servizi, rende inoltre necessaria la definizione di un percorso, articolato su obiettivi di servizio di breve e di lungo periodo, differenziati territorialmente, e sostenuti finanziariamente, con la finalità di portare le regioni più arretrate in questi campi, tipicamente le regioni del sud del paese, a colmare progressivamente il gap che le divide da quelle più avanzate.

## 21. **Un welfare per i giovani**

La forte crescita della povertà assoluta nelle fasce giovanili - è povero poco meno del 10% dei giovani nella fascia di età compresa fra i 18 e i 34 anni - ci aiuta a capire quanto sia importante la realizzazione veloce di una misura universale di contrasto alla povertà.

Ma occorre anche agire su altri fronti, oltre a quello ovviamente primario della creazione di lavoro, per garantire ai giovani di potere decidere in autonomia i propri percorsi di vita. Questo significa ad esempio mutare orientamento nelle politiche per la casa, indirizzando gli aiuti non tanto all'acquisto dell'abitazione di proprietà quanto al sostegno per il pagamento degli affitti e alla creazione di disponibilità di alloggi.

Occorre, come si è detto, investire per una diffusione adeguata e omogenea sul territorio nazionale, riducendone in particolare i costi per quelli rivolti alla fascia 0-2 anni, andando così incontro ai bisogni delle giovani coppie.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, le interruzioni di carriera, le basse retribuzioni e la precarietà del lavoro giovanile pongono, nel campo del welfare, la necessità di favorire la creazione di ammortizzatori sociali che non penalizzino le carriere intermittenti con cui i giovani si devono confrontare e di misure volte a tutelare le loro future pensioni. Occorre disegnare da subito un percorso di maturazione dei diritti pensionistici in grado di tenere conto non solo dei periodi in cui si è lavorato e versato contributi effettivi ma anche di quelli di disoccupazione involontaria, quando cioè si è cercato attivamente lavoro ma non lo si è trovato, certificati dai servizi per l'impiego.

## 22. **La sanità**

La salute è un bene fondamentale per ognuno di noi e per l'intera collettività. Lo afferma l'articolo 32 della Costituzione.

Da quasi 40 anni, il nostro Paese si è dotato di un sistema sanitario che tutti riconoscono poco costoso (oltre 2 punti di Pil in meno di Francia e Germania), alquanto efficace (siamo ai primi posti in Europa quanto a morti potenzialmente evitabili attraverso interventi sanitari tempestivi e

appropriati) e relativamente equo (l'accesso ai servizi è indipendente dalla condizione economica e sociale del singolo).

Tali risultati non ci devono tuttavia indurre a pensare che il Servizio sanitario nazionale sia un patrimonio acquisito per sempre, né tanto meno che sia privo di debolezze: esso va continuamente salvaguardato e rinnovato.

L'obiettivo è evitare che la crisi economica e il declino culturale continuino a mettere a dura prova il nostro sistema, attraverso revisioni e ridimensionamenti che vanno oltre il pur necessario contenimento delle inefficienze e il doveroso contributo alla finanza pubblica. Per quanto grave, la crisi non può diventare la giustificazione di un rovesciamento dei principi, non può essere utilizzata per smantellare il nostro Servizio sanitario nazionale.

Ormai da parecchi anni la sanità pubblica si sta progressivamente indebolendo. Le esperienze di troppe persone ce lo confermano: le procedure di accesso ai servizi sono sempre più complicate, i ticket sono più elevati del prezzo delle prestazioni, i tempi di attesa sono talvolta incompatibili con il bisogno di accertare rapidamente un sospetto diagnostico, molte donne faticano a trovare nel consultorio familiare l'aiuto di cui avrebbero bisogno, la qualità della vita delle persone non autosufficienti è condizionata dalle difficoltà di bilancio delle Asl e degli enti locali, i bambini con diabete faticano a frequentare la scuola senza mettere a rischio la continuità dei trattamenti di cui hanno bisogno. E la recente scelta di assicurare i nuovi farmaci per l'epatite C solo ai malati più gravi costituisce un pericoloso precedente di selezione delle persone cui vengono garantite terapie efficaci.

