
per la politica
Idee



Rassegna mensile dei periodici di cultura politica

MARZO 2014



CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO STAMPA

Testata	Titolo	Pag.
L'EUROPA, LA CRISI ECONOMICA E LA PROVA ELETTORALE		
ITALIANIEUROPEI D'alema Massimo	<i>L'EUROPA CHE VOGLIAMO</i>	1
ITALIANIEUROPEI Schulz Martin	<i>MAGGIO: PER L'EUROPA È ORA DI CAMBIARE</i>	4
ITALIANIEUROPEI Gualtieri Roberto	<i>VERSO UNA DIMENSIONE POLITICA DELL'UE</i>	11
IL MULINO Salvati Michele	<i>QUALCHE RAGIONAMENTO (E UNA CONCLUSIONE) SULLA CRISI</i>	17
IL MULINO La Malfa Giorgio	<i>L'EURO E LA CRISI DELL'EUROPA</i>	32
IL MULINO Prodi Romano	<i>UN IMPERO, PIÙ IMPERI</i>	43
AREA Alquati Teresa	<i>CANE MANGIA CANE: L'UE E LA BANCA D'ITALIA</i>	55
LAVORO E CRESCITA		
ITALIANIEUROPEI Madia Marianna	<i>LA CRESCITA PRIMA DELLE REGOLE</i>	57
FORMICHE Treu Tiziano	<i>CONTRO LA CRISI, ANCHE IL LEGISLATORE SI INGEGNI</i>	62
FORMICHE Cazzola Giuliano	<i>PER NON AVERE UN FUTURO "A TERMINE"</i>	64
AGGIORNAMENTI SOCIALI Ambrosanio Maria Flavia/Balduzzi Paolo	<i>FINANZA PUBBLICA: BILANCIO DELLE "LARGHE INTESE"</i>	66
ASPENIA	<i>Int. a Conti Fulvio: IL SISTEMA ITALIA E LA FORZA DEL BRASILE</i>	80
WEB, DIRITTI E COMUNICAZIONE		
FORMICHE Pitruzzella Giovanni	<i>DIRITTI NELLA RETE, LA SFIDA È ANCHE CULTURALE</i>	89
IL MULINO Biancalana Cecilia	<i>IL POPULISMO NELL'ERA DI INTERNET</i>	91
CULTURA POLITICA		
ALTERNATIVE PER IL SOCIALISMO Bertinotti Fausto	<i>DALL'OLIGARCHIA NASCE IL CANNIBALISMO POLITICO</i>	101
AGGIORNAMENTI SOCIALI Sorge Bartolomeo	<i>PROSPETTIVE PER UNA "BUONA POLITICA"</i>	113
ATTUALITÀ		
AGGIORNAMENTI SOCIALI Pizzolato Filippo	<i>LA LEGGE ELETTORALE NEL GIUDIZIO DELLA CORTE COSTITUZIONALE</i>	123
CIVILTÀ CATTOLICA Salvini Gianpaolo	<i>EUTANASIA LEGALE PER I MINORI IN BELGIO</i>	133
MICROMEGA Preve Marco/Sansa Ferruccio	<i>DUE COUNTRY BOSS DI NOME CLAUDIO</i>	138
MICROMEGA Montanari Tomaso	<i>LA MERCIFICAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE NELL'ITALIA DI MATTEO RENZI</i>	152
FORMICHE Fassino Piero	<i>LA CITTÀ AL CENTRO</i>	162
AFFARI ESTERI		
ITALIANIEUROPEI Pezzotti Luciano	<i>L'IMPEGNO ITALIANO IN UN PAESE IN FIERI</i>	164
ITALIANIEUROPEI Gaudiano Alessandro	<i>COSA LASCIAMO IN AFGHANISTAN IN TERMINI DI SOLIDITÀ ISTITUZIONALE E PROGRESSO SOCIALE</i>	168
AREA Fazzolari Giovanbattista	<i>IL RISIKO DELLA NATO - I RISCHI DELL'EUROPA</i>	175

MARZO 2014

Sommario

Testata

Titolo

Pag.

Numero chiuso il 27 marzo 2014

Massimo D'Alema*è presidente della Fondazione Italianieuropei*

L'EUROPA CHE VOGLIAMO

L'Europa che va al voto nel prossimo mese di maggio è, come non mai, un'Europa attraversata da un profondo e drammatico malessere sociale e da un'incertezza sul suo futuro, da una preoccupante diffidenza nelle sue classi dirigenti politiche e nelle sue istituzioni, sia nazionali che comunitarie. Mentre il mondo si è rimesso in movimento, nel tentativo di uscire dalla più grave crisi economica, finanziaria e sociale del dopoguerra, l'Europa stenta a ripartire.

Dobbiamo reagire, non possiamo lasciare i cittadini europei in balia della sfiducia o della rivolta populista, senza alcuna prospettiva. È compito dei progressisti rilanciare una visione europeista rinnovata, consapevoli della limitata efficacia delle politiche attuate su scala nazionale, della incerta legittimazione delle decisioni prese su base intergovernativa e, viceversa, della forza di un'Europa unita e rappresentativa.

La sinistra riformista ha messo in campo alcune grandi novità.

Innanzitutto, per la prima volta, noi vogliamo offrire ai cittadini europei la possibilità di scegliere il presidente della Commissione, che non dovrà più scaturire da opache trattative fra governi, ma dovrà essere indicato dal voto popolare. Quindi, per la prima volta, le elezioni saranno davvero europee. La posta in gioco sarà reale: il voto conterà.

I progressisti si presentano agli elettori esprimendo un candidato che è senza dubbio tra le personalità politiche più "europee" che siano oggi sulla scena. Martin Schulz, infatti, ha legato tutta la sua passione ed esperienza politica alle istituzioni comunitarie. La sua storia non lo qualifica come rappresentante di uno Stato nazionale, ma come uno dei più importanti fautori del processo politico e democratico europeo. Un impegno, questo, al quale si è dedicato durante tutto il suo percorso politico e istituzionale, come presidente di commissione parlamentare, come capogruppo, come presidente del Parlamento europeo.

I progressisti propongono un programma di profondo cambiamento, che, in primo luogo, investe direttamente, come già accennato, i processi democratici a livello europeo e che va nel senso di uno spostamento

dalla dimensione intergovernativa a quella sovranazionale, ovvero di un riequilibrio di poteri tra Consiglio da una parte e Parlamento e Commissione dall'altra. È indubbio, infatti, che il prevalere delle politiche dettate dai paesi più forti in seno al Consiglio ha determinato una perdita di credibilità che talvolta sfocia in aperta ostilità delle opinioni pubbliche dei paesi economicamente più fragili contro l'insieme delle istituzioni europee.

Secondo pilastro del programma è il superamento del "dogma" dell'austerità. Sappiamo bene che ciò non significa negare la necessità del rigore nella gestione della spesa pubblica, ma implica una maggiore solidarietà tra gli Stati europei. Occorre un'armonizzazione delle politiche fiscali e degli standard sociali, spostando il peso della tassazione dal lavoro alla rendita finanziaria per liberare risorse a favore di crescita e sviluppo. Occorre mutualizzare il debito e prevedere piani di investimenti che puntino sull'innovazione e sostengano le piccole e medie imprese. A questo proposito, quello dei progressisti è un programma puntuale e concreto di misure che possono essere realizzate nel breve e medio periodo, con l'obiettivo di imprimere quella svolta necessaria, e dunque percepibile nella vita quotidiana dei cittadini, alle politiche economiche europee.

Terzo pilastro è il rafforzamento della proiezione europea sullo scenario internazionale, e in particolare sull'area del Mediterraneo, che, per evidenti ragioni geopolitiche, è sempre stata prioritaria nella politica estera dell'Italia e ha acquisito nuova importanza strategica in seguito alla tumultuosa stagione delle rivolte arabe. Guardando a Est, invece, l'Europa si confronta con l'assertività nazionalista di Putin. Su questo fronte va scongiurato il rischio di una nuova guerra fredda, ma deve essere ferma la condanna e determinata l'azione in tutte le sedi diplomatiche contro ogni forma di aggressione e violazione dei diritti umani, da qualsiasi parte essa provenga. L'Europa, consapevole della sua unicità, che affonda le proprie radici in principi e valori di pace, democrazia e solidarietà, non può sottrarsi alle responsabilità a cui è chiamata in un mondo fortemente globalizzato, multipolare e in continuo mutamento.

Ci presentiamo alle elezioni, infine, con una novità di fondo: il PD parte integrante di una rinnovata sinistra europea. L'anomalia italiana è ormai alle spalle, grazie a una scelta politica che non rappresenta una conversione ideologica del nostro partito, ma la presa d'atto che una grande forza, sia pure culturalmente plurale e innovativa come il Partito Democratico, ha il suo spazio naturale, insieme a progressisti, socialisti, socialdemocra-

tici e laburisti europei, nel PSE. D'altro canto, vogliamo partiti europei più forti, che rappresentano il migliore antidoto al ritorno dei nazionalismi e senza i quali è difficile avere un'Europa più unita e democratica. Non siamo in campagna elettorale per riaffermare una retorica europeista di maniera, ma per segnare il profondo cambiamento di un'Europa che così com'è non solo non funziona, ma non dà risposte alle domande legittime dei suoi cittadini. Possiamo vincere. In campo c'è anche una sinistra più radicale, a cui guardiamo con interesse perché non cavalca la retorica antieuropeista, ma non c'è dubbio che la sfida per il primato sia tra socialisti e popolari, che chiedono il voto sulla base di proposte alternative.

Il voto di maggio deciderà quale sarà la guida e dunque la direzione che prenderà l'Europa del prossimo futuro. Noi vogliamo un'altra Europa. Un'Europa diversa da quella che conosciamo, più democratica e inclusiva, che metta al centro della sua azione crescita, lavoro e innovazione.

Martin Schulz

*è presidente del Parlamento europeo e candidato del PSE
alla presidenza della Commissione europea*

MAGGIO: PER L'EUROPA È ORA DI CAMBIARE

Mentre gli ucraini sulle barricate sognano l'Europa della democrazia e dei diritti, gli svizzeri mettono in discussione uno dei principi cardine dell'integrazione, la libera circolazione delle persone. Questa contraddizione ci invita a riflettere sulle luci e le ombre del progetto europeo, sui molti traguardi raggiunti – fra i quali senza dubbio bisogna includere la moneta unica – e su un'eccessiva ossessione per freddi target e meccanismi intergovernativi, che antepongono la somma degli interessi nazionali alla ricerca del bene comune. Di fronte alla crisi di fiducia dei cittadini europei, che si manifesta anche nella diffusione di movimenti euroscettici, non è più possibile preservare lo status quo e continuare a ignorare il vacuum democratico che caratterizza le istituzioni europee.

I recenti avvenimenti lungo i confini dell'Unione ci spingono a riflettere sul significato dell'identità europea, sul nostro progetto politico e sul futuro comune che vogliamo costruire.

Il caso del voto svizzero contro l'immigrazione è sintomo di un chiaro allontanamento da una delle conquiste fondamentali per l'Unione: la libera circolazione delle persone e dei lavoratori. Il paese elvetico, con il voto referendario, ha voluto esprimere il suo rifiuto nei confronti di uno degli elementi chiave dell'Europa, anche se la stessa preoccupazione non è stata sicuramente rivolta alla libera circolazione dei capitali.

Dall'altra parte, l'Ucraina. Per i cittadini ucraini scesi in piazza Maidan, l'Unione rappresenta tutto ciò che è loro negato: Stato di diritto, democrazia, libertà civili, benessere, stabilità.

Per molti cittadini dell'Unione invece, la rivoluzione ucraina pro-europea e allo stesso tempo il voto svizzero sono stati un piccolo shock. Com'è possibile che gli ucraini abbiano dimostrato una tale voglia di avvicinarsi

a un'Unione ancora in crisi, a bassa crescita, alta disoccupazione e che impone un fardello di regole e burocrazia ai suoi cittadini? E, dall'altra parte, com'è possibile che i cittadini svizzeri, con il loro benessere, con la loro bassissima disoccupazione, abbiano invece voluto mettere a rischio le relazioni con il loro più importante partner commerciale e la partecipazione a programmi culturali e di ricerca comuni?

Svizzera e Ucraina obbligano noi cittadini dell'Unione a una riflessione sulla nostra identità, sui nostri valori, sulle fondamenta su cui poggia la nostra Unione. Su cosa vogliamo salvare e cosa invece vogliamo riformare, su come vogliamo affrontare le sfide che abbiamo davanti, dal riscaldamento globale ai movimenti migratori, dal sistema economico ai nuovi diritti. Come vogliamo affrontare queste sfide? Uniti o divisi? Conservando o avanzando? Inseguendo o mostrando la nostra leadership come europei?

L'EUROPA ZOPPICANTE

Molto è stato detto e scritto sull'origine della crisi che ha intrappolato il continente negli ultimi cinque anni: abbiamo parlato di crisi dei *subprime*, bolle immobiliari, cartolarizzazioni, *leverage*, *bad loan*, *bad banks*, *troike* e *spread*. È in parte vero che, se la crisi non è nata in Europa, in Europa ha trovato la sua espressione più grave: il peso dell'interdipendenza tra debito sovrano e banche è stato sostenuto dai cittadini, che hanno dovuto assistere a un deterioramento dei salari, dei servizi e della solidarietà europea. Il consolidamento delle finanze pubbliche è stato pagato soprattutto da chi non aveva responsabilità nel deterioramento di quelle finanze.

Mentre gli Stati Uniti all'inizio della crisi svilupparono un sostanzioso pacchetto di stimolo per l'economia, noi siamo rimasti alla finestra ad aspettare che la crisi si materializzasse in tutta la sua forza prima di intervenire. Quanti posti di lavoro sono stati inutilmente persi? Quante aziende hanno dovuto chiudere perché l'Europa intervenisse? I programmi di salvataggio sono arrivati e hanno effettivamente evitato il peggio, ma hanno lasciato dietro di sé una striscia di disillusione, cinismo e stanchezza nei confronti dell'Europa e della democrazia.

IL PESO

DELL'INTERDIPENDENZA

TRA DEBITO SOVRANO

E BANCHE È STATO

SOSTENUTO DAI CITTADINI,

CHE HANNO DOVUTO

ASSISTERE A UN

DETERIORAMENTO

DEI SALARI, DEI

SERVIZI E DELLA

SOLIDARIETÀ EUROPEA.

È vero che la governance economica è stata rafforzata e che siamo ora meglio equipaggiati per prevenire crisi future. Grazie soprattutto al Parlamento europeo l'azione di controllo e correzione degli squilibri delle finanze pubbliche non è più alla mercé di accordi tra Stati che creano eccezioni e deroghe a loro piacimento. Il quadro normativo è ora molto più forte e veramente europeo.

Ancora grazie all'intervento del Parlamento europeo sono state create regole per mettere fine ai comportamenti più nocivi del settore finanziario. È stato creato un sistema europeo di supervisione finanziaria con agenzie indipendenti e sanzioni, anche penali, per comportamenti illeciti e con un possibile rischio sistemico. È stato posto un limite a un sistema di incentivi distorto per l'assegnazione di bonus a banchieri che tanto avevano contribuito, nella fase precedente alla crisi, a creare squilibri sistemici. Il Parlamento ha sostenuto la creazione di una tassa sulle transazioni finanziarie, che ora viene discussa dagli Stati membri. Su questi temi, il confronto con gli Stati membri, specialmente alcuni, è stato a volte aspro. Ciononostante non possiamo non ammettere che l'intervento dell'Unione in materia macroeconomica è stato – per utilizzare un lessico caro agli economisti – prociclico: agli Stati membri sono stati chiesti maggiori sforzi nel consolidamento di bilancio, tagli, austerità, senza dall'altra parte creare uno strumento per rilanciare una domanda interna depressa e investimenti al palo.

Mentre sull'altra sponda dell'Atlantico si creavano strumenti e politiche innovative per il rilancio dell'economia, sia a livello di politica economica federale, sia a livello di banca centrale, l'Europa si è impegnata principalmente a estinguere le fiamme. Vediamo ora i segnali di una debole ripresa, ma ancora troppo fragile per abbassare significativamente l'alto tasso di disoccupazione, soprattutto giovanile, e per fermare l'emorragia di piccole e medie imprese in chiusura. Stiamo sottoutilizzando il nostro capitale e le nostre risorse, e il gap di competitività e crescita con i nostri partner-competitor mondiali continua ad allargarsi. L'Europa ha bisogno di un cambiamento radicale.

PER UN'EUROPA PROGRESSISTA

I partiti euroscettici, e anche alcune voci a sinistra, guardano all'euro come la causa di tutti i mali: una moneta troppo forte che non riflette il differenziale di competitività tra i vari paesi della zona euro. Rifiuto

fermamente queste critiche alla moneta unica, una delle conquiste più importanti dell'Unione europea dalla sua creazione.

L'euro e la Banca centrale europea hanno garantito nei loro primi quindici anni di vita un rafforzamento del mercato unico, hanno eliminato le incertezze legate alle fluttuazioni del mercato della valuta all'interno della zona euro, hanno semplificato la vita a chi voleva fare impresa e garantito la stabilità dei prezzi anche in paesi come l'Italia in cui, prima, l'inflazione intaccava i risparmi delle famiglie. È vero, è scomparso lo strumento della svalutazione competitiva, ma non siamo più negli anni Ottanta: in un'economia ormai integrata come quella dell'eurozona, in cui la catena di produzione di beni e servizi è altamente interdipendente, la svalutazione non avrebbe aiutato più le economie in difficoltà. L'euro ha funzionato come cuscinetto anti-shock (la Grecia senza l'euro sarebbe andata direttamente in fallimento, scenario che abbiamo evitato) e la Banca centrale, con la sua autorevolezza e il suo programma di Outright Monetary Transactions, è intervenuta laddove i governi avevano esitato, garantendo l'unità dell'area euro.

Il problema non è mai stato l'euro, ma la nostra politica economica. L'Unione si è focalizzata quasi totalmente sul lato dell'offerta, mentre i consumi hanno affrontato una lunga inesorabile crisi, aumentando gli squilibri. L'ingresso dei socialdemocratici nella coalizione di governo tedesca e il conseguente avvio di politiche di stimolo, come l'introduzione del salario minimo, rappresentano già un importante segnale di una politica economica più equilibrata per la Germania e per l'Europa.

Anche a livello dell'Unione dobbiamo continuare a correggere gli squilibri. Il Parlamento europeo si è fortemente battuto per creare un quadro finanziario pluriennale per l'UE che fosse all'altezza delle sfide da affrontare. Abbiamo contrastato la retorica secondo la quale, considerati gli sforzi degli Stati membri a livello nazionale, fosse necessario replicare a livello europeo la diminuzione del bilancio pluriennale. Questa tendenza era purtroppo maggioritaria fra i governi europei, ciononostante il Parlamento è riuscito a ottenere alcune importanti concessioni per quanto riguarda la flessibilità nell'uso del bilancio, lo stanziamento di maggiori fondi per la Garanzia per i giovani, per lottare contro la disoc-

L'EURO E LA BANCA
CENTRALE EUROPEA HANNO
GARANTITO NEI LORO PRIMI
QUINDICI ANNI DI VITA
UN RAFFORZAMENTO DEL
MERCATO UNICO, HANNO
ELIMINATO LE INCERTEZZE
LEGATE ALLE FLUTTUAZIONI
DEL MERCATO DELLA
VALUTA ALL'INTERNO
DELLA ZONA EURO,
HANNO SEMPLIFICATO
LA VITA A CHI VOLEVA
FARE IMPRESA E GARANTITO
LA STABILITÀ DEI PREZZI

cupazione giovanile, una clausola di revisione del bilancio e la creazione di un gruppo di lavoro, presieduto da Mario Monti, per riformare un sistema di risorse proprie che permetta di andare oltre la contabilità miope di ogni paese, del “quanto do e quanto ricevo”, e garantisca al bilancio dell’Unione i fondi necessari per perseguire l’interesse comune invece che la somma di quelli nazionali.

Ma il bilancio dell’Unione da solo, pur essendo un formidabile strumento d’investimento per l’economia reale, per le regioni e i territori, e per la ricerca, non è però lo strumento adatto a creare una politica macroeconomica a livello europeo. La creazione di una vera politica economica europea deve essere uno dei temi centrali della prossima legislatura e di conseguenza delle prossime elezioni europee di maggio.

L’azione dell’Unione europea non può essere fatta semplicemente di “target” – fra i quali il più noto è il famigerato 3% –, senza un pensiero politico forte che la sostenga. I target sono certamente uno strumento utile perché gli Stati membri si “appropriano” delle politiche europee, creando obiettivi nazionali per il raggiungimento di un risultato comune. Ma da soli, che si guardi all’occupazione giovanile, alla partecipazione delle donne al mondo del lavoro, alle politiche ambientali ed energetiche, non sono sufficienti. I target sono necessari anche in campo sociale, ma l’Unione ha bisogno soprattutto di politiche. La Commissione europea deve essere un’istituzione assolutamente imparziale, ma non può essere un’istituzione neutrale.

Utilizzando un paragone calcistico, alcuni vorrebbero fare della Commissione europea un semplice arbitro tra squadre di calcio. La mia idea invece è che le istituzioni comunitarie, Commissione *in primis*, debbano avere il ruolo di allenatore, che scelga i giocatori, dia una strategia per affrontare la partita, sia responsabile dei successi, ma anche degli insuccessi della squadra. E quando i risultati sono insoddisfacenti non si cambia l’arbitro, si cambia il giocatore.