Di fronte a tali difficoltà, è necessario impegnarsi a rinnovare e rafforzare il nostro sistema per evitare di lasciare in eredità alle future generazioni una società completamente priva di tutele.

Per questo, vanno contrastati o eliminati:

- il superamento implicito dell'universalismo nella tutela della salute, perché costerebbe molto di più e ridurrebbe le tutele ai più deboli;
- ogni forma strisciante di riduzione dei diritti e dei Livelli essenziali di assistenza (Lea), a partire dalle scelte che rendono paradossalmente più costoso il ricorso alle strutture pubbliche rispetto a quelle private;
- l'impiego di lavoro precario e sottopagato all'interno della sanità pubblica, nei servizi esternalizzati o nelle strutture accreditate;
- le diseguaglianze nell'accesso ai servizi e nella qualità delle cure, perché esse sono destinate a ricadere sempre sui più deboli, mentre possono essere almeno in parte evitate;
- il disinteresse per la strategia europea "la salute in tutte le politiche", perché la subordinazione della salute agli interessi economici o settoriali (dall'industria alimentare ai trasporti, dall'ambiente e al gioco d'azzardo) incidono pesantemente sullo stato di salute della popolazione.

E al contempo è necessario:

- il riconoscimento del valore (non solo economico) del lavoro di cura svolto da centinaia di migliaia di professionisti, spesso mortificati da condizioni di lavoro demotivanti, intervenendo sull'organizzazione del lavoro, le competenze e le relazioni fra professionisti e favorendo il recupero del senso di appartenenza degli operatori della sanità;
- l'impegno per un nuovo rapporto di fiducia fra cittadini, professionisti, sistema sanitario e medicina, basato su competenze tecniche riconosciute, capacità relazionali meno impersonali, valutazioni indipendenti e immuni da logiche puramente economiche;
- Il recupero del merito in tutte le scelte che riguardano i vertici e i responsabili della sanità pubblica (professionisti e manager, a livello nazionale, regionale e locali) superando logiche di fedeltà, familismo e autoreferenzialità;
- promuovere una politica del farmaco che garantisca l'innovazione a prezzi ragionevoli e a tutti coloro che ne possono trarre reale beneficio e che promuova la concorrenza ovunque possibile;
- il sostegno alla domiciliarità, e non solo alle cure domiciliari, evitando ogni forma di istituzionalizzazione, perché il ricovero in strutture residenziali mortifica le capacità residue delle persone fragili, peggiora la qualità della loro vita e comporta costi molto elevati;
- il rafforzamento di politiche integrate per la salute mentale, perché la crisi aumenta i disturbi mentali e trascina le persone verso condizioni di malessere, anche fisico, sempre più difficili da contrastare;
- vanno accelerati e rivisti i processi di informatizzazione, troppo spesso avviati a costi elevati, con tempi eccessivi e risultati parziali, con l'obiettivo di semplificare l'accesso ai servizi, garantire trasparenza delle procedure e delle liste di attesa, migliorare la gestione delle informazioni a beneficio del paziente e del sistema, e controllare i costi del sistema e il funzionamento e l'efficienza delle singole strutture.
- va varato un piano di investimenti per l'ammodernamento strutturale e tecnologico della sanità pubblica, perché la qualità e la sicurezza dei luoghi delle cure sono componenti fondamentali dell'assistenza e dell'ambiente di lavoro nonché segno del valore attribuito dalla collettività ai beni pubblici;
- gli investimenti vanno finanziati con risorse pubbliche, per evitare complessi e costosi progetti di finanza privata destinati a condizionare per decenni non solo il costo ma anche il funzionamento dei servizi.

## **23. Superare le discriminazioni di genere**

Il superamento di ogni discriminazione, di diritto e di fatto, nei confronti delle donne è un obiettivo a cui deve essere posta particolare attenzione nel disegnare le politiche in ogni ambito di azione.

Particolarmente importante è battersi per superare le discriminazioni per quanto riguarda il lavoro: tutti gli indicatori relativi al lavoro – livello di occupazione, tasso di inattività, livello retributivo, diffusione del part time involontario, ecc. - dimostrano infatti la situazione peggiore in cui si trovano le donne.