OSARE LA DEMOCRAZIA

La stampa e i media danno una rilevanza sproporzionata alla crescita dei movimenti populistici, euroscettici, antieuropei e xenofobi, a volte anche correndo il rischio di cancellare le differenze che esistono all’interno di

L’AZIONE DELL’UNIONE
EUROPEA NON PUÒ ESSERE
FATTA SEMPLICEMENTE
DI “TARGET”, SENZA
UN PENSIERO POLITICO
FORTE CHE LA SOSTENGA

questa galassia di partiti antagonisti a quelli considerati “tradizionali”. Credo, ad esempio, che non sia in alcun modo corretto assimilare gli elettori del Movimento 5 Stelle in Italia a un euroscettico britannico sostenitore del partito UKIP (Partito per l’Indipendenza del Regno Unito). Ciò che muove molti elettori del M5S è una richiesta di cambiamento radicale, trasparenza e riforma delle istituzioni, e – a livello europeo – la fine dell’austerità soprattutto per chi è stato più fortemente toccato dalla crisi. L’UKIP, invece, vuole semplicemente portare il Regno Unito fuori dall’Unione europea. Accomunare questi partiti e movimenti nell’immagine unica dell’euroscetticismo è un errore grossolano e fuorviante. Dobbiamo essere in grado di distinguere la critica all’Europa di un europeista dalla critica all’Europa di un antieuropeista. Io sono il primo critico dell’Europa, e penso che un cambiamento radicale sia indispensabile, ma nella direzione opposta a quella indicata dagli euroscettici. Credo che le soluzioni vadano cercate in un rafforzamento delle istituzioni comunitarie, unico antidoto al riemergere degli egoismi nazionali e delle pulsioni centrifughe. Credo che solo insieme possiamo trovare risposte adeguate a questa crisi e che il male di questi anni sia stato principalmente la troppa poca e troppa tardiva solidarietà fra gli Stati europei. Nei Trattati non c’è scritto come uscire dalla crisi e l’Unione non è riuscita a imprimere una direzione chiara. Abbiamo subito un’Europa che si è spesso occupata di dettagli, ma ha lasciato da parte il senso profondo della sua missione, offrendo il fianco agli euroscettici. Mentre sugli argomenti più importanti, la Commissione ha rimesso le chiavi dell’Europa ai ventotto Stati che, perseguendo prima di tutto l’interesse nazionale, hanno dimostrato l’inefficienza e l’incapacità di leadership in un intergovernamentalismo a somma zero. È arrivato il momento per la politica europea di tornare a osare: osare il cambiamento, osare la solidarietà, ma soprattutto “osare la democrazia”. Dopo cinque anni di crisi, di frustrazioni, di disoccupazione crescente, mantenere lo *status quo* non è più un’opzione. In molti mi hanno detto di aspettare, di non candidarmi alla presidenza della Commissione europea. Le motivazioni sono state numerose: l’Europa non è ancora pronta, come tedesco non potresti mai essere eletto, rischieresti di politicizzare la Commissione europea e incrinare gli oliati meccanismi della cooperazione interistituzionale.

È ARRIVATO IL MOMENTO
PER LA POLITICA EUROPEA
DI TORNARE A OSARE:
OSARE IL CAMBIAMENTO,
OSARE LA SOLIDARIETÀ,
MA SOPRATTUTTO
“OSARE LA DEMOCRAZIA”

A tutte queste critiche ho risposto negativamente. Dopo la più importante crisi economica e di fiducia della storia dell'Unione, potevamo continuare a ignorare il *vacuum* democratico nell'elezione della Commissione? Se non ora quando? E perché non potrebbe un tedesco presentare le sue idee per cambiare l'Europa ed essere votato o non votato in base alle sue proposte? E chi crede che la Commissione europea sia un organo apolitico, si sbaglia. La Commissione europea odierna riflette una maggioranza di centrodestra che esisteva al tempo della sua creazione nel Consiglio europeo e nel Parlamento europeo.

La scelta di creare un vero dibattito europeo per le elezioni europee ha già dato i suoi frutti. Gli altri più importanti partiti politici europei – popolari, liberali, verdi e la sinistra unitaria – hanno seguito l'esempio dei progressisti e hanno proposto un candidato alla presidenza.

Ci troviamo finalmente di fronte alla possibilità concreta di dare sostanza e volto alla tanto invocata unione politica. I progressisti europei sono pronti a cogliere questa sfida e questa responsabilità, per ridare peso, voce e speranza ai cittadini europei, ai lavoratori, ai giovani, che credono che un'altra Europa è possibile. Anche per l'Europa, questa volta sarà... la volta buona.

Roberto Gualtieri*è europarlamentare del Partito Democratico*

VERSO UNA DIMENSIONE POLITICA DELL'UE

La scelta del presidente della Commissione europea sulla base del risultato delle elezioni e dell'indicazione da parte dei partiti politici europei dei rispettivi candidati può innescare un circolo virtuoso tra legittimazione democratica delle istituzioni dell'Unione e progressiva costruzione di un vero sistema politico europeo. La concreta possibilità che alla presidenza della Commissione venga eletta, inoltre, sulla base di una piattaforma programmatica ambiziosa, una figura dallo spiccato profilo europeo come Martin Schulz può offrire ai Socialisti e democratici l'opportunità di assumere la guida del rilancio in senso progressista del processo di integrazione.

Il voto che al Congresso del PSE di Roma ha sancito la nomina di Martin Schulz a candidato dei Socialisti e democratici alla presidenza della Commissione europea costituisce un passaggio di grande rilievo nella definizione del profilo di un nuovo "europeismo progressista" capace di offrire una guida politica all'Unione dopo la lunga stagione dell'egemonia conservatrice. La possibilità di imprimere una svolta alle politiche europee nella direzione della crescita, dell'occupazione e della coesione sociale è legata infatti in modo inscindibile alla capacità di perseguire la costruzione di una democrazia europea imperniata sulle istituzioni comunitarie. Solo superando la contraddizione tra il carattere europeo delle politiche (*policies*) necessarie al governo della moneta unica e quello nazionale della politica (*politics*) sarà infatti possibile legittimare la progressiva costruzione di un vero governo economico dell'euro, dotato di risorse e competenze sufficienti ad andare oltre una governance basata sulle regole e inevitabilmente fondata sul primato della disciplina di bilancio e delle politiche dell'offerta.

In questo quadro, la scommessa di un'elezione del presidente della Commissione sulla base del risultato del voto europeo e dell'indicazione da

parte dei partiti politici europei dei rispettivi candidati rappresenta un passaggio fondamentale e una leva, che può attivare un circolo virtuoso tra legittimazione delle istituzioni dell'Unione e progressiva costruzione di un vero sistema politico europeo. La piena "parlamentarizzazione" della procedura che porta all'elezione del presidente della Commissione, fino ad oggi caratterizzata da un negoziato di tipo intergovernativo tra gli Stati membri, determinerà la politicizzazione di una figura (e quindi di un'istituzione) che finora ha sempre avuto un carattere prevalentemente (anche se in realtà solo in apparenza) tecnico, e ne aumenterà la legittimazione democratica e l'*accountability* dinanzi ai cittadini. Ciò a sua volta rafforzerà inevitabilmente la Commissione nei confronti del Consiglio europeo e il Parlamento nei confronti del Consiglio, riequilibrando il pilastro comunitario dell'Unione rispetto a quello intergovernativo, oggi decisamente prominente. Inoltre, il confronto tra i *top-candidates* dei diversi partiti favorirà una maggiore "europeizzazione" della campagna elettorale per il Parlamento, finora fortemente segmentata tra i diversi Stati membri e totalmente ancorata al dibattito interno di ciascuno di essi, incentivando la formazione di un embrione di spazio politico a dimensione continentale imperniato sui partiti politici europei.

È quindi significativo che sia stato il PSE a lanciare questa sfida nel suo congresso di Praga, proprio all'indomani delle elezioni del 2009 e della riconferma di Barroso, che avevano segnato il punto di massima debolezza politica del socialismo europeo e di maggiore forza del PPE. Dalle urne era emerso infatti un Parlamento con una chiara maggioranza conservatrice (che si affiancava a quella ancora più schiacciante presente nel Consiglio), che si esprime nelle nomine ai vertici delle istituzioni dell'Unione e nelle politiche da essa realizzate. Peraltro, Barroso era stato indicato dal PPE come il proprio candidato alla presidenza della Commissione già prima delle elezioni (al congresso di Varsavia), mentre il PSE non era stato in grado di fare lo stesso e successivamente si era malamente diviso in aula al momento del voto, con la maggioranza del gruppo S&D che si era astenuta, i socialisti francesi che avevano votato contro e spagnoli, portoghesi e inglesi che avevano votato a favore.

LA PIENA
"PARLAMENTARIZZAZIONE"
DELLA PROCEDURA CHE
PORTA ALL'ELEZIONE
DEL PRESIDENTE DELLA
COMMISSIONE DETERMINERÀ
LA POLITICIZZAZIONE DI
UNA FIGURA CHE FINORA
HA AVUTO UN CARATTERE
PREVALENTEMENTE TECNICO

Se quindi, per certi aspetti, si potrebbe persino dire che nel 2009 la transizione verso la politicizzazione della Commissione si era già avviata sotto l'egida del PPE, va sottolineato che Barroso era il presidente della Commissione uscente, e che la sua prima elezione nel 2004 era stata il risultato di una complessa trattativa tra governi nella quale né il Parlamento né gli elettori né i partiti politici europei avevano avuto alcun ruolo. Anzi, come Tony Blair ricorda con orgoglio nelle sue memorie, Barroso aveva alla fine prevalso su Guy Verhofstadt, sostenuto da Chirac e Schröder, grazie alla determinazione con cui il premier britannico aveva voluto una figura che garantisse che l'UE non si sarebbe sviluppata in senso federale (e che peraltro era stata al suo fianco nel sostegno alla guerra di Bush in Iraq).

La riconferma di Barroso non si caratterizzava dunque come una proposta politica del PPE rivolta all'elettorato, ma come un impegno alla continuità che il Parlamento uscito dalle urne doveva limitarsi a garantire, esprimendo il proprio consenso (secondo la formulazione pre-Lisbona dei Trattati in vigore in quel momento) alla scelta compiuta dai governi su una figura che avrebbe garantito una linea conservatrice e non avrebbe messo in discussione la preminenza Consiglio europeo sulla Commissione. Le modalità della rielezione di Barroso dimostravano, comunque, la forza egemonica del PPE e la sua capacità di esprimerla in forme coerenti con quel "metodo dell'Unione" fondato sul primato del metodo intergovernativo che sarebbe stato teorizzato da Angela Merkel. Dopo questa sconfitta, la decisione del PSE di avviare una procedura democratica di selezione del proprio candidato alla successione di Barroso collegata alla definizione di una piattaforma programmatica, e la successiva qualificazione di questa strategia come il tentativo di costruire una "politica europea" (*European politics*) per dare corpo e sostanza democratica al rafforzamento delle istituzioni dell'Unione introdotto dal Trattato di Lisbona (risoluzione di Varsavia del dicembre 2010), costituivano dunque un vero e proprio rilancio politico. Il PPE veniva sfidato a misurarsi fino in fondo sul terreno della "politicizzazione" dell'UE, e l'elaborazione programmatica assegnava una inedita (per i socialisti) centralità al metodo comunitario e alla necessità di declinare compiutamente su quel piano una nuova agenda progressista che andasse oltre sia il tradizionale riformismo nazionale che le suggestioni globaliste e "mercantiste" di una Terza via, il cui impianto era ormai radicalmente messo in discussione dalla crisi economico-finanziaria.

Di fronte alla determinazione e ai passi concreti precocemente assunti dal PSE, che già nel novembre 2011 definì criteri e procedure per la selezione del proprio candidato alla presidenza della Commissione, al congresso di Bucarest del 2012 anche il PPE si espresse a favore di tale procedura, che fu quindi solennemente sancita dal Parlamento europeo con l'approvazione a larghissima maggioranza della sua risoluzione del 20 novembre 2012. Tuttavia, molti Stati membri hanno mantenuto una posizione di scetticismo e in molti casi di aperta ostilità alla prospettiva di una parlamentarizzazione e politicizzazione della scelta del presidente della Commissione, e il PPE ha a lungo esitato prima di prendere atto che sarebbe stato politicamente impossibile sottrarsi alla sfida lanciata dai socialisti con la candidatura di Martin Schulz, e di arrivare alla designazione di Jean-Claude Juncker al congresso di Dublino dopo un acceso duello con Michel Barnier. Ancora adesso molti ritengono (e alcuni auspicano) che il Consiglio europeo non terrà conto dei candidati designati dai partiti e che il prossimo presidente della Commissione sarà scelto dopo una normale trattativa tra governi, sottovalutando sia la portata dell'innovazione istituzionale introdotta dal Trattato di Lisbona sia soprattutto la dinamica politica innescata sulla base degli orientamenti assunti dai partiti politici europei.

Per quanto riguarda il primo aspetto, occorre sottolineare come, in base all'articolo 17.7 del Trattato sull'Unione europea, il presidente della Commissione sia ora "eletto" dal Parlamento europeo su proposta del Consiglio europeo, e non più "nominato" da quest'ultimo e "confermato" dai deputati, e che la proposta del Consiglio europeo, formulata con un voto a maggioranza qualificata, deve tenere conto del risultato delle elezioni europee e delle successive consultazioni con il Parlamento. Inoltre, l'elezione (a voto segreto) richiede la maggioranza assoluta degli aventi diritto, e non più solo quella dei votanti, il che rafforza ulteriormente la posizione del Parlamento.

Ma è soprattutto il processo politico che si è innescato ad apparire difficilmente reversibile. In primo luogo, anche Liberali, Verdi e Sinistra europea (GUE) hanno designato il loro *top candidate* (rispettivamente Guy Verhofstadt, la "coppia" José Bové e Ska Keller, e Alexis Tsipras), e tra i principali gruppi parlamentari solo l'ECR dei Tory britannici si è

IL PPE HA A LUNGO
ESITATO PRIMA DI PRENDERE
ATTO CHE SAREBBE STATO
POLITICAMENTE IMPOSSIBILE
SOTTRARSI ALLA SFIDA
LANCIATA DAI SOCIALISTI
CON LA CANDIDATURA
DI MARTIN SCHULZ

sottratto a questa procedura. Peraltro, occorre sottolineare come quasi tutti i candidati abbiano, in forme diverse, uno spiccato profilo europeo. Schulz è il primo politico in Europa ad aver conquistato peso e notorietà popolare sulla base di una carriera tutta interna alle istituzioni dell'Unione, e in questo senso può essere considerato il prototipo di un nuovo tipo di "leader politico dell'UE". Juncker è stato a lungo primo ministro, ma il fatto che provenga dal Lussemburgo collega il suo profilo assai più alla funzione svolta alla presidenza dell'eurogruppo. Anche Verhofstadt ha un passato da primo ministro, ma svolge da tempo il ruolo di presidente del gruppo ALDE, mentre Bové ha guidato un movimento con un forte radicamento in Francia ma con un carattere spiccatamente transnazionale. Il solo caso in cui la funzione nazionale è preminente rispetto a quella europea è quello di Tsipras, leader di partito e aspirante primo ministro in Grecia, che a differenza di tutti gli altri non sarà neanche candidato al Parlamento europeo, anche se l'obiettivo della GUE/NGL sarà quello di provare fare del caso greco una sorta di emblema dei mali dell'austerità (anche se ciò di fatto avverrà in un numero limitato di paesi e non nell'Europa del Nord).

Tornando al processo politico, l'infittirsi di sondaggi sulla composizione del prossimo Parlamento sembra inoltre indicare che almeno una parte del sistema dell'informazione concentrerà in misura crescente la propria attenzione sulla contesa per il primo posto tra PPE e PSE e sui loro rispettivi candidati. Infine, l'investitura quasi plebiscitaria a Schulz (in sostanza con la sola eccezione dei laburisti britannici) da parte di un PSE che oggi può contare su dodici primi ministri ed è al governo in diciannove paesi su ventotto dell'Unione, rende scarsamente realistico pensare che, nel caso i Socialisti e democratici risultassero il primo gruppo in Parlamento (ipotesi accreditata dai sondaggi attuali), il Consiglio europeo possa proporre un nome diverso, ma anche che una maggioranza parlamentare relativa del PPE possa sfociare in un'indicazione diversa da quella di Juncker da parte del Consiglio europeo.

La convocazione di una cena informale dei capi di Stato e di governo già la sera del 27 maggio, cioè subito a ridosso delle elezioni, a cui ha fatto immediatamente seguito da parte del Parlamento la convocazione di una "Conferenza dei presidenti" (cioè dei capigruppo) straordinaria per quella stessa mattina, indica dunque chiaramente che le elezioni del 22-25 maggio sono destinate ad assumere una inedita centralità nel definire un indirizzo alla transizione istituzionale che porterà alla scelta dei nuovi

vertici dell'Unione, e che il Parlamento e i suoi gruppi politici svolgeranno per la prima volta un ruolo da protagonisti in quel processo, che porterà alla guida della Commissione il candidato del gruppo più forte. L'iniziativa del PSE (nel frattempo rafforzato anche dall'ingresso a pieno titolo del Partito Democratico) appare quindi destinata a cambiare in profondità la politica europea e a offrire un terreno nuovo e solido per il rilancio del processo di integrazione. La concreta possibilità che alla presidenza della Commissione sia eletto un uomo come Martin Schulz e la definizione per la prima volta di una piattaforma programmatica ambiziosa, che riprende alcuni dei principali punti qualificanti del lavoro svolto in questi anni dal gruppo S&D al Parlamento ed è fortemente europeistica, offrono ai progressisti l'opportunità di assumere la guida di questo processo, e di affrontare la sfida difficile e appassionante di rilanciare il modello sociale europeo nell'epoca della globalizzazione e di costruire compiutamente una dimensione continentale della democrazia e dei diritti.

L'INIZIATIVA DEL PSE

APPARE DESTINATA A
CAMBIARE IN PROFONDITÀ
LA POLITICA EUROPEA
E A OFFRIRE UN TERRENO
NUOVO E SOLIDO PER
IL RILANCIO DEL PROCESSO
DI INTEGRAZIONE

Michele Salvati

Qualche ragionamento (e una conclusione) sulla crisi

Ciò che mi propongo qui di svolgere assomiglia alle relazioni che – ai tempi dei grandi partiti di classe – si chiamavano: «analisi della fase e compiti del partito». Il Mulino non è un partito e la Classe con la «C» maiuscola non c'è più, se mai c'è stata. Ma anche un'associazione di cultura e politica, che si ispira a tolleranti valori liberaldemocratici e può annoverare tra i suoi membri persone con diversi orientamenti partitici, ha bisogno di un'analisi della fase. O meglio, deve farsi un'idea in mezzo a diverse e concorrenti letture del momento storico che attraversa il Paese in cui ha le sue radici: ne ha bisogno per meglio definire e soddisfare i suoi compiti statutari, gli obiettivi politico-culturali che persegue. La stessa rassegna di *political economy* che proporrò presenta due caratteri specifici. Anzitutto è tratteggiata a pennellate molto grossolane e, ciò nondimeno, non sono riuscito a coprire l'intera parete da affrescare. In secondo luogo, anche se non c'è alcuna ricerca di originalità, il mio punto di vista si nota e non faccio alcun tentativo di nascondere. Quando sarò consapevole di altri punti di vista – diffusi e razionalmente difendibili – cercherò di segnalarlo.

DOVE STA ANDANDO IL CAPITALISMO MONDIALE

Ormai possiamo parlare di «capitalismo» con tutta tranquillità, come fanno da tempo gli americani, di destra o di sinistra. Il termine è quello teoricamente corretto, i sostituti sono fiacchi e generici («economia di mercato?») e ormai – defunto il grande sfidante – il termine «capitalismo» non denota atteggiamenti critici e propensioni ideologiche: anche se non si tratta di «fine della storia», viviamo oggi e vivremo nel futuro prevedibile in qualcuna delle numerose forme che il capitalismo ha assunto e assumerà. Le due grandi fasi del capitalismo postbellico – il capitalismo mondiale degli ultimi settant'anni

– le conosce anche un bambino: i trentacinque anni dalla fine della guerra all'inizio degli anni Ottanta, l'età dell'oro per i Paesi sviluppati; e i quasi trent'anni del neoliberismo e della globalizzazione, fino alla crisi finanziaria americana del 2007-2009. Questa seconda fase sta in realtà continuando anche dopo la crisi e le riforme attuate negli ultimi cinque anni negli Stati Uniti e nei principali Paesi sviluppati non hanno alterato nella sostanza il regime di politica economica ad essa soggiacente. La letteratura che si è accumulata sui caratteri delle due fasi e sulla crisi finanziaria che ha fatto seguito alla seconda è enorme e mi limito a segnalare pochi libri recenti accessibili anche a non economisti e al cui orientamento teorico e politico mi sento vicino (Andrew Glyn, Robert Reich, Dani Rodrik...).

In sintesi estrema, la prima fase fu caratterizzata da una forte crescita economica dei Paesi che già si situavano in un momento avanzato di sviluppo, molti dei quali avevano partecipato alla guerra, e fu una crescita sostenuta da un regime di politica economica promosso e guidato dagli Stati Uniti, usciti dal conflitto in condizioni

egemoniche inattaccabili su tutti i piani in cui l'egemonia internazionale può essere esercitata: politico, economico, militare, culturale. Una crescita guidata da un'idea base: *never again*, mai più si dovevano creare le condizioni che avevano condotto ai disastri economici

*Volenti o nolenti,
viviamo in qualche
forma di capitalismo,
tra quelle possibili*

succeduti alla prima guerra mondiale e alle loro ancor più drammatiche conseguenze politiche. Un'idea che venne formandosi nelle classi dirigenti anglosassoni a partire dagli anni Venti del secolo scorso – all'origine c'è il famoso saggio di Keynes sul trattato di Versailles, *The Economic Consequences of the Peace*, 1919 – e che fu rafforzata dalla straordinaria prova bellica dell'Unione Sovietica: oggi tendiamo a dimenticare sia il prestigio e l'ammirazione che riscuoteva il comunismo alla fine del conflitto mondiale, a livello popolare e tra i ceti intellettuali, sia il timore che il capitalismo non regolato sfociasse nella crisi che l'aveva quasi distrutto dopo la prima guerra mondiale. Non doveva più accadere: apertasi una competizione mondiale tra i due opposti sistemi, il capitalismo doveva mostrare di saper preservare i suoi attraenti caratteri liberali e

insieme diffondere la possibilità di goderne ai ceti più poveri della popolazione. Insomma: *full employment* e Welfare State, Keynes e Beveridge.

Fu uno straordinario successo, com'è noto, testimoniato dagli stessi termini con i quali in seguito venne definita questa fase storica (*Trente glorieuses*, Golden Age, compromesso keynesiano, età fordista ecc.), riconosciuto da studiosi che per propensioni ideologiche e stretta aderenza a canoni di *Realpolitik* al capitalismo non sono certo favorevoli¹ e imperniato su una rete di istituzioni, di regole e di pratiche sostenute dall'egemonia americana: il *Gold Exchange Standard*, il Fondo monetario internazionale, la Banca mondiale e, nella fase iniziale, il piano Marshall.

Come tutte le fasi storiche anche questa era destinata a mutare nel corso del tempo e venne alterandosi per influenze che la minavano sia dall'alto che dal basso. Dall'alto per l'attenuarsi dell'egemonia americana, a mano a mano che il ruolo di baluardo contro il comunismo e le spese belliche che ne conseguivano riducevano le risorse degli Stati Uniti, mentre la crescita delle altre potenze occidentali, all'origine deboli oppure anche sconfitte, ne comprometteva il predominio competitivo. Dal basso, e nei singoli Stati, a mano a mano che le conseguenze del pieno impiego si manifestavano in crescente insubordinazione del lavoro e in forti tensioni inflazionistiche, cui si aggiungevano quelle provocate dai Paesi esportatori di petrolio che vedevano ridursi i loro redditi reali a seguito della svalutazione del dollaro. Sempre dal basso, e alla fine determinanti, furono le reazioni delle imprese, soffocate dai vincoli interni che le regolazioni conseguenti al compromesso keynesiano ponevano al loro sviluppo e soprattutto dagli impedimenti a una libera circolazione internazionale dei capitali, che impedivano loro di dilagare nelle praterie verdi dei Paesi in via di sviluppo, con lavoro a buon mercato e capacità tecnologiche via via crescenti e sollecitate dall'espansione delle imprese multinazionali.

Dopo i turbolenti anni Settanta queste tensioni vennero al pettine e i fondamenti della Golden Age, del compromesso keynesiano, furono distrutti da una straordinaria campagna teorica, ideologica e politica che ebbe come epicentro i due grandi Paesi anglosassoni. Anzitutto venne minato il predominio scientifico della teoria economica keynesiana, e a questo seguì una campagna ideologica di grande efficacia di cui il famoso saggio di Milton e Rose Friedman²

è l'esempio più noto. Nessun complotto, nulla di preordinato o disonesto: gran parte degli economisti che criticavano Keynes erano convinti dei suoi errori teorici e una parte non piccola degli ideologi liberisti ritenevano – erroneamente, si vide dopo – che una politica economica più liberale sarebbe andata a vantaggio anche delle grandi masse. Nel contesto dei disordini sociali e dell'inflazione di quegli anni, di un profondo mutamento di clima culturale, l'appoggio decisivo dell'industria e della finanza all'azione di due straordinari imprenditori politici, Thatcher e Reagan, condusse alla sconfitta del compromesso keynesiano e l'obiettivo di «no more inflation» sostituì quello postbellico di «no more unemployment».

All'inizio degli anni Ottanta, oltretutto, la sfida dell'Unione Sovietica, la sua attrattiva sulle masse e sui ceti intellettuali dell'Occidente, erano assai meno forti che nell'immediato dopoguerra e alla

L'azione politica di Thatcher e Reagan e la sconfitta del compromesso keynesiano

potenza egemone non fu difficile imporre il rovesciamento di regime politico-economico a tutti i Paesi capitalistici: il fallimento del tentativo di resistenza francese di Mitterrand e Delors, nel 1982, fu

una lezione per tutti. La prima grande fase del capitalismo postbellico era finita e iniziava la seconda, quella nella quale siamo tuttora immersi.

Anche i caratteri salienti di questa seconda fase sono stati studiati a fondo. La crescita dei Paesi avanzati si dimezza e aumenta molto quella di alcuni grandi Paesi in cui si erano create le condizioni – sociali, economiche e politiche – dello sviluppo capitalistico: specie a partire dagli anni Novanta, quando la globalizzazione comincia a maturare i suoi effetti, il capitalismo mondiale entra in una fase di sviluppo non inferiore a quella della Golden Age, ma con diversi protagonisti. Reso possibile dal progressivo abbattimento delle barriere alla circolazione internazionale dei capitali, favorito dalle nuove tecnologie dell'informazione, delle telecomunicazioni e dei trasporti – che consentono una divisione del lavoro in cui la distanza è un ostacolo assai meno significativo che nella fase precedente –, inizia e poi si accelera un processo di redistribuzione della produzione dai Paesi ad alti salari a Paesi con salari minori, ma con capacità tecniche adeguate: per una gran massa di prodotti i costi di produzione complessivi sono effettivamente molto più bassi per

le imprese che si trasferiscono o trasferiscono parte delle catene di produzione.

Pochi Paesi riescono a reagire a questi trasferimenti con un *upgrading* della produzione nazionale e delle capacità tecniche dei loro lavoratori: la fascia bassa dei ceti operai si trova quasi ovunque in situazione di grande difficoltà e ne è testimonianza il peggioramento della distribuzione del reddito nei Paesi avanzati, evidente in tutti, impressionante in alcuni. A fronte di redditi stagnanti per la grande massa dei lavoratori, aumentano enormemente i redditi di una fascia esigua di agenti della globalizzazione: dirigenti di banche e istituzioni finanziarie, operatori di studi legali e professionali, manager di imprese con vantaggi competitivi non scalfibili ed anzi favoriti dalle dimensioni globali dei mercati. In questa situazione anche le principali istituzioni del Welfare State entrano in sofferenza. In parte per difficoltà intrinseche, dovute alla loro burocratizzazione e alla difficoltà ad adattarsi a nuovi rischi e nuovi bisogni, più eterogenei e differenziati rispetto alla fase fordista. Ma soprattutto in seguito al rallentamento del tasso di crescita, al crescente invecchiamento della popolazione e alla difficoltà dei bilanci pubblici nel finanziare «diritti costosi» sempre più costosi. Solo alcuni Paesi avanzati particolarmente efficienti, che riescono a reagire ai trend che ho sommariamente descritto, sono in grado di assicurare per tutti i cittadini servizi sociali, pensionistici, sanitari ed educativi di qualità paragonabile a quelli che avevano garantito in passato come veri e propri diritti sociali.

Credo che il Marx del *Manifesto* sarebbe stato entusiasta di questa seconda fase del capitalismo postbellico, di questa rapida espansione al mondo intero di rapporti di produzione capitalistici, dopo il lunghissimo periodo in cui i grandi Paesi dell'estremo oriente erano rimasti in condizioni di «idiotia rurale» sotto un controllo coloniale che paralizzava la loro indipendenza politica. Entusiasta perché l'espansione mondiale di rapporti capitalistici avrebbe condotto a una espansione altrettanto vasta e rapida dell'esercito dei «becchini del capitale» e il modo di produzione capitalistico sarebbe stato superato. Questa seconda parte della profezia marxiana difficilmente si avvererà, ma è altrettanto difficile immaginare che il pieno coinvolgimento di grandi Paesi politicamente indipendenti in una economia-mondo capitalistica possa procedere senza forti crisi, nel modo relativamente senza scosse in cui si era sviluppata la Golden

Age, la prima fase del capitalismo postbellico. E scosse serie ci sono già state nei trenta e più anni della fase di neoliberalismo e globalizzazione: la crisi thailandese che si diffuse a gran parte dell'estremo oriente, la crisi russa, quella messicana, per ricordare solo le maggiori. E infine la più grave di tutte, quella che ha colpito nel 2007-2008 il centro finanziario del regime di politica economica in cui viviamo e ha prodotto una grave recessione nei Paesi più sviluppati. Queste scosse sono inevitabili se manca (o è troppo debole) un centro egemone che si assuma la responsabilità – gli oneri e i vantaggi – di pilotare il sistema; se ci si affida a un pilota automatico costruito su regole necessariamente incomplete anche quando sono buone, e sulla fiducia che i mercati finanziari siano in grado di autoregolarsi.

La fiducia nelle capacità di autoregolazione dei mercati finanziari è stata gravemente scossa dalla crisi, ma non è morta e solo in parte le sue basi accademiche sono state superate: gli economisti critici sono molto aumentati e considerati con maggior rispetto, se

*Per quanto importanti,
le idee non bastano
per imporre un nuovo
tipo di capitalismo*

si prende come termine di confronto la situazione prevalente anche solo una decina di anni fa, in cui si erano ridotti a un manipolo di keynesiani e mynskiani duri a morire, marginalizzati in università di second'ordine. Oggi i Paul

Krugman, i Brad de Long, i Larry Summers, i due Romer, i Joe Stiglitz, i Barry Eichengreen, i Nouriel Roubini, gli Olivier Blanchard, i Paul de Grauwe e numerosi altri sono tra i leader della professione, ma coloro che derivano dal modello teorico ancora prevalente, il *business cycle equilibrium model*, una malriposta fiducia nella capacità dei mercati finanziari di autoregolarsi sono pur sempre la maggioranza. Le idee contano, e finché un vero rovesciamento non sarà in vista – come avvenne negli anni Quaranta a vantaggio delle teorie keynesiane e negli anni Settanta a vantaggio di quelle antikeynesiane – mancherà un importante tassello al quadro di una terza fase.

Il trend di mutamento va però in questa direzione. Ma, per quanto importanti, le idee non bastano a imporre l'avvento di una terza fase del capitalismo postbellico altrettanto benigna per i Paesi sviluppati quanto fu la prima. Gli ostacoli maggiori sono soprattutto due, di cui il secondo quasi insormontabile. Il primo ha a che fare

con l'influenza degli interessi economico-finanziari sulle decisioni politiche nei Paesi che realmente contano, e soprattutto negli Stati Uniti. È sufficiente una rapida lettura dei due libri di Robert Reich³ per rendersi conto di quanto tale influenza sia forte, sia a seguito dei modi di finanziamento della politica, sia attraverso la scelta del personale nei principali centri decisionali pubblici. Basti ricordare le difficoltà in cui Obama si è trovato quando ha cercato di far passare una riforma dei mercati finanziari americani subito dopo la crisi – giusta in linea di principio, ma molto indebolita nella versione effettivamente deliberata – per rendersene conto: di fatto le pratiche delle grandi banche di investimento sono molto simili a quelle prevalenti prima della crisi e i loro guadagni ancor maggiori. Ma è il secondo ostacolo quello che non si vede come possa essere sormontato. Anche ammettendo che gli Stati Uniti riescano a superare il condizionamento degli interessi finanziari e possano tornare all'orientamento politico che fu dominante dagli anni Trenta ai Settanta del secolo scorso, dopo la grande depressione e per tutta la Golden Age, e per quanto essi ancora siano la massima potenza economica, politica e militare del mondo, oggi gli Stati Uniti non godono più dell'egemonia indiscussa di cui godettero in quegli anni e che consentì loro di imporre un'architettura economico-finanziaria da loro dominata e diretta. In un mondo multipolare, necessariamente si deve passare a un disegno condiviso da altre grandi potenze. Potenze spinte da interessi e motivazioni difficilmente conciliabili e organizzati secondo sistemi politici che non sempre – è un eufemismo – possono definirsi liberal-democratici, ammesso che questo conti in un contesto di *Realpolitik*⁴.

DOVE STA ANDANDO L'EUROPA

Per come ne tratterò, l'Unione europea – e in particolare l'Eurozona – consente di continuare l'argomento che ho appena iniziato su scala mondiale: le grandi difficoltà che Stati nazionali indipendenti incontrano a cedere parte della loro autonomia alla luce di un disegno cooperativo alla lunga benefico per tutti. Una cessione di autonomia necessaria quando la politica (democratica, se va bene) è nazionale e il capitale si muove liberamente su scala internazionale. Si tratta però di un disegno che si scontra con interessi, valutazioni, giudizi e pregiudizi, orientamenti politico-ideologici, tradizioni culturali, ere-

dità amministrative e istituzionali, sistemi politici difformi nei singoli Paesi. A partire dalla Cee nel lontano 1957 e arrivando all'Unione e al Sistema monetario europeo, l'Europa è stata il teatro di un esperimento politico straordinario, condiviso da ampi settori delle sue élite liberal-democratiche e sostenuto da condizioni particolarmente favorevoli. Favorevoli inizialmente, per le condizioni geo-politiche in cui si trovava l'Europa post-bellica, l'avamposto e lo *showroom* dell'Occidente verso il mondo comunista. Favorevoli per le affinità culturali e religiose che una lunga storia aveva creato in molti Paesi del continente. Favorevoli per la somiglianza tra i processi di sviluppo socioeconomico che essi stavano conoscendo nel dopoguerra, e soprattutto nella sua prima fase: il «modello sociale europeo», nella forma in cui oggi se ne discute, si costruisce allora. Il Mulino, per le sue tradizioni culturali e per la grande influenza di Altiero Spinelli, è stato uno degli epicentri dell'uropeismo italiano, ma proprio per questo ha il compito di valutare con sobrietà e realismo le difficoltà con le quali il progetto europeo si scontra.

Dopo decenni di sostanziali seppur altalenanti progressi, la decisione di istituire un sistema monetario europeo e il modo con cui è stato attuato hanno creato le condizioni di un *Hic Rhodus, hic salta*: o l'Unione europea compie passi avanti decisi verso un assetto federale, verso un vero primato della politica europea su quella nazionale, o il fallimento del sistema monetario europeo rischia di travolgere l'Unione stessa. Un'analisi di *political economy* deve sempre diffidare di alternative secche in un mondo in cui il *muddling through* regna sovrano, ma è difficile immaginare come la costruzione dell'Unione possa procedere se il sistema monetario fallisce o sopravvive solo perché sarebbe ancor più drammatico farlo fallire⁵.

Amnesso che lo si possa definire con precisione, l'insieme di Paesi che sono venuti a far parte dell'Eurozona non costituisce un'area valutaria ottimale, un'area nella quale l'uso di una moneta unica e la presenza di una Banca centrale con compiti esclusivi di difesa del valore della stessa, insieme a regole di *governance* ad applicazione automatica (le famose «regole stupide» di cui parlò Romano Prodi), sono in grado di diffondere processi di sviluppo distribuiti in modo tollerabilmente uniforme. Questo non avviene neppure in aree presiedute da uno stesso Stato nazionale: anche in queste spesso si manifestano sistematiche differenze territoriali di crescita. Ma la presenza delle stesse istituzioni statali, di un sentimento nazionale

che le sorregge, la facilità di spostamento dei cittadini da aree in declino ad aree in crescita sono in grado di attivare forti reazioni compensative, che vanno dalla semplice redistribuzione territoriale dei redditi a più ambiziose politiche di attivazione dello sviluppo: un importante articolo di Gianfranco Viesti fornisce una spiegazione chiarissima della differenza tra la situazione nazionale e quella dell'Eurozona⁶.

Nell'Eurozona reazioni compensative dello stesso grado di intensità di quelle che può attivare un Paese sovrano sono impossibili: la moneta unica elimina le possibili reazioni monetarie e valutarie che uno Stato con moneta propria può adottare nel caso di evidenti squilibri competitivi (una svalutazione in caso di *fundamental imbalances* era invece ammessa ai tempi della Golden Age: il *Gold Exchange Standard* non prevedeva una moneta unica, ma era un accordo di cambi fissi, modificabili in caso di bisogno attraverso trattative con il Fondo monetario); forti disavanzi nei bilanci nazionali per sostenere la domanda sono esclusi dal patto costitutivo del sistema monetario europeo; interventi a vantaggio delle imprese operanti in zone a bassa crescita sono considerati distorsivi delle condizioni competitive uniformi che dovrebbero prevalere in Europa; misure europee a sostegno delle aree depresse nei singoli Paesi sono inferiori alla bisogna – il bilancio europeo è esiguo – e complesse da attivare. Si aggiunga poi che il «dividendo di Maastricht» – tassi di interesse bassi per tutti i Paesi dell'Eurozona e ampie possibilità di indebitarsi – è durato solo pochi anni: dopo la crisi finanziaria del 2007-2008 i mercati dei capitali hanno messo sotto tiro i debiti sovrani dei Paesi più deboli e quelli delle loro banche, spingendo a forti differenziali di interesse tra Paesi forti e deboli – il famigerato *spread* – che aggravano il dualismo economico tra di essi.

Tutto questo è alla radice delle difficoltà in cui si trovano l'Eurozona e la stessa Unione europea. I Paesi più deboli – per ragioni che affondano in un lontano passato di sviluppo industriale incompleto o distorto o per un più recente *mismanagement* di politica economica, e dunque sia per ragioni economiche, sia politiche e istituzionali – si trovano oggi in una situazione difficilmente sostenibile, una

L'insieme dei Paesi che fanno parte dell'Eurozona non costituisce un'area valutaria ottimale

situazione che li pone di fronte a un'alternativa tra «asfissia» e «catastrofe». Asfissia – fuor di metafora: ristagno o crescita debolissima – se essi si sottomettono alle regole dei trattati istitutivi dell'euro e degli accordi conseguenti: la loro minore competitività in condizioni di moneta unica ne paralizza la crescita e le regole dell'euro ostacolano le misure fiscali, monetarie, strutturali che un Paese sovrano sarebbe in grado di adottare per stimolare un maggiore sviluppo. La moneta unica, a differenza di un accordo di cambio, non prevede vie d'uscita. L'uscita traumatica di un grande Paese dall'Eurozona avrebbe costi gravissimi – così sicuramente per i Paesi deboli ma molto seri anche per quelli forti –, porterebbe a un collasso del sistema monetario europeo e probabilmente comprometterebbe lo stesso progetto dell'Unione europea: è per questo che uso la metafora «catastrofe». Né una spiegazione delle ragioni che ci indussero a sollecitare con entusiasmo un trattato che ci ha condotto in questa situazione, né una spiegazione più dettagliata e tecnica dell'impasse in cui ci troviamo possono essere compito di questa «analisi della fase»: si tratta però di analisi ampiamente condivise, ne ho trattato in altri interventi recenti e ad essi devo rinviare.

Piuttosto è necessario porsi la domanda: qual è la possibilità di uscire da questa situazione con i minori danni possibili e con una realistica speranza di crescita futura?

La risposta è che essa dipende sia da decisioni dell'Unione e dell'Eurozona, sia da decisioni che devono adottare i singoli Paesi, l'Italia nel nostro caso. Sono decisioni che si sostengono reciprocamente: decisioni «favorevoli» a

livello europeo rendono più facili decisioni «favorevoli» a livello italiano, e viceversa. Le decisioni europee favorevoli sono quelle che conducono a un allentamento condizionato del regime di au-

sterità in cui ci troviamo. Le decisioni favorevoli dei Paesi deboli, e dell'Italia in particolare, sono quelle che conducono a una rapida attuazione delle riforme da cui la competitività e la crescita futura dipendono. Insomma, maggiore fiducia e generosità a livello europeo, e maggiore impegno a livello italiano. In queste condizioni il circolo decisionale diventa virtuoso. Resta invece vizioso se l'Unione europea e in particolare il Paese che maggiormente influisce sulle sue

Decisioni favorevoli a livello europeo rendono più facili decisioni favorevoli a livello italiano

decisioni, la Germania, non dimostrano alcuna fiducia nella possibilità di autoriforma dei Paesi deboli e insistono in un'interpretazione rigida dei trattati e degli accordi europei. Sul «Mulino» abbiamo pubblicato un illuminante articolo di Sebastian Dullien e Ulrike Guérot sulle concezioni che prevalgono in settori importanti delle élite e dell'opinione pubblica tedesche e le loro valutazioni pessimistiche sono state confermate appieno dal programma del governo di *grosse Koalition* emerso dopo le recenti elezioni: nessuna attenuazione del rigore dei trattati e degli accordi relativi all'Eurozona, nessuna fiducia che i Paesi deboli possano utilizzare l'allentamento del rigore per attuare riforme incisive, nessun impegno dei Paesi forti a modificare in senso espansivo le loro politiche macroeconomiche, nessun passo avanti nella direzione di attribuire all'Unione maggiori poteri politici⁷. In queste condizioni siamo in pieno circolo vizioso, sia perché, perdurando l'asfissia, mancano le risorse per attuare riforme impopolari compensando almeno parzialmente coloro che ne verrebbero danneggiati, e dunque rafforzando le resistenze di *lobbies* e corporazioni che alle riforme sono avverse. E poi perché la sfiducia europea verso l'Italia alimenta la sfiducia italiana verso l'Europa: vale veramente la pena di perseguire un sogno che si è rivelato un incubo? Come ha scritto Martin Wolf, oggi, in pieno circolo vizioso, l'Eurozona è tenuta insieme dalla paura. Paura che il collasso di una costruzione così complessa e rigida generi una crisi di proporzioni catastrofiche, di fronte alla quale sembra preferibile persino l'asfissia attuale. Preferibile, almeno, per chi non è in debito d'ossigeno, per i Paesi più forti. Ma la paura non è un buon collante. Politicamente è una motivazione meschina, è il riconoscimento che il grande sogno è fallito. E poi la sua efficacia è dubbia perché nei Paesi deboli i cittadini, trascinati da imprenditori politici populistici, non fanno razionali calcoli di costi/benefici e possono essere indotti ad appoggiare decisioni estreme.