Per fronteggiare questo problema occorre innanzitutto ridurre le barriere all'ingresso e alla permanenza nel mercato del lavoro che derivano dalle condizioni familiari e in particolare dalla cura dei figli. In Italia infatti 2/3 delle donne che hanno avuto un figlio abbandonano il lavoro entro 2 anni dalla sua nascita.

Questo obiettivo richiede, da un lato, il ricorso a politiche di sostegno economico che permettano di fronteggiare i costi diretti che derivano dall'avere dei figli: aumentano le necessità di consumo per casa, cibo, vestiti, istruzione, cura, trasporti, tempo libero ecc.

D'altro lato, occorrono politiche di conciliazione fra tempo di cura e tempo di lavoro per affrontare i costi indiretti, che derivano dal tempo che è necessario a curare, educare e far crescere i figli. Tempo che si pone in concorrenza con quello dedicato al lavoro pagato, riducendo le possibilità di guadagno e le prospettive di carriera delle donne. Occorre potenziare la sostituibilità dei padri alle madri non solo nei congedi per maternità e paternità, ma anche nei congedi per malattia dei figli, rendendoli meno onerosi; potenziare la rete dei servizi, con particolare attenzione ai costi di quelli rivolti alla fascia 0-2 anni; sostenere le reti di cura informali; potenziare i servizi al di fuori dell'orario scolastico per i bimbi di età superiore ai 5 anni.

Occorre poi favorire misure di flessibilità nell'organizzazione del tempo di lavoro (quali, ove possibile, flessibilità dell'orario di entrata e uscita dal lavoro a parità di orario giornaliero, e conti del tempo (flextime) in cui si accumulano ore lavorate per poi godere di permessi).

Un'attenzione particolare deve essere dedicata a contrastare la violenza maschile nei confronti delle donne, insistendo in modo particolare sulla prevenzione, attraverso azioni quali: l'educazione alla relazione nelle scuole, la realizzazione di una comunicazione e informazione rispettosa della rappresentazione di genere, la formazione di tutte le professionalità (personale sanitario, forze dell'ordine, personale dei servizi sociali, ecc.) che entrano in contatto con episodi di violenza di genere compreso lo stalking.

Occorre inoltre potenziare le forme di assistenza e sostegno alle donne che subiscono violenza e ai loro figli, rafforzando la rete dei servizi territoriali e dei

centri antiviolenza e garantendone una adeguata e omogenea diffusione sul territorio nazionale.

Particolarmente importante è garantire adeguata tutela alle donne e ai loro figli in caso di separazione da uomini violenti, impedendo in ogni caso l'affidamento condiviso di questi ultimi.

## **24. Il Mezzogiorno**

Vi sono molti che oggi difendono gli interessi dei Paesi dell'Europa meridionale e della stessa Francia rispetto allo strapotere della Germania e alle sue politiche che tendono ad approfittare della maggiore forza economica per colpevolizzare (se non criminalizzare) e penalizzare economicamente i Paesi più deboli, dai quali tuttavia continua a drenare risorse a beneficio dei propri cittadini. E' sorprendente che negli anni passati la stessa attenzione non sia stata dedicata alla politica antimeridionalista che i Governi di centro-destra hanno posto in essere nel nostro Paese e che hanno fortemente aumentato le diseguaglianze tra nord e sud. Anche in questo caso la sinistra ha subito l'ondata localista e isolazionista che prevaleva nell'Italia del nord rinunciando ad una battaglia di civiltà e correttezza storico-culturale. Anche in questo caso una redistribuzione funzionale al benessere di tutti veniva definita e considerata puro assistenzialismo con grave danno per tutti. A questo proposito le responsabilità delle classi dirigenti meridionali sono evidenti e consistenti: opportunismo, inadeguatezza, disinteresse per quanto veniva predicato (ed attuato) contro i loro concittadini. Di fatto il Mezzogiorno rappresenta ancora oggi il buco nero del processo di unificazione dell'Italia. In 160 anni le classi dirigenti non hanno saputo (voluto?) unificare il Paese. Se si guarda a quanto è avvenuto in poco più di 20 anni in Germania vi è ampio motivo di riflessione.