DOVE STA ANDANDO L'ITALIA

Anche per l'Italia, anzi, soprattutto per l'Italia, devo appoggiarmi a miei precedenti lavori⁸. Si tratta sempre di lavori di *political economy*, dove l'attenzione è rivolta, oltre che ai fattori tradizionalmente considerati dagli economisti, alle influenze politiche che contribuiscono a spiegare il nostro sviluppo (o mancato sviluppo) economico. Di

economia però non tratto in questo scorcio finale di «analisi della fase», bensì di politica, e di politica contingente.

La politica è importante e può essere sia una delle cause del declino, sia una leva del riscatto. La Spagna ha una struttura economica più fragile della nostra e appartiene al novero di quei «Paesi deboli» di cui ho parlato sinora, ma, grazie ad un sistema politico più assestato e più efficace del nostro, sta affrontando la difficile «fase» in cui ci troviamo meglio dell'Italia. L'Italia si trova invece in pieno marasma, dove le stesse regole costituzionali che dovrebbero disciplinare la politica sono in discussione; dove i partiti sono oggetto di un discredito che non ha equivalenti tra i Paesi civili; dove un attore comico ha in pochi mesi organizzato un «movimento» che ha raggiunto un livello di consenso elettorale equivalente a quello dei due grandi partiti della Seconda Repubblica; dove i partiti che avevano guidato la Prima – rappresentanti di concezioni politiche che tuttora stabilizzano in Europa gli orientamenti elettorali dei cittadini – sono stati distrutti da una furia iconoclasta. Una furia comprensibile alla luce dell'inefficienza, dell'arroganza, della corruzione che contraddistingueva quei partiti; ma inconsapevole del fatto che le grandi concezioni e tradizioni politiche, e le istituzioni che le rappresentano, sono facili da distruggere, difficili da ricostruire. Affermare che i cittadini-elettori oggi non ottengono, né dai partiti, né dai media, orientamenti affidabili sulle grandi questioni che l'Italia deve affrontare è un eufemismo che rasenta la menzogna. La torre di Babele e la confusione delle lingue è la metafora più appropriata per l'attuale situazione politica italiana. Ed è una metafora allarmante.

Come è potuto accadere tutto ciò? Perché la Seconda Repubblica ha aggravato i problemi che la Prima ci aveva lasciato in eredità? Sarebbe troppo lungo entrare in argomento: il Mulino e l'Istituto Cattaneo hanno seguito le vicende di questi ultimi vent'anni – le radici dei problemi risalgono però a molto prima – con un giusto equilibrio tra partecipazione politica e distacco critico. Ciascuno di noi si è fatto un'idea e queste idee le confronteremo nella discussione. Mi limito allora a indicare i compiti che la politica – ma più in generale le istituzioni e i media che influenzano l'opinione pubblica, e quindi anche il Mulino – dovrebbe assolvere affinché i governi possano assumere decisioni all'altezza dei problemi che il nostro Paese deve affrontare.

Il compito fondamentale, a mio modo di vedere, è quello di convincere gli italiani – i cittadini-elettori – della gravità della situazione in cui si trovano, della radicalità delle riforme necessarie per uscirne, dei sacrifici che queste comporteranno per molti, dei tempi lunghi che saranno necessari prima che esse producano effetti benefici per il Paese nel suo insieme. Oggi i nostri concittadini non si rendono conto appieno che il Paese non è in grado di garantire loro le condizioni di benessere cui aspirano e che in passato erano state sostenute (anche) tramite un'espansione dissennata dei disavanzi pubblici e, in conseguenza, da un'insostenibile accumulazione di debito. Non dovrebbe essere difficile far capire che i redditi di cui l'insieme dei cittadini può disporre sono solo il corrispettivo dei beni e servizi che le imprese operanti nel Paese producono e vendono, in Italia e all'estero, oltre che dei servizi che il settore pubblico finanzia mediante imposte.

Compito fondamentale è convincere gli italiani della gravità della situazione in cui si trovano

L'ampiezza e la crescita di questi redditi e del conseguente benessere dipende dunque dal numero e dalla crescita di imprese ad alta produttività, competitive nei mercati interni e internazionali, e dalla maggiore efficienza dei servizi non soggetti alla concorrenza, siano essi privati o pubblici. Oggi operano in Italia circa 4.000 medie imprese con capacità di innovazione e livelli di produttività elevati e in grado di resistere alla concorrenza internazionale: dovrebbero essere molte di più per soddisfare i livelli di reddito e di occupazione cui gli italiani aspirano. E i settori non esposti alla concorrenza, ma cruciali per il benessere delle famiglie e la concorrenzialità delle imprese, sono per qualità molto al di sotto, e per costo dei servizi spesso al di sopra, dei loro omologhi esteri. Per non dire delle posizioni di rendita diffuse un po' ovunque, piccole rendite per molti, grandi rendite per pochi, ma sempre dannose per la competitività del Paese. Gli italiani cominciano ad avvedersi che questa è la situazione, ma esitano a tirarne le conseguenze in modo realistico.

CONCLUSIONI

Realismo vorrebbe che essi premiassero forze politiche le quali, riconosciuta la gravità della situazione, propongono progetti ragionevoli di riforme strutturali, sul lungo periodo nel quale la crisi economica è destinata a durare: un disegno di manutenzione straordinaria, che contrasti gli effetti della mancata manutenzione ordinaria del passato. Reagiscono invece premiando partiti che agitano poche bandierine, pseudo-riforme popolari ma insufficienti o addirittura dannose nel contesto in cui si dovranno calare: è molto difficile che le riforme utili siano anche popolari. Ancor peggio, reagiscono premiando movimenti che danno

*Eppure oggi la politica
è parte del problema
più che della soluzione*

voce soltanto al loro rancore contro la politica e i politici, oppure astenendosi dal voto per gli stessi motivi. Spezzato il rapporto di fiducia che deve intercorrere tra i

cittadini e le loro rappresentanze politiche, per queste è molto difficile – anche se lo volessero – proporre programmi adatti a risollevarci dalla situazione di ristagno in cui siamo caduti. Anche leader immensamente popolari e in situazioni estreme pagano cara la promessa di sudore, lacrime e sangue: oggi il sangue non fa parte della promessa, ma bastano il sudore e le lacrime – conseguenza necessaria di un discorso di verità – a garantire la mancata conferma nelle elezioni successive. Questo è vero ovunque, ed è all'origine di una delle più note critiche alla democrazia rappresentativa: sempre per riferirci a Churchill, la democrazia è il peggiore sistema per scegliere un governo, tranne tutti gli altri. E invito a prestare attenzione alla verità contenuta nella prima parte della frase, e non alla consolazione contenuta nella seconda. Se queste considerazioni sono vere ovunque, esse sono ancor più vere in un sistema democratico disastroso come il nostro, dove i rapporti fiduciosi tra cittadini e partiti (o quelle strane forme di rappresentanza politica che li hanno sostituiti) sono gravemente compromessi. Così compromessi che chiunque azzardasse un discorso di verità non verrebbe mai creduto dai cittadini.

Se la situazione economico-sociale è grave come l'ho descritta e se la politica è oggi parte del problema più che della soluzione, segue che è dall'assetto politico che bisogna partire, dalle regole

costituzionali che lo governano e dalle regole elettorali che disciplinano i principali incentivi per i partiti. Potrebbe sembrare una contraddizione: non ho appena detto che la politica è stata finora ed è tuttora parte del problema? Vero, ma non è necessario che sia così: in altri Paesi essa funziona meglio che da noi e la sfiducia dei cittadini è di conseguenza meno forte. E poi quale altra via è possibile seguire se si escludono soluzioni autoritarie? Governi «tecnici» o «governi del presidente»? Ne abbiamo avuti due, all'inizio e alla fine della Seconda Repubblica: entrambi, Ciampi e Monti, sono stati utili in una situazione di emergenza, ma questo tipo di governo non ha la legittimazione democratica e il fiato politico necessari a reggere un disegno di lungo periodo di riforme straordinarie. Credo che ci sia ancora il tempo, poco invero, per riforme nelle regole costituzionali ed elettorali che possano trasformare la politica da passività in risorsa: regole che incentivino una competizione su programmi tra forze politiche e attribuiscono al governo strumenti efficaci per governare. Siamo scettici in proposito? Riteniamo che Napolitano, Alfano e Letta, Renzi, e i pochi altri attori cruciali della *pièce* che oggi va in scena, non avranno lo scatto di reni, la saggezza, il disinteresse personale necessari ad assumere nei tempi brevi decisioni di questa portata? Lo scetticismo è comprensibile, ma allora non resta che ricordare loro il famoso apologo sul Gautama Buddha e la casa in fiamme. «Maestro – accorrono trafelati i discepoli – c'è una casa che brucia ma gli abitanti si rifiutano di uscire. Alcuni dicono che fuori fa freddo. Altri che non riuscirebbero a salvare i loro beni. Che cosa dobbiamo fare?» «Nulla – risponde il Buddha – Chi, avvisato del pericolo, si rifiuta di reagire, merita di morire». Il problema, nel nostro caso, è che a morire (metaforicamente) non sarebbero solo i signori che ho prima ricordato, ma tutti gli italiani.

.....

Questo testo riproduce con lievi modifiche la relazione introduttiva all'Assemblea dei soci dell'Associazione «Il Mulino», tenutasi a Bologna lo scorso 14 dicembre.

¹ P. Anderson, *American Foreign Policy and its Thinkers*, «The New Left Review», n. 83/2013.

² M. e R. Friedman, *Free to Choose*, New York, Harcourt, 1980.

³ R. Reich, *Supercapitalismo*, trad. it. Roma, Fazi, 2008; Id., *Afterschock. Il futuro dell'economia dopo la crisi*, trad. it. Roma, Fazi, 2011.

⁴ Due valenti economisti hanno di recente esplorato la possibilità e simulato il funzionamento di una architettura finanziaria e monetaria – di una moneta unica mondiale, addirittura – in grado di eliminare i principali rischi dell'attuale stato di anarchia, quella che, lasciati a se stessi, i mercati non riescono a

contrastare (R. Fiorentini e G. Montani, *The New Global Political Economy: from Crisis to Supranational Integration*, Northampton, Mass., Elgar, 2012). Ne raccomando la lettura proprio perché credo che il loro utopistico disegno non possa avverarsi, e perché solo il dettaglio in cui essi entrano può dare un'idea degli enormi ostacoli, economici e politici, che si frappongono alla sua attuazione.

⁵ Di questo ho scritto recentemente in due occasioni su questa rivista: in *Troppe regole, nessun governo* («Il Mulino», n. 4/2013, pp. 657-576) e in *La crisi rinviata del capitalismo democratico* («Il Mulino», n. 6/2013, pp. 992-1000), l'articolo che prende spunto dal libro di Wolfgang Streeck, *Tempo guadagnato* (trad. it. Milano, Feltrinelli, 2013), che è invece favorevole allo smantellamento del sistema monetario. Temo che, se entrassi nell'argomento, dovrei ripetermi e mi limito allora a riassumerne i punti principali.

⁶ G. Viesti, *Nord-Sud: una nuova lettura in chiave europea*, «Il Mulino», n. 5/2013, pp. 753-770.

⁷ S. Dullien e U. Guérot, *L'Eurozona in panne vista dagli economisti tedeschi*, «Il Mulino», n. 4/2013, pp. 675-685.

⁸ Una breve sintesi è presentata in *Le origini lontane del ristagno economico presente*, inclusa in *The pezzi facili sull'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2011.

Giorgio La Malfa

L'euro e la crisi dell'Europa

Michele Salvati, a proposito della crisi dell'euro, ha scritto di avere a suo tempo sottovalutato che

le grandi differenze di produttività, competitività, efficienza, capacità di governo dei diversi Stati [membri dell'Unione Monetaria Europea Ndr] – oltre che la loro diversa esposizione a shock esterni – avrebbero comunque reso assai faticoso il funzionamento del sistema, che per definizione esclude una possibilità di svalutazione da parte dei Paesi che non sono in grado di crescere se sottomessi alla disciplina di una politica monetaria e di cambio comune (M. Salvati, *Troppe regole, nessun governo. Un ragionamento realistico sul futuro dell'euro e dell'Europa*, «Il Mulino», n. 4/2013, p. 572).

Si tratta di una ammissione significativa in questa fase delicata in cui emergono, da più parti, dubbi e riserve sul funzionamento dell'Unione monetaria e sulla solidità e sostenibilità nel tempo della moneta unica. Salvati scrive inoltre che «le autorità europee avrebbero un compito essenziale nel rimediare alla spirale recessiva che le regole del Fiscal Compact hanno prodotto» (p. 573), un

compito al quale, evidentemente, esse si sottraggono. L'autocritica è rilevante, ma si tratta di una consapevolezza tardiva che interviene quando i problemi dell'euro e i loro riflessi sul processo di integrazione europea si sono così aggravati da apparire quasi insolubili.

Il problema non è ciò che pensano oggi quanti a suo tempo non videro le difficoltà e gli errori di impostazione della moneta unica. Queste difficoltà hanno origine negli anni lontani della firma del Trattato di Maastricht, della definizione delle regole di funzionamento della Banca centrale europea, dell'accettazione supina di una concezione della politica economica tutta basata sull'idea che gli strumenti di controllo della domanda fossero inutili, se non addirittura dannosi.

La posizione che a suo tempo prese Salvati e sulla quale oggi egli riflette criticamente ha accomunato, dal momento della firma del Trattato di Maastricht fino ai giorni nostri, larga parte delle classi dirigenti europee, politiche e intellettuali. Questo diffusissi-

mo atteggiamento acritico nei confronti del processo che stava portando alla costruzione dell'Unione monetaria europea e alla definizione delle regole di funzionamento ha fatto cadere nel vuoto ogni tentativo di mettere in discussione il modo nel quale si stava procedendo a realizzare la moneta unica. Esso ha impedito di prendere in considerazione le obiezioni che una parte degli studiosi e degli uomini politici europei avanzavano sui principi posti alla base della filosofia e della pratica dell'euro. Se quelle critiche fossero state sostenute e rafforzate dall'autorità di altri studiosi e dalle prese di posizione di uomini politici di forte caratura europea, esse non avrebbero potuto essere ignorate, così come lo sono state fino a ieri. L'Unione monetaria sarebbe stata oggetto di una riflessione e di una discussione approfondita che non c'è stata.

A sua volta, questo ritardo accumulato negli anni ha fatto sì che, quando è scoppiata la crisi, le classi dirigenti europee, che avevano ignorato i problemi, si siano trovate nelle condizioni di dovere improvvisare delle risposte sulle quali non avevano meditato per tempo. Esse hanno reagito con grande incertezza sbandando ripetutamente e oscillando fra la ricerca affannosa di soluzioni appropriate e la speranza che i problemi potessero risolversi da soli. Oggi coesistono in Europa, e

in qualche modo si neutralizzano a vicenda, opinioni radicalmente opposte sulla natura dei problemi esistenti e sul modo di affrontarli. Non solo non vi è un consenso sulle cose da fare, ma non vi è neppure la legittimazione politica democratica di coloro i quali sono investiti del potere di fissare le regole o di interpretarle e di dettare i comportamenti che devono essere tenuti dai Paesi membri.

Queste osservazioni non nascono, come si dice, dal senno del poi. Fra il 1992 e oggi, vi sono stati molti interventi che hanno cercato di attirare l'attenzione sui difetti costitutivi della moneta unica. Vi fu per esempio un articolo molto importante di Martin Feldstein, *Emu and International Conflict* («Foreign Affairs», novembre-dicembre 1997), che predisse l'insuccesso della moneta unica e aggiunse che essa avrebbe seminato la discordia – se non la guerra – in Europa. A quegli argomenti nessuno dei promotori della moneta unica ritenne necessario rispondere.

Fra il 1998 e il 2000 sui maggiori quotidiani italiani, su «Le Monde», sul «Financial Times» e sull'«International Herald Tribune» uscì una lunga serie di articoli firmati da me e da Franco Modigliani, nei quali si sollecitava una definizione dei compiti del-

L'Unione monetaria non è stata criticamente discussa come avrebbe dovuto

la Banca centrale europea che comprendesse non soltanto l'obiettivo della stabilità monetaria, ma anche, come è per la legge che negli Stati Uniti regola l'attività della Riserva federale, la promozione di un elevato volume di investimenti e l'aumento dell'occupazione. In quegli articoli criticammo la volontà dichiarata di fare dell'euro una moneta «forte» non tenendo conto delle conseguenze sulla competitività delle produzioni europee di quotazioni troppo elevate dell'euro sui mercati dei cambi.

Queste posizioni vennero lasciate cadere nel vuoto, considerate come espressioni di mancanza di fiducia nella costruzione europea o, peggio ancora, di un desiderio da parte dell'Italia di non rinunciare alla «comoda» via della svalutazione. Se, in quel momento, quelle posizioni fossero state raccolte e discusse, forse sarebbe stato possibile definire un insieme meno asfittico di regole europee. Naturalmente, si tratta ormai di ragionamenti ipotetici, perché è difficile sapere che cosa sarebbe potuto avvenire se la preparazione dell'euro avesse avuto luogo in un clima diverso e con una maggiore attenzione al problema politico dei fondamenti necessari per una moneta comune.

Oggi, a più di dieci anni dall'introduzione dell'euro, si può solo registrare quello che non è avvenuto e ricordare, a proposito di riflessioni critiche come quelle di

Salvati e di molti altri che, come lui, vedono ormai con chiarezza e denunciano i problemi e le difficoltà della moneta unica, una riflessione che si legge nel terzo capitolo del *Principe*. Scrive Machiavelli che negli affari di Stato avviene ciò che «dicono e' fisici dello etico [che] nel principio del suo male è facile a curare e difficile a conoscere, ma, nel progresso del tempo, non l'avendo in principio conosciuta né medicata, diventa facile a conoscere e difficile a curare». A conclusione del suo articolo, Salvati afferma che «un esito negativo [della vicenda dell'euro] sembra assai più probabile» (p. 575). Questo conferma la validità dell'osservazione di Machiavelli: nella vita politica, come nella malattia, il trascorrere del tempo non è indifferente: una cosa giusta detta quando ormai i problemi si sono aggravati è poco più di un tentativo di scaricare la propria coscienza.

Credo che, nel momento nel quale la crisi dell'euro spinge economisti e politici a riflettere retrospettivamente sugli anni nei quali venne costruita la moneta unica, non si possa fare a meno di scavare più a fondo nelle ragioni per le quali studiosi, economisti e politici, che pure disponevano degli strumenti intellettuali per valutare l'incompletezza e la parzialità dell'assetto di Maastricht, abbiano taciuto e contribuito a isolare le voci che si sforzavano invece di

richiamare l'attenzione sui difetti della costruzione europea. In particolare, a me pare che l'ammissione di avere sottovalutato il problema delle aree monetarie ottimali o quella di essersi illusi «che le condizioni internazionali eccezionalmente favorevoli ai tempi dell'avvio dello Sme [rectius dell'Ume] durassero a lungo» (p. 572) non bastino a spiegare le reticenze e i silenzi di allora. O li spieghino solo in parte.

Due fattori principali hanno contribuito a quegli errori. Il primo è stato l'idea comune a molti europeisti che il processo di sviluppo dell'integrazione europea non avrebbe avuto e non possa avere un andamento uniforme. Esso infatti aveva richiesto già in passato il coraggio di compiere delle fughe in avanti da parte di avanguardie consapevoli dei «veri» interessi dell'Europa e dei popoli europei: così sarebbe stato anche per la moneta unica. La convinzione che fosse necessario forzare il passo dell'integrazione non escludeva affatto che queste fughe in avanti avrebbero potuto comportare dei momenti di crisi, ma si riteneva che le crisi stesse avrebbero avuto un effetto propulsivo nel processo di integrazione europea perché avrebbero costretto i Paesi europei a ricercare la risposta ai problemi in un più avanzato livello di cooperazione e di integrazione politica. Ignoro se Michele Salvati abbia condiviso, o condivida, quest'i-

dea assai diffusa negli ambienti europeisti e nei vertici comunitari di Bruxelles della quale non si fa cenno nel suo articolo sul «Mulino». Ma essa è stata una costante del discorso europeistico di questi anni.

In un articolo apparso su «Aspenia» nel 2002 (*Come riformare l'Europa della moneta*), avevo scritto che la creazione dell'Unione monetaria europea prima e in assenza di una unione politica esponeva la moneta unica a una crisi inevitabile nel momento nel quale le condizioni dell'economia mondiale fossero peggiorate – un'affermazione che come si è visto

*Una cosa giusta detta
quando i problemi si sono
aggravati col passar del
tempo non serve più*

è condivisa, per così dire, *ex post* da Michele Salvati. Da questa considerazione ricavo un giudizio fortemente negativo sul passo che l'Europa aveva intrapreso.

In una discussione privata seguita a quell'articolo – una discussione non priva di asprezza – uno degli esponenti più prestigiosi dell'europeismo italiano, che aveva avuto un ruolo rilevante nella teorizzazione e poi nella preparazione della moneta unica europea, mi chiese polemicamente come potessi immaginare che «essi» non sapessero che l'euro senza l'unione politica era una costruzione incompleta e quindi fragile e destinata a essere investita da una crisi. E aggiunse che quello che

io non comprendevo era che proprio la crisi avrebbe agito da catalizzatore per il passo successivo dell'integrazione europea.

È un'affermazione che abbiamo sentito ripetere periodicamente nel corso di questi anni: si è detto che, di fronte alle difficoltà dell'euro, l'Europa sarebbe stata costretta a fare un passo avanti e a realizzare celermente l'unione bancaria, l'unione fiscale, ma anche l'unione politica. In effetti, quando la crisi partita negli Stati Uniti nel 2008 investì una serie di Paesi europei, a cominciare dalla Grecia e dall'Irlanda per poi trasferirsi alla Spagna, al Portogallo e all'Italia, di fronte alla possibilità, di cui si cominciò a parlare, di un collasso dell'euro, si disse che era indispensabile un passo avanti nell'integrazione europea. Nel Consiglio europeo del giugno 2012, i capi di Stato e di governo assunsero alcuni impegni solenni. In quell'occasione, l'allora presidente del Consiglio italiano minacciò di bloccare le deliberazioni del vertice se non si fossero presi impegni precisi sul sostegno alla ripresa da parte dell'Unione europea, sull'unione bancaria e sull'unione politica. Questi propositi vennero fissati, ma di quel vasto programma delineato nel Consiglio europeo non si è visto ancora nulla o quasi. In particolare, è scomparso l'impegno al sostegno della ripresa economica, sostituito dal suo esatto contrario, cioè dall'inasprimento

delle regole fiscali. Come scrive giustamente Salvati, non bisogna confondere le regole con il governo. In alcuni di questi campi sono state introdotte delle regole – per esempio il Fiscal Compact; in nessuno, il governo.

Questa convinzione dell'avanzare asimmetrico del processo di integrazione, fatto di passi in avanti apparentemente spericolati che inducono un'accelerazione della convergenza politica, manifesta una *hubris* delle élite europee. Essa rivela una sfiducia di fondo nella possibilità che gli Stati europei e i loro cittadini siano pronti a fare, di loro spontanea volontà, i passi che conducono all'unione politica del continente. Ci si rifiuta di accettare questo stato di cose e di preparare le condizioni che convincano gli europei a unirsi fra loro. Si pensa che il modo migliore per giungere a questo traguardo sia quello di rendere impraticabile qualunque altra condizione. Forzare la scelta politica europea nella convinzione che essa sia comunque nell'interesse dei popoli europei. È una visione molto pericolosa che provocherà, a mano a mano che essa verrà percepita dai popoli europei, una reazione contro l'idea stessa di Europa.

Il modo di procedere qui sommariamente delineato non è affatto, come molti pensano e dicono, la versione aggiornata del cosiddetto «metodo Monnet». Ne è, inve-

ce, una deformazione profonda. L'idea, che Jean Monnet formulò in molti dei suoi interventi all'inizio del cammino dell'integrazione europea, era che si dovesse procedere con gradualità, un passo alla volta, in modo da fare apprezzare ai cittadini dei Paesi che compongono l'Europa i vantaggi che discendevano dalla loro collaborazione e di attendere, per compiere il passo successivo, l'evidenza del successo del passo precedente. Nella strategia della moneta unica è sparita l'impostazione gradualistica di Monnet: la scelta è stata quella di tagliare i ponti alle spalle, di rendere impossibile la ritirata anche di fronte a un andamento economico che, seppure in misura diversa e con motivazioni diverse, sta alimentando dubbi e riserve in tutti i Paesi membri. Costringere ad andare avanti nell'unione politica a causa di una crisi economica angosciata e nel pieno di essa non è il modo migliore per fare amare ai popoli le istituzioni europee.

Il sostanziale insuccesso dell'Unione monetaria europea sta provocando la conseguenza di allontanare nel tempo l'unità politica europea. Oggi parlare di Europa, di passi ulteriori nel senso della sua unione, diviene difficile sia nei Paesi che sentono più fortemente la crisi economica, sia nella stessa Germania. L'euro, che doveva coronare il progetto di unificazione politica dell'Europa,

ne sta divenendo il vero ostacolo. L'idea che la crisi avrebbe spinto in avanti il processo di integrazione politica avrebbe potuto avere un qualche fondamento se le difficoltà della moneta unica avessero investito tutti i Paesi dell'euro allo stesso modo e nella stessa misura. In quel caso, si poteva sperare che nascesse un comune interesse ad andare avanti tutti nella stessa direzione. Invece, l'assetto incompleto della moneta unica provoca – come scrive lo stesso Salvati – effetti asimmetrici fra i Paesi membri: per alcuni la condizione economica non è negativa, mentre per altri si manifesta quella che Salvati chiama giustamente un'asfissia progressiva. La Germania ha ottenuto e ottiene tali vantaggi dalla moneta unica nella sua attuale conformazione da non aver alcun incentivo a cambiare le cose. Per la Germania, la moneta comune significa un valore dell'euro probabilmente inferiore a quello che avrebbe raggiunto il marco da solo nel corso di questi anni e dunque una competitività delle merci tedesche sul mercato globale maggiore di quella che vi sarebbe stata in assenza della moneta unica. Inoltre, il cambio fisso in seno all'Ume significa che la Germania non ha bisogno di preoccuparsi della concorrenza che le verrebbe dai Paesi con valuta debole. A questo doppio vantaggio della Germania corrisponde un doppio svantaggio dei Paesi del sud

dell'Europa e dell'Italia in particolare.

Questa diversità di conseguenze fa sì che, se per alcuni Paesi la crisi dell'euro potrebbe costituire uno stimolo e un incentivo ad andare avanti nell'integrazione europea, per altri questo stimolo non c'è. Se i Paesi del sud dell'Europa invocano una politica comune, la Germania non ne ha alcun desiderio. Per usare la giusta immagine di Salvati, buona parte dell'Europa chiede un *governo*, la Germania offre soltanto *regole* (restrittive). Ecco perché si vede con chiarezza che era ed è assolutamente illusoria l'idea che dalla crisi dell'euro sarebbe scaturita una spinta verso l'ulteriore integrazione politica ed economica dell'Europa.

Vi è stato un secondo fattore che ha spinto a sottovalutare problemi che erano di per sé evidenti, almeno per gli economisti. È qualcosa che riguarda in modo

*Anziché coronare
l'unificazione politica
dell'Europa, l'euro ne sta
divenendo il vero ostacolo*

particolare l'Italia. A ridurre la consapevolezza circa i problemi irrisolti della moneta unica e attenuare quindi

la pressione perché fossero adottate regole meno miopi e un'azione europea più lungimirante, vi fu la convinzione che le difficoltà di un Paese come il nostro non sarebbero derivate dalla moneta unica e dalle sue regole. Si ritene-

va che le nostre difficoltà derivassero dai problemi interni di funzionamento dell'Italia che l'euro metteva a nudo. Non bisognava guardare a Bruxelles o a Francoforte ma dentro casa nostra per conoscere le ragioni del rallentamento della crescita, poi del suo arresto e infine della caduta, assai più grave che altrove, del reddito nazionale e dell'attività produttiva. Si trattava e si tratterebbe esclusivamente delle conseguenze dei tanti problemi di buon funzionamento del sistema economico nazionale irrisolti da troppi anni.

Lo stesso Salvati, pur con qualche ambivalenza, aderisce a questa tesi. Egli scrive che «in una situazione recessiva possono essere necessarie condizioni di domanda esterna favorevoli, disavanzi mirati a sostenere la domanda, insomma, rimedi keynesiani», ma aggiunge immediatamente che «nel medio e lungo periodo, la ripresa di una crescita robusta è un problema di offerta» (p. 573). Salvati spiega, inoltre, che «interpretare estensivamente o rilassare alcune delle regole più "stupide" non è impossibile se a Bruxelles e nelle cancellerie dei Paesi che contano ci si convince che un Paese sta facendo i suoi compiti a casa» (p. 574). E ancora: «Riforme strutturali e un atteggiamento più aperto da parte delle autorità europee vanno necessariamente insieme» (p. 574).

Queste affermazioni indicano

una convinzione radicata che la causa dei nostri problemi è interna e che sia una fuga dalla realtà accusare le regole della moneta unica, la politica della Bce, il tasso di cambio. La crisi era ed è inevitabile: senza il coraggio delle riforme (quali?) e in attesa che esse operino il miracolo di rilanciare la nostra crescita, «I sette anni biblici delle vacche magre sono addirittura una prospettiva temporale ottimistica» (p. 576).

Si rimane trasecolati da questa visione «ultratedesca» dei nostri problemi. Sì, i rimedi keynesiani «possono» essere necessari, ma quello che conta è trovare qualcuno capace di guidare il Paese verso la sua ormai indifferibile trasformazione! Ma la questione è se i rimedi keynesiani siano necessari. Se lo sono, essi rimangono tali sia che il Paese in questione faccia le riforme strutturali, sia che non le faccia. E poi perché sottovalutare il fatto che un andamento economico migliore rende socialmente meno arduo fare accettare delle riforme che colpiscono interessi costituiti o comportamenti consolidati nel tempo. In realtà, l'Italia ha maturato un tale complesso di inferiorità, rispetto agli altri Paesi e alle istituzioni europee, da ritenere che il nostro diritto a politiche di sostegno della domanda aggregata nasca solo nella misura in cui siamo decisi ad affrontare nei tempi più solleciti le riforme strutturali che ci vengono prescritte dall'Europa.

Una conferma dell'approssimazione con la quale vengono trattati questi problemi, della foschia che circonda queste discussioni, è proprio l'affermazione che nel periodo medio e lungo la ripresa dipenda dall'offerta. A me sembra che la distinzione fra un periodo breve, nel quale sarebbero utili i rimedi keynesiani, e un periodo medio e lungo, nel quale sarebbero necessarie le riforme dal lato dell'offerta, contenga un equivoco.

Per formulare questi concetti con precisione bisogna fare riferimento al livello dell'occupazione. Fino a quando nel nostro sistema economico si registra un'elevata disoccupazione, è indispensabile una politica della domanda aggregata che sostenga i consumi, gli investimenti, le esportazioni. Quando fossimo giunti alla piena occupazione e volessimo forzare la crescita ulteriormente, dovremmo ricercare, attraverso le cosiddette riforme, gli aumenti della produttività. Ma, fino a quel momento, a cosa servono le riforme dal punto di vista dell'andamento dell'economia? Magari esse rischiano, come ha scritto un gruppo di economisti europei in un appello contro le politiche dell'austerità, di aggravare la crisi del Paese, esattamente come è avvenuto nell'ultimo biennio sotto i col-

Diffusa e fuorviante la convinzione sull'origine interna dei guai economici dell'Italia

più dissennati inferti dal governo Monti, senza neppure riuscire a ridurre né il rapporto fra il deficit e il Pil, né quello fra il debito pubblico e il Pil.

Questo modo imperioso di richiamare il Paese all'obbligo di condurre le politiche dell'offerta con la minaccia implicita che, senza di esse, l'Europa avrebbe ragione di rifiutarsi di condurre le politiche di sostegno della domanda, ignora una questione assolutamente cruciale che riguarda le condizioni economiche e sociali e quindi politiche nelle quali possono essere condotte le politiche dell'offerta.

Si tratta di un punto molto delicato sul quale sarebbe forse opportuna qualche ulteriore precisazione. La mia opinione è che una buona conduzione della politica economica richieda una gestione accurata della domanda nel breve, come nel medio e nel lungo periodo, tale da assicurare, mediante una combinazione di politiche monetarie e fiscali e dei riflessi che esse comportano sul tasso di cambio della moneta, una condizione continua di piena utilizzazione delle risorse disponibili. Questa condizione di sostanziale piena occupazione è anche la premessa per l'accettabilità delle riforme che possono influire sull'offerta, riforme che essenzialmente puntano alla maggiore flessibilità del mercato del lavoro. Nel corso degli anni, invece, in

Italia si è andata affermando l'idea che la piena occupazione dipenda essenzialmente dall'offerta e che, dunque, si tratti di introdurre le riforme, sopportare con pazienza la maggiore insicurezza sociale che esse determinano, in attesa, e nella fiducia, che quando esse saranno pienamente realizzate e operative, si manifesterà una vigorosa ripresa che riporterà il Paese verso la piena occupazione e verso una condizione sociale più soddisfacente. Si aggiunge che le riforme sono impopolari e politicamente costose e, dunque, esse potranno essere introdotte solo in condizioni di necessità: ben venga dunque il vincolo esterno e che sia il più duro possibile!

Nel corso del 2012 questa visione della indispensabilità dell'austerità e delle riforme è stata il *leitmotiv* del presidente del Consiglio Monti, in piena sintonia con il canto delle sirene dell'Europa di Maastricht. Questa visione conservatrice è oggi smentita sia dalla rivelazione che alcuni celebri lavori «scientifici» che le fornivano il supporto empirico – Rogoff e Reinhart e Alesina e Ardagna – contenevano errori grossolani che ne inficiavano le conclusioni, sia dall'esperienza di questi anni. Il Fondo monetario internazionale ha oggi una posizione totalmente diversa dal passato a proposito delle politiche economiche che dovrebbero essere condotte; la posizione americana

si muove lungo le stesse linee, così il Giappone. Che la Bce persista nel teorizzare l'austerità senza condizioni lo si può comprendere; è, invece, inaccettabile che la Commissione europea resti aggrappata a politiche che hanno aggravato la crisi in Europa. È francamente paradossale che gli economisti italiani siano ancora sotto l'influenza di queste teorie che hanno danneggiato il nostro continente.

Per anni la questione che riguardava l'euro poteva essere riassunta in un semplice dilemma: si doveva considerare un errore la decisione di procedere all'introduzione della moneta unica prima di completare l'unione politica, oppure si trattava di un passo coraggioso che avrebbe accelerato la spinta verso l'unione politica? Oggi il problema non può più essere formulato in questi termini. L'introduzione dell'euro non ha accelerato e non accelera l'unione politica. Anzi, la crisi economica di questi anni, che l'euro ha accentuato, fa riemergere vecchie differenze o vecchi fantasmi del passato e ne genera di nuovi. I popoli europei sono meno vicini fra loro che in passato. In molti Paesi, dalla Grecia alla Francia, la crisi economica mette il vento nelle vele della destra estrema. Se, come scrive Salvati, la continuazione della situazione attuale porta all'asfissia mentre il tentativo di uscirne rinunciando alla

moneta unica porta alla catastrofe, e se, come egli teme, si rischia di avere in sequenza *prima* l'asfissia e *poi* la catastrofe, allora non basta osservare la situazione: bisogna porsi un interrogativo di ordine politico. Oggi la questione da affrontare si pone nei termini seguenti: se l'euro sta dividendo l'Europa, vogliamo difendere l'euro e mettere a rischio l'Europa, o vogliamo di-

fenendere l'Europa? Il dilemma è reale, poiché noi sappiamo che solo l'integrazione europea ha consentito all'Europa, uscita dalle due guerre mondiali del Novecento, di evitare che si creassero le condizioni per un ulteriore drammatico ritorno alla guerra e, dunque, non possiamo permetterci di rischiare di distruggere i risultati di questo processo iniziato all'indomani della fine della guerra e durato oltre cinquanta anni.

Se la moneta unica porta in molti Paesi all'asfissia e poi alla catastrofe, non sarebbe meglio studiare una via di uscita comune da un sistema che ha eliminato la possibilità di operare un aggiustamento della competitività degli Stati attraverso la revisione dei tassi di cambio? Perché imporre che questi aggiustamenti avvengano soltanto attraverso la deflazione interna, senza prevedere che una

*Il Leitmotiv dell'austerità
non contempla*

*l'opportunità di politiche
di sostegno alla domanda*

parte dell'onere cada sui Paesi in surplus, come era previsto nel sistema di Bretton Woods e anche nelle regole (che la Bundesbank si rifiutò di applicare) dello Sme? Il problema va ricondotto ai suoi termini politici essenziali: se davvero, come scrive Salvati nelle sue conclusioni, non si intravede un lieto fine alla storia di questi anni, allora bisogna decidere se sia più utile salvare la moneta unica o il progressivo avvicinamento politico fra i Paesi europei, che è il lascito sostanziale dei padri fondatori dell'Europa. Forse si sta avvicinando il momento in cui bisognerà scegliere fra queste due alternative. Non potrebbe essere compito di una classe dirigente europea degna di questo nome preparare una soluzione che reintroduca la flessibilità dei cambi in Europa, salvaguardando tutto il resto dell'*acquis* europeo? In altre parole, se prima pensavamo di poter avere in una qualche sequenza la moneta e l'unione

politica, oggi il problema sta diventando che dobbiamo scegliere fra la moneta e l'unione politica. E se è così, credo che la scelta non possa che cadere sull'unione politica, cioè in definitiva sulla convivenza fra gli europei.

Forse, costruendo la moneta unica nel modo in cui è stata realizzata, si è gettato un sasso nell'ingranaggio delicato dell'avvicinamento progressivo fra i popoli europei. Pongo il problema in termini interrogativi, perché vorrei che, almeno questa volta, si discutesse per tempo, prima che i processi si mettano in moto in modo inarrestabile. Se abbiamo messo un sasso in un ingranaggio delicato, forse adesso dobbiamo decidere se togliere con coraggio il sasso e salvare l'ingranaggio.

Ricordando la saggezza di Machiavelli, speriamo di non leggere, fra qualche anno, che sarebbe stato necessario affrontare per tempo il problema *politico* dell'euro.

.....
Giorgio La Malfa, economista, è stato deputato al Parlamento italiano ed europeo; ministro del Bilancio e della programmazione economica e ministro delle Politiche comunitarie; vicepresidente dell'Assemblea parlamentare Nato. Fa parte dell'European Leadership Network for Multilateral Nuclear Disarmament and Non Proliferation.

Romano Prodi

Un impero, più imperi

Da un economista, soprattutto di questi tempi, ci si aspetterebbero riflessioni intorno a temi economici e, in particolare, parole sulle difficoltà connesse alla crisi. Eppure ogni tanto credo sia utile abbozzare, con tutti i limiti dell'azzardo, un affresco dei grandi cambiamenti di potere nel mondo. Questo ci aiuterà anche a capire meglio i problemi economici.

Tenterò dunque, seppure da economista, un'analisi specificamente politica sul potere, sui cambiamenti in atto e sulle prospettive di cambiamento futuro. In questo senso il titolo un po' pesante scelto per questo intervento – «un impero, più imperi» – vuole segnalare il passaggio da un mondo monocentrico a un mondo pluricentrico, multilaterale, che è quello verso cui siamo andati recentemente, anche se a zigzag, come accade sempre nella storia.

Partiamo dall'attualità: il recente accordo sull'Iran. Dopo una tensione che data sin dal gennaio 1979, per la prima volta c'è qualcosa che somiglia in tutto e

per tutto a un accordo. Non definitivo, certo, perché fra qualche mese avremo un altro testo. Ma si tratta comunque di una base che sarà perfezionata in futuro dal gruppo di lavoro formato dai cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, quelli che hanno il diritto di veto (Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Russia e Cina) più la Germania. E qui occorre fare una considerazione: quel «più» in teoria avrebbe dovuto essere l'Italia. Non per manie di grandezza, ma perché siamo sempre stati e siamo ancora il Paese europeo che più è legato storicamente all'Iran. Il Paese europeo che più ha commerciato con l'Iran, infatti, è proprio il nostro. Quando Alitalia inaugurò i primi *wide bodies*, il primo volo non era il Roma-New York ma il Roma-Teheran. Erano i tempi in cui la borghesia iraniana veniva a far spese a Roma.

La Germania ha invece preso il posto dell'Italia. A nulla sono servite le pressioni italiane nei confronti degli Stati Uniti perché l'Italia affiancasse almeno la Germania nel tavolo di lavoro

sull'Iran. Questo particolare riflette i cambiamenti del mondo. Il fatto che oggi attorno a un tavolo così importante come quello dei negoziati con l'Iran ci siano Stati Uniti, Cina e Russia e ai due membri europei si sia aggiunta la Germania – che in Europa è il Paese che sempre più sta emergendo – non è dunque casuale.

Forse gli Stati Uniti sono già usciti dalla crisi economica. Certo è che essi entrarono nella grande crisi del '29 come il Paese più forte e uscirono da quella stessa crisi come un Paese ancora più forte. Anche nella crisi attuale gli Stati Uniti sono entrati come Paese

*L'impero americano,
la fatica imperiale
e la crisi economica*

più forte, ma ne escono indeboliti. Perché partiamo dagli Stati Uniti? Perché sono ancora il Paese dominante militarmente, pur accusando la fatica di portare avanti la loro grande «missione». Si pensi che negli anni Sessanta producevano il 40% del Pil mondiale e coprivano il 43% delle spese militari totali, mentre oggi, pur restando invariata la percentuale di spese militari, producono però solo il 19% del Pil complessivo. Le spese militari sono tuttavia previste in calo e si pensa che da qui a pochi anni toccheranno al massimo il 30-35%. Oggi ci troviamo in una situazione che, ricordando gli imperi, possiamo chiamare di *overstretching*, che sarebbe la

fatica imperiale che prima o poi porta un affanno insostenibile nel bilancio di un Paese.