La crisi ha ulteriormente aggravato le condizioni delle regioni meridionali; un terzo della produzione industriale è andato perduto, e così 500.000 posti di lavoro. La crisi riguarda non solo la specializzazione produttiva, ma anche la struttura e la forza delle imprese, il progressivo impoverimento del capitale umano, con la ripresa dell'emigrazione e il collasso delle Università. E' anche evidente una carenza sempre più pronunciata delle classi dirigenti. Occorre intervenire subito con una programmazione di interventi pluriennale. Lo sviluppo del sud è anche un'opportunità rilevante per il nord e le sue imprese. Nel Mezzogiorno esiste una forte carenza di infrastrutture, dai porti agli interporti, alla viabilità, alla rete ferroviaria, alla salvaguardia del territorio, al risanamento delle periferie urbane, all'istruzione. Questi investimenti sarebbero tutti ad alto moltiplicatore e in grado di produrre occupazione e recupero di produttività, come e più che nelle altre zone del Paese. Se tutto il

Paese investe consapevolmente sul sud e sul suo sviluppo la battaglia può essere vinta con benefici per tutti.

Occorre una strategia consapevole e a lungo termine. E occorre pensare a poteri sostitutivi in caso di carenze delle classi dirigenti. Anche l'abituale strategia adottata nel caso di scioglimento delle amministrazioni locali in presenza di infiltrazioni mafiose va ripensata, in quanto il modello, commissariamento da parte del Ministero degli Interni e nuove elezioni dopo alcuni mesi, non sembra fornire più le necessarie garanzie.

## **25. L'immigrazione**

Secondo le conclusioni dell'ultimo rapporto del Censis, senza immigrati l'Italia sarebbe un Paese sull'orlo della catastrofe demografica. Gli immigrati sostengono il nostro welfare, il nostro sistema pensionistico e interi settori della nostra economia. Ma al tempo stesso questi flussi, necessari, devono essere gestibili e sostenibili. Nel 2016 sono sbarcati in Italia circa 181.000 migranti. È un numero enorme, che crea un clima di emergenza continua, che impedisce di gestire il fenomeno in maniera razionale ed efficace. Occorre operare sulle cause principali di questo processo: l'instabilità e la conflittualità nel Mediterraneo e nel Medio Oriente. È urgente sviluppare una politica estera nuova e ambiziosa, che preveda intese con i paesi di provenienza - come la Libia - e programmi di cooperazione internazionale adeguati a contenere e limitare i flussi entro dimensioni gestibili. Dobbiamo poi istituire corridoi umanitari, che sono necessari soprattutto per i ricongiungimenti familiari nel caso dei profughi siriani. Le espulsioni non possono essere l'unica soluzione al problema dell'immigrazione. I dati dimostrano che solo una minima parte degli irregolari viene effettivamente rimpatriata. L'accoglienza non può essere solo uno slogan; deve essere diffusa, fatta con piccoli nuclei. Devono farla i sindaci e le associazioni locali di volontariato.

Non possiamo concepire una politica dell'immigrazione prescindendo da un quadro europeo oggi segnato da gravi fratture, egoismi e divisioni. Occorre superare il sistema di Dublino per la gestione dei richiedenti asilo, andando verso una politica comune europea per i rifugiati. Finora non solo questo non è stato fatto, ma, soprattutto per l'opposizione dei paesi dell'Est del gruppo di Visegrad, non è stata data attuazione nemmeno al programma di ripartizione volontaria di 160.000 profughi, approvato nel 2015 dai Paesi Membri nel pieno dell'emergenza umanitaria. Proprio per l'incapacità di costruire una soluzione comune al problema, l'Europa ha dovuto cedere al ricatto della Turchia, che ha chiesto e ottenuto sei miliardi di euro per trattenere i quasi tre milioni di profughi siriani presenti sul suo territorio. Tutto questo ignorando le sistematiche violazioni dei diritti umani che avvengono nel Paese.