Gli Stati Uniti sono usciti dalla crisi soprattutto grazie alla loro forza nei nuovi settori: le biotecnologie, l'elettronica applicata, l'informatica e le nuove tecniche di comunicazione. Settori nei quali restano Paese leader. Inoltre, negli ultimi tempi il Paese è stato aiutato, oltre che dal proprio ingegno, dall'inaspettato arrivo dello *shale gas* e dello *shale oil*. Un evento di grandissima portata sfuggito alla capacità previsiva della maggior parte degli osservatori. La scoperta di potere ottenere enormi quantità di gas naturale o di petrolio dai pori delle rocce è stata rivoluzionaria. Grazie a tubazioni che vanno in verticale poi in orizzontale, è possibile ricavare petrolio o gas naturale in quantità enormi. Sono stati scoperti giacimenti che hanno le dimensioni di uno Stato come la Pennsylvania, tanto che attualmente gli Stati Uniti stanno superando la Russia in termini di quantità di energia prodotta. Di conseguenza l'industria petrolifera e petrolchimica mondiale sta tornando nel Golfo del Messico, tanto che in pochi mesi sono state create già molte migliaia di nuovi posti di lavoro. A livello mondiale, in questo momento il prezzo del gas (per Btu, British Thermal Unit) va dai 4 dollari al massimo negli Stati Uniti, ai 12 dollari in Europa, ai 16 dollari in

Cina. Ciò significa che noi europei paghiamo il gas naturale tre volte rispetto al prezzo degli Stati Uniti. Non è difficile comprendere il vantaggio che deriva a chi si trova in una simile condizione. Gli Stati Uniti sono quindi ancora i padroni del mondo? C'è un grande «ma».

Certamente Obama è un padrone in difficoltà perché porta sulle spalle un'eredità molto pesante. Non solo, come abbiamo visto, spese militari e impegni in tutto il mondo, ma due guerre che hanno fortemente sfibrato la voglia di combattere degli Stati Uniti. Due guerre perdute, anche se non nel senso letterale del termine. Com'è noto in Iraq le truppe americane si sono ritirate ma il Paese è ancora immerso in una guerra sanguinosa della quale non si vede la fine. Non solo: l'Iraq è tornato nelle mani del grande nemico degli Stati Uniti, cioè l'Iran. La guerra in Afghanistan si sta concludendo pressoché allo stesso modo. Certo, gli americani hanno fatto registrare alcuni successi importanti: la cattura di Bin Laden, la costruzione di efficaci sanzioni nei confronti dell'Iran e una progressiva adesione internazionale a queste sanzioni. Ma, sostanzialmente, la politica internazionale di Obama lo ha messo in una situazione di estrema difficoltà fin dall'inizio del suo primo mandato, nonostante le grandi speranze che aveva suscitato. Ora il momento per il presidente

americano è ancora più difficile. Non è un caso che l'«Economist» abbia messo in copertina una foto di Obama con l'acqua alla gola e una illuminante e irriverente didascalia: «ecco l'uomo che camminava sulle acque». Che cosa non ha funzionato?

Avevamo tutti salutato con gioia la grande innovazione di Obama, considerando un grande passo di civiltà l'*Obama Care*, la grande riforma sanitaria che nella nostra logica europea era indispensabile, perché significava finalmente estendere i servizi sanitari a 50 milioni di americani che ne erano sprovvisti. Ma questa grande riforma ha dilaniato il Paese. Di più: per incredibili errori tecnici questa riforma ha sostanzialmente deviato dal suo cammino. Nelle scorse settimane sono stati commessi errori formali che, se fossero capitati in Italia, ci avrebbero reso lo zimbello del mondo. Non si è calcolato che pochissimi avrebbero cambiato sistema assicurativo, e quindi che il nuovo sistema assicurativo sarebbe stato gravato da pesi insopportabili avendo come partecipanti una quota elevata di anziani, vecchi e malati. In questo modo, le assicurazioni si sono totalmente sbilanciate, non hanno più tenuto il ritmo, e l'intero sistema si è bloccato. Obama ha cercato di rassicurare tutti in modo generico, ma senza successo. Ciò ha messo addirittura in dubbio la sincerità e l'onestà del presidente (note-

vole il titolo comparso il primo novembre 2013 sul democratico «New York Times»: *President Pinocchio*).

A questo si sono aggiunti altri problemi interni, ma soprattutto l'aggravarsi delle crisi internazionali. La grande promessa della soluzione del problema medio-orientale – indimenticabile il bellissimo discorso tenuto da Obama alla Cairo University il 4 giugno 2009 – non ha avuto nessun seguito. Il problema è enorme, è vero. Tuttavia l'inadeguatezza dell'azione è stata tale che poteva essere seguita solo dalla pochezza dei risultati raggiunti. È capitata poi la questione dello spionaggio e del controllo delle reti internazionali da parte della Nsa che, per quanto scontata (si poteva forse immaginare che certe conversazioni non fossero intercettate?), pesa non poco nella politica americana sia verso i Paesi che si affacciano sul Pacifico che nelle cancellerie europee.

Si aggiunga la crisi siriana, che ha, di fatto, messo a nudo i grandi cambiamenti di potere. Obama, giustamente dal punto di vista etico, aveva individuato una linea rossa relativamente all'uso di armi chimiche in Siria. Ma quando questa è stata oltrepassata, il presidente americano si è trovato in difficoltà riguardo alla prospettiva di un intervento militare nei cui confronti lui stesso era riluttante e che il Paese non avrebbe probabilmente mai compreso e

accettato. C'è voluto addirittura il grande «avversario» Putin a tirarlo fuori d'impaccio, riuscendo ad avviare una trattativa che sembra poter mettere freno a una guerra tragica che, secondo alcune stime, ha prodotto più di 200 mila morti. Anche se fino ad ora il sangue continua a scorrere in tutta la Siria. Sulla Siria la stampa americana è stata severissima, parlando della necessità di riscoprire le raffinatezze clintoniane della politica che deve saper tenere conto della complessità.

Per concludere sugli Stati Uniti, emergono ancora alcuni interrogativi estremamente importanti. Innanzitutto, il Paese troverà una nuova unità o il crescente divario tra ricchi e poveri (che sta frantumando la società americana) produrrà conflitti insanabili? Inoltre, gli Stati Uniti diventeranno più isolazionisti? Nella politica interna americana assistiamo a una divisione nata solo da qualche anno. Il Tea Party ha portato avanti tesi estremistiche sul futuro della società e ha spaccato sempre più al suo interno il Partito repubblicano. Ciò, almeno in teoria, dovrebbe rappresentare un vantaggio per il Partito democratico. Ma in realtà costituisce un rischio crescente per il funzionamento stesso della democrazia americana. Si verrà a creare, infatti, una situazione per cui nel Partito repubblicano i dirigenti indicati dagli attivisti saranno estremisti, mentre gli elettori potenziali saranno

molto più moderati. In questo modo, il Partito repubblicano con candidati estremisti perderà le elezioni più spesso di quanto non accadesse un tempo.

Un'ultima considerazione riguarda la demografia di questo grande Paese. Gli Stati Uniti sono l'unico grande Paese, ricco e sviluppato, con popolazione crescente. La demografia gioca a loro favore. Cosa che non succede né nei Paesi europei né in Russia, mentre la Cina è segnata da una politica demografica del tutto particolare.

Veniamo alla Cina. In conseguenza delle riforme di Deng del 1968, le riforme che hanno dato spazio al mercato, la Cina sta tornando alla «normalità». La Cina infatti è sempre stata tra i leader economici mondiali. Lo è stata per 18 degli ultimi 20 secoli. Ai tempi del Rinascimento le regioni più ricche del mondo erano la Toscana e la Cina. Oggi, con alle spalle un secolo e mezzo di crisi, la Cina ritorna a riprendere il posto che occupava in passato. Dal '68 a oggi la crescita non si è mai fermata. Tuttavia questo grande Paese ha problemi estremamente seri, perché la trasformazione è ancora a metà. Metà sono gli abitanti delle città rispetto alle campagne, metà sono coloro che hanno un reddito quantomeno decente. E si potrebbe proseguire con altri esempi, a cominciare dall'enorme divisione geografi-

ca: il rapporto tra il reddito delle province più povere e quelle più ricche è di uno a sei. Ed entro il 2040 si parla della necessità di inurbare altri 300 milioni di persone. Dunque si è di fronte a problemi colossali, proporzionali del resto alle dimensioni del Paese.

La società è lanciata in modo assoluto e totalizzante verso il mercato. Qualche

anno fa sono rimasto particolarmente colpito dall'intervista su un canale di una

televisione cinese a una ragazza che affermava tranquillamente che «è meglio essere tristi in Bmw che felici in bicicletta». Ma oltre agli aspetti legati all'economia dei consumi, non va trascurato che i cinesi pensano – ed è un punto molto importante – che il loro sistema politico abbia fatalmente più successo nell'interpretare il futuro rispetto ai sistemi democratici. Nonostante le critiche alla corruzione e all'eccessivo accentramento del potere, infatti, è diffusa una sostanziale fiducia nelle capacità del sistema di trasformare la società cinese. A questo si aggiunga la loro critica alla nostra democrazia. Le loro affermazioni sono semplici: «guardate, il nostro *plenum* ogni dieci anni decide. Voi siete sempre sotto elezioni e, soprattutto, sotto l'influenza dei sondaggi di opinione. Non si capisce mai dove vogliate andare». Così, sembrano essere sempre

*La Cina, il Gattopardo
e il graduale ritorno
alla «normalità»*

più convinti che se si trasformassero in una democrazia non farebbero un grande affare.

Queste enormi trasformazioni hanno influito pesantemente sui rapporti con il resto del mondo, dove la Cina ha un ruolo unico: nella storia dell'umanità non c'è mai stato un Paese che abbia esportato cosí tanto merci e uomini – cioè lavoratori, tecnologie e capitale. Non è mai avvenuto nella storia dell'umanità. Innanzitutto, dove si trovano il cibo, le materie prime e l'energia necessari per la nuova Cina? In Africa e in America Latina. La politica cinese verso l'Africa è quindi natu-

*Per i prossimi dieci anni
la Cina ha deciso
un ulteriore cammino
verso il mercato*

ralmente spinta dalla necessità di dare nutrimento e risorse a un miliardo e 390 milioni di cinesi che stanno completamente cambiando i propri consumi. Il che, dato il loro numero, sta cambiando radicalmente anche il mondo.

Inoltre, la Cina non potrà continuare, come ha fatto finora, a rimanere fuori dai centri nevralgici delle crisi internazionali. Dove c'era un problema difficile da affrontare non c'era la Cina: pensiamo alla guerra in Iraq, in Afghanistan, alla Libia. Tuttavia, quando un Paese così importante diviene progressivamente presente in tutto il mondo, prima o poi una politica estera attiva deve essere messa a punto. È il caso,

in particolare, dei suoi crescenti interessi in Asia. La tensione tra il Giappone e la Cina è sempre stata fortissima, e nonostante i crescenti rapporti economici, l'odio tra i due Paesi rimane intatto. La compenetrazione economica è impressionante: esportazioni, importazioni, investimenti incrociati crescono, e in questo modo l'Asia sta formando un sistema economico unico. Corea del Sud, Cina, Giappone, più i satelliti economici che li circondano. Un'incredibile Asia in cui i rapporti economici si stringono in modo sempre più forte. Un'Asia nella quale la politica divide ma l'economia unisce. Che futuro si può immaginare oggi per la Cina? Non mi sembra che vi sia un'alternativa alla politica di spostamento della crescita verso le campagne, al riequilibrarsi tra le province e quindi alla necessità di modifica dei consumi. Tuttora il 50% del Pil è destinato agli investimenti, ma è chiaro che la crescita futura non si può fondare solo ed esclusivamente sugli investimenti, creando una capacità produttiva eccessiva. Il nuovo sviluppo deve passare attraverso i consumi, facendo nascere nuovi e straordinari problemi, perché bisogna cambiare tutto, bisogna ricostruire lo Stato sociale, la sanità, le pensioni. E si tenga presente che, in fondo al loro animo e senza volerlo pubblicamente accettare, i cinesi tengono come modello gli Stati Uniti e non l'Europa. E a nulla serve far

rilevare che in Italia si spende poco più dell'8% del Pil in sanità contro il 18% degli Stati Uniti e la nostra vita media è di parecchi anni superiore a quella americana. Per i cinesi questo sembra non avere importanza, perché il *soft power*, il potere e l'immagine americani sono fortissimi. Da questo punto di vista l'Europa dovrebbe fare un esame di coscienza, perché questo fatto non è casuale ma è solo frutto delle sue politiche di divisione.

Per i prossimi dieci anni la Cina ha deciso un ulteriore cammino verso il mercato e una progressiva riduzione della presenza delle imprese pubbliche. Inoltre, si è dato il via al cambiamento sulla proprietà della terra: una decisione importantissima. Se infatti si vogliono portare 300 milioni di contadini dalla campagna alla città bisogna fare in modo che possano vendere la terra per accumulare il capitale iniziale da dedicare all'acquisto della casa. Solo così si potrà attuare l'impressionante tras migrazione di 300 milioni di persone. Un altro aspetto è la fine della politica del figlio unico iniziata nel '78. Una politica che ha cambiato la demografia della Cina e grazie alla quale oggi si prevede che il Paese aumenti di poco la sua popolazione, mentre l'India arriverà entro la metà del secolo vicino a un miliardo e ottocento milioni di abitanti.

Tutti questi cambiamenti sociali ed economici sono enormi, ma

non si registra alcun grande cambiamento nel funzionamento del sistema politico. Il sistema esistente è definito «conforme alla scelta nazionale e alle condizioni fondamentali del popolo cinese». È la dottrina opposta a quella del Gattopardo: a Palermo tutto doveva cambiare affinché tutto rimanesse uguale, a Pechino, affinché tutto possa cambiare, nulla deve mutare nel sistema di comando. La società può cioè evolvere solo conservando il polso fermo del partito e dello

Stato. Oggi possiamo affermare che, probabilmente, fra dieci anni la Cina supererà gli Stati Uniti come ricchezza globale. Tuttavia, avendo cinque volte il numero di abitanti rispetto agli Stati Uniti, la ricchezza *pro capite* sarà di cinque volte inferiore.

E veniamo alla Russia, tornata protagonista. Ha ripreso a intervenire su tutto lo scacchiere mondiale, come è emerso anche nel caso del nucleare iraniano, rispetto al quale ha esercitato ed esercita una grande influenza. Anche la Russia, tuttavia, fa registrare grandi debolezze, diversissime da quelle americane. La prima è quella demografica: il Paese è in crollo demografico, con 145 milioni di abitanti che tra una generazione e mezzo scenderanno a 120 o meno, di cui poco più di 80

È tornata la Russia.

*Ma anche la Russia
fa registrare grandi
debolezze*

milioni di qua dagli Urali e gli altri al di là. Ciò significa che il più grande territorio del mondo sarà abitato da 30 milioni di abitanti, con un piccolo fiume che li separa da un miliardo e 390 milioni di cinesi. Mi sono chiesto spesso se Vladivostok fosse una città russa o cinese. Ho interrogato demografi esperti in materia e, alla fine, mi hanno assicurato che Vladivostok è una città totalmente russa. Ma che intorno tutto è cinese, perché i russi non coltivano più, né i boschi né la campagna. Come da noi in Italia, dove i boscaioli sono tutti bosniaci o serbi.

Ancora: le donne russe preferiscono non sposare i russi bensì

*E intanto
in Medioriente
le tensioni restano
fortissime*

i cinesi, perché i cinesi risparmiano, non si ubriacano, e si affezionano alla

casa. In poche parole sono migliori padri di famiglia. Dunque assistiamo a queste mescolanze di confine difficili da comprendere ma che in futuro provocheranno enormi cambiamenti.

Oltre a quello demografico, l'altro aspetto problematico della Russia di oggi riguarda la sua struttura economica, perché la sua dipendenza dai prodotti energetici è troppo elevata. Da qui ne dovrebbe derivare un accordo basato su una reciproca convenienza tra Russia ed Europa, perché noi abbiamo bisogno dell'energia russa e la Russia ha bisogno della tec-

nologia europea. Come dimostra la questione ucraina, Putin esita tuttavia moltissimo perché non si sente di affrontare la concorrenza di un'economia forte come quella europea, che è estremamente più efficiente dal punto di vista industriale. Occorrerebbe grande saggezza e un rapporto politico con prospettive di lungo periodo, una trattativa che progetti una cooperazione progressiva. Purtroppo, in questo momento, né l'Europa né la Russia sono capaci di visioni di lungo periodo.

L'altra grande zona di confronto tra grandi potenze è ovviamente il Medioriente, dove le tensioni restano fortissime. Oltre al secolare conflitto tra sciiti e sunniti si sono ora aggiunte le lotte interne ai sunniti. Ogni giorno le tensioni si fanno più drammatiche. La fascia sciita si è espansa con la guerra in Iraq, arrivando a includere nella propria area di influenza Iraq, Siria e – anche se non omogeneamente – Libano, o almeno una parte del Libano. E provocando una reazione terribile da parte sunnita – cioè Arabia Saudita, Paesi del Golfo, e tutti i detentori dei petrodollari. Paesi che influenzano non poco l'intera politica mondiale e che portano avanti una strategia politica a volte contraddittoria e sempre difficile da interpretare. Hanno spesso una classe dirigente molto «legge e ordine» e comportamenti pratici influenzati da strutture che

Il Mulino

finanziano direttamente o indirettamente i movimenti terroristici. Si pensi a quanto è avvenuto in Egitto, il Paese che per un attimo è sembrato essere il paradigma della Primavera araba e della trasformazione del mondo.

In soli due anni abbiamo avuto l'andata e il ritorno. L'Egitto è sempre stato governato dall'esercito e dalle grandi famiglie, quelle che in Egitto chiamano «le duemila famiglie». Un patto fondamentale, per cui l'esercito possiede anche un terzo della ricchezza nazionale. Se andiamo in vacanza a Sharm El Sheikh, il nostro albergo sarà gestito da americani, da tedeschi, da francesi o italiani, ma la proprietà immobiliare sarà probabilmente dell'esercito. Con la Primavera araba e con le successive elezioni i Fratelli musulmani sono riusciti nel loro intento di scardinare questo sistema di potere. Ma, subito dopo, la rivoluzione ha ammazzato se stessa. L'incapacità del governo a governare, la crisi economica sempre più forte e una serie di pericolosi errori e di comportamenti autoritari da parte di Morsi hanno portato alla situazione attuale. Un esperimento così nuovo e così importante è durato pochi mesi. L'esercito è tornato, e con esso la situazione precedente, ma con un cambiamento: i Fratelli musulmani sono ovunque sul piede di guerra. Essi sono abituati a essere emarginati o perseguitati, ma oggi sono più potenti di prima perché controlla-

no l'unica rete (quella del welfare) che copre tutto il Paese. Non solo le città ma tutti i villaggi. Se non avessero compiuto questi enormi errori -

primo, mancanza di capacità di governo; secondo, desiderio di calpestare le re-

gole democratiche - avrebbero continuato a guidare il Paese per lungo tempo. Con questi imperdonabili errori hanno riunito le opposizioni che prima sembravano irrimediabilmente divise.

L'ultima zona di grandi turbolenze rispetto alle quali le grandi potenze non sono sempre abbastanza vigili interessa molto anche a noi: la Libia. La guerra libica ha scardinato gli equilibri in tutto il nord Africa. Gheddafi aveva nel nucleo forte del suo esercito molti tuareg, abitanti del deserto estremamente abili nell'agire in queste aree. Egli manteneva le loro famiglie che abitavano nel Mali, in Ciad o negli altri Paesi a sud del deserto. Con la guerra in Libia questo equilibrio si è sfasciato. I soldati sono tornati ai loro Paesi, pieni di armi, affamati, senza un soldo. Si sono perciò sviluppati da un lato il terrorismo e la vendita delle armi e, dall'altro, è nata un'economia illegale fondata sulla droga e sul contrabbando. Soprattutto tra questi Paesi che non hanno confini tra di loro, perché il deserto non è un confine.

C'è poi un dramma molto vicino a noi, ed è quello della Libia

Il Sahel è diventato una delle zone più pericolose del mondo. Gheddafi era certo un durissimo dittatore all'interno, ma, dopo un lungo processo di *appeasement* al quale io stesso ho preso parte attiva, aveva definitivamente cessato di essere un destabilizzatore in campo internazionale, diventando tra l'altro il maggiore finanziatore e sostenitore dell'Unione africana. Adesso la situazione in

L'Africa esiste. Ed è sempre «oggetto» della strategia internazionale

Libia vede il dominio di bande armate che si combattono tra di loro: trentamila persone con le armi.

Ogni giorno accadono incidenti. Dobbiamo prestare maggiore attenzione alla Libia, perché è un Paese troppo vicino a noi. Cosa accadrà ora? Io spero che si ricostituiscia l'autorità dello Stato. Alcuni Paesi, tra cui l'Italia, sono impegnati ad aiutare la ricostituzione delle forze di polizia, delle forze militari. Tuttavia è una sfida estremamente difficile. Ad esempio, mentre il Parlamento libico stava approvando la legge sull'epurazione di coloro che avevano collaborato col regime esso è stato assediato dai manifestanti, e, dopo poche ore, è stata approvata una legge totalmente opposta a quella prima in discussione. Una legge che sostanzialmente impedisce ogni ruolo politico a coloro che hanno collaborato in qualsiasi modo col regime per

tutti i decenni precedenti. Il che significa che chiunque sappia leggere e scrivere non può assolutamente avere alcuna funzione pubblica. Sono problemi enormi, perché se non si ricostituisce l'autorità dello Stato avremo conseguenze sempre più serie, rendendo ancora più drammatica una realtà che già è drammatica, cioè l'emigrazione. Con Gheddafi c'era un accordo, anche se faticoso e incompleto, di sorveglianza del mare. Adesso nessuno sorveglia niente. La ricostituzione di un'autorità è un problema vitale ma ci siamo ancora davvero molto lontani. L'errore della guerra libica sarà purtroppo foriero di nuove tragedie per ancora molto tempo.