Manca, a livello europeo così come sul piano nazionale, una condivisione delle responsabilità. Invece di affrontare il problema con un approccio globale basato sull'accoglienza diffusa e uniforme, si è consentita una distribuzione ineguale dei flussi. Bisogna ispirarsi ai modelli virtuosi, come, con tutti i suoi limiti, il caso tedesco per quanto riguarda l'Europa. Oppure all'esperienza di alcune regioni italiane o alla rete dei comuni SPRAR. In Italia c'è poi un altro enorme problema da risolvere, legato alla presenza sul nostro territorio di quasi mezzo milione di migranti irregolari. Sono stati definiti «invisibili» e sono un bacino sommerso di manodopera per l'economia illegale, la criminalità e potenzialmente anche per il terrorismo. La prima cosa da fare è farli emergere. Per questo occorre superare la Bossi-Fini e abolire il reato di clandestinità e porre rimedio alla grave e perdurante mancanza di una disciplina dello *ius soli*, che rende la nostra legislazione sulla cittadinanza obsoleta e causa di ingiustizia per centinaia di migliaia di ragazze e ragazzi nati nel nostro paese da genitori stranieri. Dobbiamo rivedere la legislazione sugli ingressi e concepire permessi temporanei per ricerca d'impiego, politiche attive del lavoro dedicate, misure e processi di mediazione in grado di accompagnare integrazione e inclusione sociale, occupazionale e culturale.

Al richiedente asilo deve essere chiesto di partecipare ad attività utili per la comunità, di impegnarsi nella formazione professionale e nell'apprendimento della lingua. Si deve favorire l'insediamento in borghi abbandonati, come è avvenuto a Riace nella Locride.

Naturalmente, il tema dell'accoglienza e dell'integrazione dei migranti economici e dei richiedenti asilo va inquadrato nel più ampio contesto della questione sociale italiana. Senza una soluzione strutturale a questa pesante situazione, basata su investimenti pubblici, misure contro la povertà, la disoccupazione giovanile e di lungo periodo, difficilmente il problema dell'immigrazione può avere una soluzione duratura e acquistare la sua dimensione relativa. Solo in un contesto di questo tipo un'immigrazione gestita e controllata, di entità sostenibile alle necessità del paese, può diventare un ingrediente indispensabile per la crescita e lo sviluppo del paese e della democrazia.

## **26. La scuola, l'Università e la ricerca**

La caratteristica fondamentale dell'approccio alle riforme del Governo Renzi è stata quella di determinare in ogni caso rotture, divisioni, contrapposizioni, secondo una logica amici-nemici che, a ben vedere, riguardava principalmente una parte rilevante della sua *constituency* e del suo stesso partito. La questione di fondo era ideologica: le tradizionali posizioni della sinistra italiana non dovevano avere più legittimità: esse rappresentavano comunque il vecchio, qualcosa da rimuovere e "rottamare". Nel caso della riforma scolastica, il

“nemico” era inizialmente il sindacato, ma ben presto sono diventati gli insegnanti. Si è adottato un approccio burocratico-amministrativo composto di valutazione, autonomia, poteri del preside, politica del personale, competenze scolastiche, mentre la riforma doveva essere concepita come problema culturale in cui l’innovazione didattica avrebbe dovuto prevalere. Il modello adottato implica inevitabilmente un aumento delle diseguaglianze nei livelli di insegnamento tra le diverse zone del Paese e delle città, il contrario di ciò che sarebbe necessario. Ciò di cui avrebbe invece bisogno la scuola italiana è una modernizzazione dei programmi, un ripensamento dei cicli scolastici, una migliore qualità dei docenti, una carriera per i docenti, e investimenti rilevanti per ridurre le distanze tra le scuole di migliore qualità e le altre, rivalutando il ruolo sociale dei docenti, limitando le ingerenze indebite delle famiglie, prevedendo concorsi regolari per le assunzioni, ecc. Ora il Governo Gentiloni è costretto a tornare indietro (anche troppo) su alcuni punti della riforma cercando un accordo con i sindacati: è stata giusta l’introduzione nella nostra scuola dell’alternanza tra studio e lavoro, ma al solito con fondi insufficienti e senza adeguata regia. Rimane non coordinato il canale dell’istruzione professionale di competenza statale con quello di competenza regionale e manca un Sistema Nazionale di valutazione formato da personale competente e indipendente.

Anche la ricerca pubblica non ha avuto nessuna razionalizzazione visto che non si è posto mano alla dispersione dei centri e al loro scarso coordinamento. L’Italia rimane nel mezzo delle due grandi direttrici della ricerca, quella dei grandi progetti diretti ai paradigmi tecnologici e mettono insieme alte capacità realizzative industriali, Università, centri di ricerca (che può solo svolgersi come partecipazione a progetti di ricerca internazionali, in primo luogo quelli europei) e quella che si adatta alle situazioni concrete e ad esigenze tecnologiche specifiche. Di fatto l’Italia non segue né l’una né l’altra. Sebbene siano stati aumentati, dopo anni di tagli, i fondi per la ricerca pubblica, questi sono stati allocati in modo da suscitare una vera e propria sollevazione della comunità scientifica. L’eccessivo affidamento a criteri di mercato, soprattutto attraverso criteri di valutazione i cui esiti vengono utilizzati in maniera molto discutibile, si è riprodotto nell’Università producendo gli stessi problemi della scuola di determinare una frattura e differenziazioni che senza *governance* e correttivi del processo, rischiano di penalizzare pesantemente gli Atenei meridionali, non si capisce con quale vantaggio per il Paese. Al tempo stesso il personale docente di ruolo è stato falciato (-18%!) e l’onere didattico è stato trasferito a giovani docenti, spesso precari, che invece necessiterebbero di tempo per studiare, maturare, pubblicare. Così non si può andare avanti. Nel mondo moderno l’istruzione a

tutti i livelli e nel corso dell'intera vita, è un *driver* fondamentale di sviluppo e civiltà.

## **27. La pubblica amministrazione**

Le difficoltà operative in cui versa la PA italiana sono note, così come numerosi sono stati i tentativi di riforma "generale". Il fatto che tutti siano falliti, o lo saranno presto, dovrebbe far riflettere. Il problema di fondo è che la questione non può essere affrontata secondo una logica totalizzante, organicistica e basata su una visione giuridico-formale, come se la PA fosse una entità omogenea. Certo sono necessarie norme di contesto uniformi, ma i compiti specifici delle singole amministrazioni sono diversi e quindi lo devono essere anche le norme, le procedure, le professionalità, i criteri di assunzione, e in alcuni casi anche le retribuzioni che li caratterizzano. Il diritto amministrativo non può diventare una gabbia paralizzante. E le riforme della PA non si possono fare contro chi lavora nella PA, bensì con il loro sostegno ed impegno diretto: la retorica dei "fannulloni", per quanto giustificata da alcuni episodi e comportamenti, è pura demagogia e va respinta. Occorre predisporre veri e propri "piani industriali" per ciascun settore e ufficio. La possibilità di riorganizzare periodicamente gli uffici in relazione ai compiti e alle funzioni deve essere assicurata. I dirigenti devono essere messi in grado di assumersi le loro responsabilità; quindi ad essi vanno assicurati, e garantiti, margini di discrezionalità, oltre che di autonomia.

La professionalità del personale non deve concentrarsi solo o prevalentemente sulla formazione giuridica; si deve far ricorso sempre più anche a professionalità economiche, manageriali, ingegneristiche, ecc.

Occorre reintrodurre nella PA specializzazioni oggi carenti, eliminate nel corso del tempo. Numerose funzioni che sono state affidate a veicoli societari utilizzati il più delle volte per eludere vincoli di bilancio, o relativi alle assunzioni o alle retribuzioni, vanno reinternalizzate.

Vanno studiati con cura i motivi giuridico-organizzativi che oggi ostacolano la realizzazione di opere o attività. Non è accettabile che il ciclo delle opere pubbliche in Italia sia oggi mediamente di 9 anni. Questi ostacoli vanno rimossi. Va intrapreso in tutti i settori (dalle tasse agli appalti) un programma di forte delegificazione. Questo impegno dovrebbe rappresentare uno dei compiti principali di un nuovo Governo.

Il blocco delle assunzioni va gradualmente superato, soprattutto per le funzioni di più elevata qualifica, a partire dai ministeri, dalla scuola, dall'Università, dalla Sanità.

La funzione pubblica è altamente specialistica. Nella PA risiedono (o dovrebbero risiedere) la cultura, l'esperienza, e le conoscenze più avanzate di un Paese. Immaginare che la PA possa essere gestita secondo la logica tipica

delle imprese che operano sul mercato, è un errore concettuale, oltre che pratico: chi produce beni pubblici non può operare secondo pure logiche di mercato.