L'Africa, come sempre grande «oggetto» della strategia internazionale, è ancora il continente più povero del mondo, molto arretrato. Ma per la prima volta l'Africa fermenta, cresce più della media mondiale, con un tasso di sviluppo del 5% medio già da 10 anni. È finalmente una società in movimento, con comportamenti molto diversi rispetto al passato. L'unico Paese attivo in tutta l'Africa è oggi la Cina. L'impero di mezzo ha relazioni diplomatiche con 50 paesi su 54 e ormai commercia con l'Africa più di qualsiasi altro Paese al mondo. Investe in Africa più di qualsiasi altro Paese. C'è poi un fenomeno estremamente interessante perché in alcuni Pae-

si del nord Africa ci sono già oggi migliaia di cinesi che, finito il lavoro, rimangono e si sposano con donne del luogo. È un fenomeno non proprio dell'Africa nera ma dei Paesi arabi del nord.

In Africa si assiste anche a un certo progresso, seppur lento, della democrazia. Ci sono sempre più elezioni corrette, sempre più normali cambiamenti di governo. Certo assistiamo ancora a livelli di corruzione impressionanti, e a una separazione fra i diversi Paesi che impedisce una economia forte e funzionante.

Infine l'Europa: è ancora il numero uno nel mondo per l'economia, per la produzione industriale e per le esportazioni ma il suo ruolo economico non si traduce in alcun ruolo politico. La sua frammentazione è tale da ostacolare anche lo sviluppo di cui abbiamo bisogno. Se continua così nel lungo periodo diventeremo il numero due, poi il numero tre; e poi... Perché succede questo? Da un lato sono venuti meno alcuni equilibri del passato: non c'è più in Europa il senso dell'europeismo governato e guidato dal tandem franco-tedesco. È un'Europa estremamente diversa in cui un solo Paese – la Germania – ha un ruolo dominante. I tedeschi, da parte loro, cercano di obbligare i Paesi periferici a diventare tedeschi: compito assai difficile e altrettanto inutile. L'Europa è nata su un senso di pluralismo e di so-

lidarietà molto diverso da questo, e con meccanismi di flessibilità che ora vengono sistematicamente messi in dubbio. Questo ha creato in diversi Paesi una progressiva crescita del populismo, e di partiti anti-europei. È interessante il fatto che i partiti populistici sono aumentati in tutti i Paesi europei ma non in Germania, dove la difesa dello spirito nazionale è stata assunta dal principale partito di governo.

Il Paese leader europeo ha fermato il populismo al suo interno, ma al prezzo di una politica che non tiene conto dei problemi degli altri Paesi. Esiste inoltre un problema britannico: il primo ministro Cameron ha perfino indetto un referendum sul rimanere o meno in Europa. C'è

dunque uno dei Paesi più importanti e influenti dell'Unione che non ha ancora deciso (per non parlare del referendum per l'indipendenza della Scozia) a quale sponda dell'Atlantico appoggiarsi. Se si votasse oggi il no avrebbe la maggioranza. Ciò significa che i problemi dell'Europa sono complicati. Non che l'Europa si vada sciogliendo perché ormai è una realtà fortemente strutturata e che, in fondo, tutti ritengono indispensabile per il mondo futuro. Tuttavia, nelle condizioni in cui si trova, è impossibile che l'Unione europea possa giocare,

*Infine una domanda,
non troppo banale:
ma l'Europa c'è ancora?*

nella grande politica mondiale, il ruolo che pure potrebbe benissimo giocare. Abbiamo un grande potere potenziale che non si traduce in realtà.

Alla fine di queste riflessioni bisognerebbe domandarsi quale potrebbe essere il punto di riferimento di questo mondo così

instabile. In passato si sarebbe risposto che l'unica ancora stabile sarebbe la diffusione e il rafforzamento dei sistemi democratici. Ripeto qui la stessa risposta ma vedo che questo processo è oggi molto più difficile perché non vi è una forza in grado di guidarlo. Soprattutto perché non c'è l'Europa.

.....
Romano Prodi insegna alla Ceibs di Shanghai. È stato presidente dell'Iri, della Commissione europea e del Consiglio dei Ministri e inviato speciale del segretario generale delle Nazioni Unite per il Sahel. Con il Mulino ha pubblicato *Il capitalismo ben temperato* (1995), *Un'idea dell'Europa* (1999), *La mia visione dei fatti. Cinque anni di governo in Europa* (2008). Questo articolo rielabora la relazione dal titolo «Oggi nel mondo: un impero o più imperi?», tenuta il 26 novembre 2013 all'interno del ciclo de «I Martedì» del Centro San Domenico, a Bologna.



Si sbagliava anche la saggezza popolare latina: canis canem non est. Che equivale al "cane non mangia cane". Evidentemente non avevano preso in considerazione la voracità dei banchieri della nostra epoca. Così, incuranti del detto popolare, i vertici della commissione Ue hanno scritto al governo italiano per avere chiarimenti in merito al decreto che ha portato alla rivalutazione delle quote di Bankitalia. La commissione, su imbeccata del-

le altre banche europee (anche se, formalmente, tutto sarebbe partito da una denuncia di un eurodeputato dell'Idv e dalle analoghe iniziative di due associazioni italiane di consumatori), ritiene infatti che il provvedimento possa nascondere aiuti di Stato. Ovviamente vietatissimi, soprattutto quando si tratta dell'Italia.

Nessuno aveva fiutato di fronte a un decreto che, ignobilmente, cancellava gli impegni del

passato (Tremonti) per riportare Banca d'Italia nelle mani pubbliche, dello Stato Italiano. Perché all'Ue e ai mercati piaceva l'idea di una Banca d'Italia che di italiano avesse sempre meno, che non fosse il punto di riferimento strategico per la finanza e l'economia di un Paese. La finanza, a partire dalla moneta, è "cosa loro" e tale deve rimanere. Poi, però, i furbetti del quartierino italiano non hanno saputo resistere all'idea di di-

mostrarsi più furbi degli altri, con l'aiuto di Saccomanni (una contraddizione in termini, ma non se n'erano accorti).

Si erano dimenticati dei guardiani europei della concorrenza. Forse convinti che cane non mangia cane. O nella speranza che le furbate italiane non venissero neppure prese in considerazione. Errore. Anche perché è arrivato il periodo dei test europei sulla solidità delle banche italiane. E gli aiutini previsti da Saccomanni non hanno convinto gli esaminatori. Proprio il non rimpianto ministro è accusato di una leggerezza iniziale, non avendo mai notificato il decreto Bankitalia a Bruxelles come un caso di possibili aiuti di Stato. Meglio non risvegliare i cani da guardia, deve aver pensato.

Si sono svegliati lo stesso, e con più di un dubbio. Il primo riguarda la rivalutazione delle quote di Bankitalia, dai 300 milioni di lire (valore fissato nel non proprio recente 1936) a 7,5 miliardi di euro. Il provvedimento prevede che nessun azionista possa detenere più del 3% del capitale. Ma attualmente Intesa Sanpaolo ha il 30,3% mentre Unicredit si ferma al 22,1%. E sopra la soglia si trovano anche Generali, Cassa di risparmio di Bologna, Inps, Carige. Dunque dovrebbero vendere. Ma sulla base della rivalutazione. Un vantaggio non da poco, in termini di plusvalenze, perché garantirebbe a Intesa qualcosa come 2 miliardi di euro mentre Unicredit si accontenterebbe di 1,6 miliardi. Decisamente di più, intorno al doppio, rispetto all'utile netto del 2013. Dunque la commissione si è chiesta se tutta l'operazione non nasconda aiuti di Stato che garantiscano alle banche un indebito rafforzamento del loro patrimonio. Così come non piace, a Bruxelles, la parte del decreto (poi trasformato in legge) in cui si prevede che Bankitalia possa distribuire un dividendo annuo sino al 6% del valore di ogni singola quota. La commissione vuol capire se è corretto che le riserve della banca siano considerate risorse da

distribuire ai soci.

Ma l'aspetto forse più controverso, e anche rischioso, riguarda la possibilità che Bankitalia ricompri, dai suoi stessi azionisti, le quote rivalutate. Il testo prevede infatti che la Banca d'Italia possa acquistare temporaneamente le proprie quote, con modalità tali da permettere trasparenza (una parola abusata), parità di trattamento e salvaguardia del patrimonio. In altri termini Intesa, Unicredit e gli altri azionisti devono cercare di vendere sul mercato le proprie quote in eccesso della Banca centrale. Ma se non ci riescono, i titoli li può comprare la stessa Bankitalia, anche se l'istituto ha l'obbligo di rivenderli a un prezzo che non comporti delle perdite. Bruxelles contesta questo passaggio, convinta che Bankitalia rafforzi le banche socie direttamente con le proprie risorse.

***La commissione Ue
ha scritto al governo
italiano per avere
chiarimenti in merito
al decreto che ha
portato
alla rivalutazione
delle quote di
Bankitalia***

Infine la commissione Ue dovrà anche esaminare gli aspetti legati alle proteste - sotterranee, s'intende, ci si accoltella in silenzio tra banchieri (#bankitaliastaisereana) - degli istituti di credito esteri che operano in Italia. La plusvalenza dovuta alla rivalutazione del capitale è tassata al 12,5%, proprio come per i titoli di Stato, mentre gli altri strumenti finanziari sono tassati al 20%. E le banche europee vorrebbero anche diventare socie di Bankitalia.

C'è però un altro aspetto da non sottovalutare. Non sul fronte della banca centrale italiana ma su quello degli istituti di credito.

Proprio i test sulla solidità del sistema rendono indispensabile un flusso di capitali freschi in molte banche italiane. Da Montepaschi a Carige a Bpm, servono soldi, serve denaro, molto denaro. Tra ricapitalizzazioni, crediti incagliati, sofferenze. E chi si è affacciato sulla scena italiana annunciando al colto e all'inclita di voler investire molto denaro? Ma George Soros, ovviamente, il famelico finanziere che nel '92 aveva scatenato la guerra alla lira provocando al nostro Paese - grazie all'insipienza di Azeglio Ciampi, allora governatore di Bankitalia - un danno pari a 60mila miliardi di lire.

Incassando, il finanziere trasformato in filantropo benefattore dai media italiani, una cifra colossale. E ora Soros ci riprova. Un'Italia in saldo è la preda ideale. E si comincia, ovviamente, dal sistema bancario che è lo snodo fondamentale per ogni operazione successiva.

D'altronde una ricerca commissionata proprio da una banca del mondo cooperativo ha evidenziato come, nell'immaginario collettivo degli italiani, il termine "banca" venga immediatamente associato con il concetto di usura, di rapina. Le banche italiane sono accusate di pensare solo ai propri interessi, di non essere mai vicine al cliente nel momento in cui ha bisogno di aiuto finanziario, di non voler parlare un linguaggio comprensibile con la clientela, soprattutto se anziana.

Un'immagine disastrosa. Che, ovviamente, farà abbassare i prezzi quando Soros deciderà che è arrivato il momento di entrare con forza nel sistema bancario nostrano. Primo passo per conquistare il sistema industriale ed il terziario. Con il plauso di quei media pronti a scodinzolare felici di fronte al nuovo padrone straniero. #Italiastaisereana, perché se non sarà Soros a vibrare la coltellata alla schiena, provvederanno i finanziari e gli speculatori che sostengono il nuovo che avanza.

Marianna Madia

*responsabile Lavoro della Segreteria nazionale
del Partito Democratico, è ministro per la Semplificazione
e la pubblica amministrazione**

LA CRESCITA PRIMA DELLE REGOLE

Il mercato del lavoro è molto cambiato negli ultimi anni, ma le riforme che hanno segnato questo cambiamento non sono state in grado di creare un efficace sistema di sostegno al reddito e di politiche attive per la promozione dell'occupazione, né tantomeno di favorire la crescita economica. Prima di intervenire sulle regole sarebbe perciò opportuno, da un lato, agire sull'infrastruttura materiale e amministrativa del paese, dall'altro, promuovere i settori che possono creare più posti di lavoro. Solo allora si potrà mettere mano alle regole secondo un'ottica di integrazione dei vari livelli istituzionali (Stato, Regioni, Province) e definire un insieme di interventi che accompagnino davvero il lavoratore nella ricerca di una buona occupazione.

Nel mercato del lavoro italiano, se si guarda alla situazione di venti anni addietro, vediamo un contesto completamente differente. Basti pensare, per marcare la discontinuità con il passato, a quella che era la maggiore presenza dello Stato nell'economia, alla mancanza delle forme di flessibilità contrattuale, alle leve di politica monetaria ed economica che oggi non esistono più, come la "svalutazione competitiva" o la Cassa per il Mezzogiorno. Con gli anni Novanta subentrano processi di tipo nuovo, spesso legati a fenomeni globali che portano l'economia italiana a un confronto duro e spietato (senza reti protettive) con nuove realtà economiche e che conducono i diversi governi a un ripensamento legislativo dei meccanismi regolatori del mercato del lavoro.

Il "peccato originale" delle riforme degli ultimi venti anni è l'aver camminato su una gamba sola, quella dei contratti e delle regole, rimandando a un futuro indefinito la costruzione di un efficace sistema di sostegno al reddito e di politiche attive. Sia chiaro che non tutte le riforme condotte

* Questo articolo è stato scritto prima dell'assunzione, da parte dell'autrice, dell'incarico di ministro per la Semplificazione e la pubblica amministrazione nel governo Renzi.

nel recente passato sono uguali nella nostra valutazione. Alcune sono state semplicemente interrotte o non completate, come nel caso delle prime leggi varate e pensate dal centrosinistra nel 1997-98, che vedono nel lavoro della Commissione Onofri la testimonianza di una strategia complessiva. In particolare, nell'ultimo decennio, vediamo invece un'assenza di misure correlate alle riforme del mercato del lavoro per favorire la crescita economica. Un'assenza probabilmente dovuta anche alla fragilità del contesto politico e istituzionale. Questa mancanza, sottotraccia negli anni di un ciclo economico non drammatico, è diventata insostenibile con la crisi apertasi nel 2008. Non è più possibile cambiare il mercato del lavoro senza porsi il tema della crescita. Altrimenti vi è il rischio che le nuove regole (seppure in astratto giuste) continuino a essere inefficaci o soggette a continui interventi "manutentivi", ingenerando così incertezze tra gli operatori. Basti pensare alla disciplina del contratto a termine, già modificata dalla Fornero e poi novellata dal governo Letta, con l'intento di correggere gli "irrigidimenti" relativi alle tempistiche di reiterazione dei contratti.

NON È PIÙ POSSIBILE
CAMBIARE IL MERCATO
DEL LAVORO SENZA PORSI
IL TEMA DELLA CRESCITA.
ALTRIMENTI VI È IL RISCHIO
CHE LE NUOVE REGOLE
(SEPPURE IN ASTRATTO
GIUSTE) CONTINUINO
A ESSERE INEFFICACI

NON SOLO CONTRATTI

Il 2008 è l'anno dell'inizio di una crisi inedita per profondità e durata, che ha investito duramente il nostro sistema produttivo. La crisi ha fatto letteralmente scomparire intere realtà industriali, con la conseguente perdita di posti di lavoro. Posti di lavoro che probabilmente non torneranno più: questo ci spinge a interrogarci sul futuro delle politiche industriali. È proprio questo il senso del Piano per il lavoro delineato, in forma aperta, dal Partito Democratico all'inizio del 2014.

Come si cresce? Vi è una profonda consapevolezza che parlare di crescita economica e politiche industriali non è cosa semplice. Fare politica industriale oggi vuol dire agire in un quadro di stringente compatibilità comunitaria e di limitatezza delle risorse a disposizione: fattori che rendono più complesso realizzare interventi efficaci e di ampia portata e che necessitano di tempi più lunghi. Per questo, nella strategia del Piano per il lavoro, vi sono due assi che precedono l'azione sulle regole: a) gli interventi sistemici sull'infrastruttura materiale e amministrativa del paese

(energia, pubblica amministrazione, reti e innovazione tecnologica, fisco e spesa pubblica); b) gli interventi a sostegno dei settori che, per vocazione e potenzialità, possono creare più posti di lavoro e stimolare quel mercato interno (depresso) che rappresenta il vero punto di caduta della nostra economia: dal made in Italy all'agroalimentare, al nuovo welfare, per citarne alcuni. Solo in parallelo allo sviluppo di questi due assi possono essere toccate le regole. Tuttavia, il concetto stesso di regole del mercato del lavoro deve essere ben declinato. Se la discussione rimane bloccata alla controversia sull'articolo 18, il rischio concreto è quello di un nuovo pantano. Se per regole intendiamo, invece, i modi in cui diamo più opportunità e chance ai lavoratori, cambia la prospettiva. Le nuove regole devono essere il modo complessivo in cui il lavoratore (che è anche la persona che cerca occupazione) vive la propria vita lavorativa e professionale (dall'ingresso alla permanenza, alla transizione a nuovi lavori, sino a una conclusione dignitosa dal punto di vista previdenziale); allora "intervenire sulle regole" può essere uno strumento virtuoso e portatore di benessere e crescita per le lavoratrici e i lavoratori italiani.

IL CONCETTO STESSO
DI REGOLE DEL MERCATO
DEL LAVORO DEVE
ESSERE BEN DECLINATO.
SE LA DISCUSSIONE
RIMANE BLOCCATA
ALLA CONTROVERSIA
SULL'ARTICOLO 18,
IL RISCHIO CONCRETO
È QUELLO DI UN
NUOVO PANTANO

STORIA DI UN LAVORATORE

Le politiche del lavoro, per funzionare, devono essere integrate. Potrebbe essere un'affermazione astratta e vaga. Per far comprendere appieno cosa intendiamo per "integrazione" proviamo a concretizzarla. Caliamoci all'interno della vicenda di una persona che non ha lavoro e cerca un'occupazione; proviamo a guardare la realtà attraverso i suoi occhi. Se cerchi lavoro, il metodo migliore in Italia rimane la conoscenza di qualcuno. La maggior parte delle informazioni sui posti di lavoro disponibili (e le relative assunzioni) vengono trasmesse attraverso reti informali, perché sono inefficienti i metodi trasparenti e pubblici. Oggi i centri per l'impiego collocano meno del 3% delle persone in cerca di lavoro e spesso si limitano agli adempimenti di carattere burocratico.

Se poi la persona in cerca di occupazione vuole scegliere di formarsi – siamo in una "società della conoscenza", dove teoricamente più e meglio ti formi, più trovi lavoro – deve rivolgersi alle Regioni, che hanno

competenza esclusiva in materia di formazione professionale. Le Regioni gestiscono i fondi europei e finanziano la formazione degli aspiranti lavoratori. Quella attuale, però, è ancora e troppo spesso una formazione “a catalogo”, sganciata dalle esigenze delle imprese e da una visione strategica dei settori in crescita. A questo va ad aggiungersi la limitatezza territoriale degli interventi: sia i centri per l'impiego che i sistemi regionali di formazione professionale non hanno la minima idea di cosa facciano le Province e le altre Regioni. La loro competenza si ferma, al massimo, ai confini regionali, come se l'unità d'Italia – per non parlare dell'Unione europea – non fosse mai esistita.

Se la persona, poi, gode di una forma di ammortizzatore sociale perché ha perso un precedente impiego (persone in cerca di prima occupazione, parasubordinati e partite IVA non godono di questi sostegni), allora è lo Stato, attraverso l'INPS, a erogare queste somme, senza un'attuazione concreta della condizionalità (il legame tra il sostegno al reddito ed eventuali congrue offerte di lavoro, la cui non accettazione comporta la decadenza dal beneficio); condizionalità che è rimasta, finora, solo sulla carta dei testi normativi.

Tutto questo va riformato, e la riforma si chiama “integrazione”. Bisogna mettere insieme le competenze dei vari livelli istituzionali in una forma semplice e universale: il lavoratore deve essere accompagnato nella sua ricerca di una buona occupazione. Questo accompagnamento è fatto dall'orientamento, che va anche oltre i confini provinciali o regionali, dalla formazione, che deve essere fatta secondo i bisogni delle imprese, da strumenti di sostegno economico che non sono sussidi di disoccupazione ma “redditi di accompagnamento”. Redditi che cessano quando il lavoratore non si forma o rifiuta delle offerte di lavoro a lui rivolte.

Qualora si scelga, su tali materie, il mantenimento dell'attuale struttura costituzionale, serve un patto forte, almeno tra Stato e Regioni. Si dovrebbe passare per un modello che renda chiaro e senza incertezze chi fa cosa, garantendogli gli strumenti per farlo; ad esempio attraverso la costituzione di un'Agenzia nazionale su base federale, con il compito di integrare la gestione delle politiche attive e passive del lavoro. Al fianco dell'Agenzia andrebbe assicurato il ruolo di un unico Istituto di ricerca e monitoraggio, che garantisca l'unificazione e la trasparenza delle informazioni relative al mercato e alle politiche per il lavoro. Tutto ciò può funzionare solo a patto di ripensare i sistemi di inserimento e reinserimento al lavoro, secondo un modello cooperativo tra pubblico e privato.

Il primo banco di prova starà nell'utilizzo dei fondi che ci vengono anche dall'Europa per la Garanzia per i giovani. La Garanzia giovani è la misura europea per la quale a ogni giovane che non studi e non lavori dovrebbe essere garantito un percorso lavorativo o formativo, entro quattro mesi dalla fine dei suoi studi. Attraverso una valutazione dell'efficacia della garanzia si può pensare di rendere permanente questa misura come un "Programma primo lavoro", con l'obiettivo di far arrivare l'istituzione nella casa di ogni ragazza e ragazzo con un'offerta concreta, che può essere anche un'esperienza di servizio civile. La piaga dei NEET, presente in tutta Europa ma particolarmente grave in Italia, va aggredita con politiche forti e mirate che abbiano l'obiettivo alto di incidere su una realtà divenuta insopportabile.

Ci siamo soffermati sulle politiche attive, ma non dobbiamo dimenticare le politiche di sostegno al reddito. Da un lato vanno garantiti gli strumenti in costanza del rapporto del lavoro, seppure con una graduale uscita dal sistema della deroga e con una razionalizzazione della CIGO e della CIGS, rispetto a evidenti distorsioni che oggi vanno a danno dei lavoratori; dall'altro va realizzato, con uno strumento universale basato sulla storia contributiva dei lavoratori, un allargamento della platea di ASPI e mini-ASPI (magari unificate) che includa i parasubordinati e, in prospettiva, i lavoratori autonomi. A tutto questo deve aggiungersi un terzo aspetto: strumenti di reddito minimo basati sulla "prova dei mezzi" per coloro che, esaurite le altre forme di sostegno al reddito, non hanno ancora trovato lavoro. Anche il reddito minimo non deve avere una logica assistenziale, ma essere basato sulla ricerca attiva di un nuovo lavoro. Nelle nuove politiche per il lavoro l'obiettivo ambizioso ed elevato da porsi è aiutare sempre i cittadini a trovare lavoro. È la sfida più importante.

LA PIAGA DEI NEET,
PRESENTE IN TUTTA EUROPA
MA PARTICOLARMENTE
GRAVE IN ITALIA, VA
AGGREDITA CON POLITICHE
FORTI E MIRATE CHE
ABBIANO L'OBIETTIVO ALTO
DI INCIDERE SU UNA REALTÀ
DIVENUTA INSOPPORTABILE

Contro la crisi, anche il legislatore si ingegni

di Tiziano Treu

Docente emerito dell'Università Cattolica di Milano

Iniziative comuni delle parti in tema di *outplacement* – il supporto al riposizionamento professionale – si stanno sviluppando negli ultimi tempi in diversi episodi di ristrutturazione e di crisi aziendale e hanno contribuito a esiti positivi. Nell'ultimo periodo, le percentuali di successo di ricollocazione entro un anno superano l'85-90% a seconda delle categorie, più alte per quadri e impiegati che per operai. Il reimpiego è comprensivo di posizioni a tempo indeterminato e a termine nonché di lavoro parasubordinato e autonomo

Il tema dei servizi all'impiego, sempre importante per il buon funzionamento del mercato del lavoro, è acuitizzato in un momento come l'attuale di drammatica crisi economica. Questo vale per tutte le attività di servizio, dall'orientamento all'intermediazione, che si rivolgono alle varie categorie di persone, sia disoccupate sia già occupate intenzionate a cambiare lavoro. Le diverse attività richiedono professionalità e strumenti specifici che tengano conto dei vari contesti del mercato del lavoro e dei diversi tipi di soggetti destinatari. Così è per tutte le politiche attive del lavoro che per essere efficaci non possono essere "generiche", ma richiedono di essere finalizzate rispetto ai contesti e ai destinatari. Questo vale in particolare per i servizi di *outplacement* o di ricollocazione che si rivolgono a soggetti dipendenti da aziende interessate a crisi e/o a ristrutturazioni e mirano a sostenere tali lavoratori nella transizione ad altri impieghi dipendenti o autonomi. Sull'argomento esistono da tempo riflessioni e analisi. Ma la pratica dell'*outplacement* si è sviluppata in tempi relativamente recenti e con esperienze interessanti,

ma ancora limitate. Il potenziamento delle politiche attive del lavoro nelle varie forme, compreso l'*outplacement*, è uno degli obiettivi prioritari che dovrebbe essere perseguito per migliorare il funzionamento del nostro mercato del lavoro e l'*employability* dei lavoratori, coprendo un *deficit* da tempo rimproveratoci dall'Europa, che ha ridotto anche l'efficacia delle riforme del lavoro finora approvate. Si tratta di un impegno che coinvolge anzitutto l'attuale legislatore, nazionale e regionale, ma che richiede la partecipazione di tutte le parti sociali e gli operatori del mercato del lavoro: i servizi pubblici dell'impiego, che devono fornire il sostegno delle loro competenze istituzionali e professionali; le varie agenzie specializzate in queste attività che ne devono essere protagoniste; gli operatori della formazione professionale che devono adeguarne i contenuti per garantire obiettivi di qualità ai processi di reimpiego.

Iniziative comuni delle parti in tema di *outplacement* si stanno sviluppando negli ultimi tempi in diversi episodi di ristrutturazione e di crisi aziendale e hanno contribuito a esiti positivi. Il diffondersi di simili iniziative è incoraggiato dai buoni risultati che molti processi di *outplacement* stanno producendo. Stando ai dati di alcune agenzie di *placement*, anche in questi anni di crisi, le percentuali di successo di ricollocazione entro un anno superano l'85-90% a seconda delle categorie, più alte per quadri e impiegati che per operai. Il reimpiego è comprensivo di posizioni a tempo indeterminato e a termine (questi in quota spesso prevalente) nonché di lavoro parasubordinato e autonomo. Da ultimo ricordo gli interventi avviati nelle vicende di riposizionamento dell'Indesit; e la proposta inserita nel documento "Pordenone, laboratorio per una nuova competitività" presen-

«Le proposte di Unindustria Pordenone, riguardanti anche il caso Electrolux, non si riducono a interventi sul costo del lavoro, ma prevedono anche misure di politiche attive di servizio all'impiego, che dovrebbero accompagnare il rilancio produttivo e fra queste l'attività di *outplacement*»

tato il 18 gennaio 2014 da Unindustria Pordenone, contenente un piano di reindustrializzazione e di sviluppo di questo territorio, a partire dalla crisi dell'Electrolux. Le proposte di questo documento non si riducono a interventi sul costo del lavoro, che hanno attirato la maggiore attenzione e non poche polemiche, ma prevedono un insieme organico di politiche economiche, industriali e del lavoro necessarie a ridare prospettive a quell'area. Qui vanno sottolineate le misure di politiche attive di servizio all'impiego, che dovrebbero accompagnare il rilancio produttivo e fra queste le attività di *outplacement*. A tali attività è dedicato il punto 4 della proposta di accordo territoriale che contiene le seguenti indicazioni: l'opportunità che le attività di ricollocazione vengano effettuate da aziende specializzate con la collaborazione e la supervisione dei centri pubblici per l'impiego cui vengano fornite informazioni sulle modalità e sui siti dei processi di assegnazione lavorativa; la necessità di un supporto premiale alla disponibilità dei lavoratori a seguire percorsi di ricollocazione gestiti tanto dal sistema pubblico che da quello privato; l'applicazione delle previsioni di legge nell'ipotesi di rifiuto da parte di un lavoratore di un posto di lavoro. In tal senso si stabilisce la necessità di certificare, da parte del soggetto gestore dell'*outplacement*, il rifiuto del lavoratore eccedente di accettare un posto di lavoro; la possibilità che il posto di lavoro offerto non sia a tempo indeterminato; la possibilità

che il posto di lavoro offerto sia in una sede che superi i limiti territoriali previsti dalla legge nell'entità definita dall'accordo sindacale aziendale; la possibilità che il posto di lavoro, al di là di quanto normativamente previsto, non sia equivalente nelle mansioni e nella retribuzione nelle modalità definite, anche in tal caso, dall'accordo sindacale aziendale.

Per quanto attiene alle incentivazioni all'*outplacement*, oltre all'intervento aziendale, si ritiene essenziale il sostegno a fronte di risultati certi e verificabili, attraverso disposizioni finanziarie e normative da parte della Regione. A tal fine il documento suggerisce tanto l'adozione di contributi alle aziende che presentino piani di ricollocazione quanto il sostegno economico ai lavoratori che intendano aderire a tali piani attraverso, ad esempio, la partecipazione ad attività formativo/riqualificative con ciò implementando e allargando quanto già previsto dalla normativa regionale. Proprio per incentivare ulteriormente il possibile reimpiego, il documento rinnova alla Regione l'invito non solo a mantenere le risorse a ciò destinate nell'ambito dei vari interventi disciplinati dal "Piano triennale regionale di politiche attive del lavoro" ma anche a implementare le dotazioni per la ricollocazione *tout court* collegando le stesse più strutturalmente con gli interventi di *outplacement* disposti dalle aziende. Nella stessa direzione esprime l'auspicio che i fondi fino ad ora collegati al sostegno di ammortizzatori sociali conservativi, vengano reindirizzati sempre più alle attività collegate al reimpiego dei lavoratori.

Per non avere un futuro “a termine”

di **Giuliano Cazzola**

Esperto di lavoro e di Welfare

Per quanto concerne le trasformazioni dal contratto a termine a quello a tempo indeterminato si osserva una dinamica un po' altalenante, ma tendenzialmente negativa: mentre nel quarto trimestre 2012 vi era stato un incremento del 14,9% rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente, già nel secondo trimestre del 2013 (con 73mila trasformazioni su oltre 1,7milioni di attivazioni con contratti a termine), vi era stato un calo del 22% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Insomma, grazie ad alcune correzioni apportate dal pacchetto Giovannini (dl n. 76/2013) alla legge Fornero e grazie, soprattutto, al requisito dell'acausalità, nei primi 12 mesi il contratto a termine risulta essere lo strumento preferito dalle imprese per le assunzioni

Sarebbe sbagliato attribuire unicamente agli effetti della legge Fornero un *trend* difficile dell'occupazione nel contesto di una crisi di cui solo ora si intravedono primi e incerti segnali di inversione di tendenza. I dati, però, del “monitoraggio” del ministero del Lavoro confermano quanto gli operatori del settore – mi riferisco in particolare ai consulenti del lavoro – avevano già avvertito fin dalla seconda metà del 2012, subito dopo l'entrata in vigore della legge. Per quanto riguarda i rapporti di lavoro non vi è stato quel significativo aumento delle assunzioni a tempo indeterminato, mentre si è assistito a un crollo dei rapporti cosiddetti atipici. Il mercato del lavoro si è ancor più ancorato al contratto a termine, anche attraverso la somministrazione, mentre – in chiave difensiva – vi è stato un incremento del ricorso al *part time* che, insieme alla messa in campo delle prestazioni a sostegno del reddito (gli

ammortizzatori sociali), ha contribuito a contenere, almeno sul piano formale, il tasso di disoccupazione. Nel secondo trimestre 2013, rispetto allo stesso del 2012 sono aumentate del 3% solo le attivazioni di contratti a tempo indeterminato nel campo dei servizi per “attività svolte da famiglie e convivenze”. Tutti gli altri comparti produttivi – nel confronto tra i citati trimestri – hanno fatto registrare una variazione percentuale negativa: “commercio e riparazioni” (-18,8%); “industria in senso stretto” (-14,6%); “turismo, trasporti e attività terziarie avanzate” (-14%). Con riguardo alla cittadinanza le attivazioni dei contratti a tempo indeterminato nel secondo trimestre del 2013 sono diminuite in termini tendenziali del 15,8% per gli stranieri comunitari, del 12,7% per gli italiani e solo del 2,3% per i cittadini extracomunitari, grazie all'incremento delle attività legate alle famiglie che, a quanto pare, reclutano personale da Paesi sempre più lontani. Considerando, inoltre, il fatto che 6 attivazioni su 10 di contratti a tempo indeterminato sono riservate a lavoratori con più di 34 anni e che solo 1 su 10 interessa giovani con meno di 24 anni, il rapporto conclude laconicamente che “la riforma non sembra ancora aver sollecitato le imprese a un maggior ricorso a forme di lavoro *standard* per le giovani generazioni”. In sostanza, le attivazioni di contratti a tempo determinato sono di poco inferiori al 70% del totale di tutte le attivazioni (sono dati di flusso, non di *stock*). Ma anche per quanto concerne le trasformazioni dal contratto a termine a quello a tempo indeterminato si osserva una dinamica un po' altalenante, ma tendenzialmente negativa: mentre nel quarto trimestre 2012 vi era stato un incremento del 14,9% rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente, già nel secondo trimestre del 2013 (con 73mila trasformazioni su oltre 1,7 milioni



«Il ministero del Lavoro nel suo ultimo monitoraggio è spietato nel denunciare il trend “nettamente decrescente” dell’apprendistato, il fiore all’occhiello della riforma»

di attivazioni con contratti a termine), vi era stato un calo del 22% rispetto allo stesso periodo dell’anno precedente. Insomma, grazie ad alcune correzioni apportate dal pacchetto Giovannini (dl n. 76/2013) alla legge Fornero e grazie, soprattutto, al requisito dell’acausalità, nei primi 12 mesi il contratto a termine risulta essere lo strumento preferito dalle imprese per le assunzioni. Addirittura, a fronte delle ripetute manomissioni compiute dalla legge n.92 del 2012 sui cosiddetti contratti flessibili, si sta verificando il paradosso che le imprese preferiscano avvalersi del nuovo contratto a termine anziché avventurarsi nelle nuove regole di un contratto flessibile post-riforma. Ciò ha determinato un frequente ricorso a domande di lavoro soddisfatte con contratti a termine di brevissima durata (da 1 a 3 giorni): nel 2012 si è trattato di 1,7 milioni di attivazioni pari al 17,4% del totale. Tali casi si sono verificati soprattutto nei servizi (ristorazione, accoglienza, ma anche supplenze nella scuola e nella sanità) in misura di 1,6 milioni. E l’apprendistato, il fiore all’occhiello della riforma? Il monitoraggio è spietato nel denunciare che il trend di questo tipo di attivazioni “appare nettamente decrescente”.

La flessione più robusta risulta esservi tra i giovani fino a 19 anni (-40% della base tendenziale nel secondo trimestre 2013), con una attenuazione del decremento nella fascia 25-29 anni (-9,7%) dove si concentra il maggior numero di contratti (216mila). Cresce, invece, del 3% il numero medio dei contratti di apprendistato

per la componente più adulta (30-34 anni). Il che sembra avere una spiegazione prevalente: in questi casi le imprese si avvalgono dei *bonus* fiscali e contributivi connessi a questo contratto. Anche la trasformazione in contratti a tempo indeterminato dimostra parecchie carenze. Tra aprile e giugno del 2013 è stato trasformato solo un terzo dei contratti di apprendistato attivi (6.013, il 14% in meno su base tendenziale). Per quanto riguarda, infine, i rapporti di lavoro intermittente e le collaborazioni, si è assistito a un netto ridimensionamento, tanto da far presumere, pur in mancanza di indagini longitudinali, lo spostamento verso altre forme contrattuali (lavoro occasionale accessorio, somministrazione, contratti a termine di brevissima durata). In tale contesto, può avere un senso l’introduzione del c.d. contratto a tempo indeterminato a tutela differenziata e crescente? A noi sembra che il “contratto” di nuovo conio proposto dal sindaco-segretario del Pd finisca per tradursi in una forma di un contratto a tempo indeterminato che, nella fase iniziale (anni? Mesi?), è sottoposto a una normativa meno invasiva per quanto riguarda la risoluzione del rapporto. In tal senso, sarebbe sicuramente un passo in avanti demolire ancora un po’ l’articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Ma viene di fatto da domandarsi se obiettivi analoghi non siano già conseguibili nell’ordinamento vigente attraverso il contratto di apprendistato, affrancato dai vincoli burocratici imposti dalla legge n. 92/2012, oppure per mezzo di un contratto a termine a cui sia riconosciuta un’acausalità più lunga dei dodici mesi attuali.

Finanza pubblica: bilancio delle “larghe intese”

Maria Flavia Ambrosanio

Professore di Scienza delle Finanze nell'Università Cattolica di Milano, <maria.ambrosanio@unicatt.it>

Paolo Balduzzi

Ricercatore di Scienza delle Finanze nell'Università Cattolica di Milano, <paolo.balduzzi@unicatt.it>

L'economia, in perdurante crisi, con il dramma dell'aumento della disoccupazione e senza allentamenti delle esigenze di rigore nei conti pubblici, rappresentava senza dubbio una delle principali sfide del Governo delle “larghe intese”. Lungo il 2013 non sono mancati annunci e promesse: che cosa effettivamente è stato realizzato? In quale direzione si sono mossi i principali provvedimenti di politica economica fino all'approvazione della Legge di stabilità per il 2014?

Le elezioni del 24-25 febbraio 2013, con il loro inatteso risultato, hanno aperto una fase di avvistamento del sistema politico, che ha portato alla rielezione del presidente Napolitano e al varo del Governo delle “larghe intese” guidato da Enrico Letta¹. Questo si è posto obiettivi ambiziosi sul fronte dei conti pubblici e della crescita economica, ma la sua azione ha dovuto scontare gli effetti del precario equilibrio su cui si reggeva, sia in termini di visioni divergenti delle forze politiche che lo sostenevano, sia per i numerosi fattori di incertezza dovuti alle repentine trasformazioni dello scenario politico, in particolare a partire dall'estate 2013.

Il presente articolo prende in esame i principali provvedimenti in materia economica approvati lungo il 2013, sostanzialmente fino alla Legge di stabilità per il 2014, mettendone

¹ Cfr COSTA G., «Italia: verso la Repubblica 3.0», in *Aggiornamenti Sociali*, 2 (2014), 93-101 [N.d.R.].

in evidenza gli effetti e gli aspetti critici. Dall'analisi non si rileva un sostanziale cambiamento di rotta rispetto al passato: nonostante gli annunci, ci troviamo di fronte a interventi poco incisivi per il rilancio dell'economia, nessuna azione per la riduzione degli sprechi, poca attenzione per la diminuzione della pressione fiscale almeno nel breve periodo.

Le dimissioni di Enrico Letta da presidente del Consiglio, rassegnate lo scorso 14 febbraio, segnano un mutamento sostanziale del quadro politico. La formazione di un nuovo Governo inciderà anche sulle questioni di politica economica. A riguardo pare perciò doveroso precisare che l'attenzione di questo studio si focalizza sulle misure assunte dal Governo delle "larghe intese", escludendo quindi qualsiasi considerazione in merito agli orientamenti del nuovo Esecutivo.

1. Lo scenario economico e di finanza pubblica

L'economia italiana stenta a riprendersi dalla seconda fase di recessione, iniziata nella seconda metà del 2011 e protrattasi per tutto il **2012**, anno in cui si registra una riduzione del Prodotto interno lordo (PIL) del 2,4% in termini reali (cioè al netto dell'effetto dell'inflazione); solo le esportazioni hanno fatto registrare un aumento del 2,5%, mentre sono diminuiti la spesa delle famiglie (-4,3%), gli investimenti (-8%) e le importazioni (-7,7%); è rimasto relativamente basso il tasso d'inflazione, intorno all'1,5%, ma

Glossario

Amministrazioni pubbliche (PA): ai fini statistici di finanza pubblica, il comparto delle PA risulta composto da amministrazioni centrali, amministrazioni locali ed enti previdenziali.

Debito pubblico: insieme delle passività finanziarie delle PA.

Indebitamento netto: differenza (negativa) tra entrate complessive e spese complessive delle PA; se positiva è detta accreditamento netto.

Pressione fiscale: rapporto fra le risorse prelevate dalle PA (come imposte, tasse, tributi e contributi sociali) e il PIL. Rappresenta un indicatore sintetico della quota di reddito prelevata dalle PA.

Saldo primario: differenza fra entrate totali e spese totali delle PA, al netto degli interessi

passivi. Si definisce avanzo se è positiva, disavanzo o *deficit* nel caso opposto.

Spesa corrente: spesa per il funzionamento delle PA (ad es.: stipendi dei dipendenti pubblici, medicinali a carico del SSN, riscaldamento degli edifici pubblici, benzina per le ambulanze, ecc.) e per far fronte alle loro obbligazioni (pagamento delle pensioni e degli interessi passivi sul debito).

Spesa corrente primaria: spesa corrente al netto degli interessi passivi sul debito pubblico.

Spese in conto capitale: investimenti diretti delle PA (ad es. per realizzare nuove infrastrutture) e trasferimenti in conto capitale, compresi i contributi a investimenti realizzati da soggetti a esse esterni (ad esempio sostegni all'ammodernamento tecnologico delle imprese).

**Il quadro di finanza pubblica
(dati espressi in % rispetto al PIL)**

	2011	2012	2013	2014
Spese correnti primarie	42,4	42,6	43,2	42,5
Spese per interessi passivi	5,0	5,5	5,4	5,4
Spese correnti totali	47,4	48,1	48,6	47,8
Spese in conto capitale	3,0	3,1	3,3	2,8
Spese totali	50,4	51,2	51,9	50,7
Entrate tributarie	28,8	30,2	30,3	30,4
Contributi sociali	13,7	13,8	14,0	13,8
Entrate totali	46,6	48,1	48,7	48,3
Pressione fiscale	42,5	44,0	44,3	44,2
Saldo primario	1,2	2,5	2,3	2,9
Indebitamento netto	3,8	3,0	3,1	2,5
Debito pubblico	120,8	127,0	132,9	132,8

Fonte: Nota di Aggiornamento del DEF, settembre 2013

tabella 1

è drammaticamente aumentato quello di disoccupazione, che ha raggiunto il 10,7%.

Il quadro del 2013 non è molto più roseo: si è registrata una ulteriore caduta del PIL reale (-1,8% circa, attestandosi su un livello lievemente inferiore a quello del 2009), della spesa delle famiglie (-2,5%) e degli investimenti (-5,5%), mentre il tasso di disoccupazione è salito al 12,7% (ma nel terzo trimestre 2013 ha superato il 40% per la componente giovanile, tra i 15 e i 24 anni di età). La

situazione italiana appare ancora più debole se si considera che la contrazione del PIL reale nell'area euro è stata dello 0,6% nel 2012 e intorno allo 0,4% nel 2013. Solo Grecia e Portogallo hanno conseguito risultati peggiori dell'Italia.

Secondo la *Nota di Aggiornamento del Documento di economia e finanza* (DEF) 2013², presentata dal Governo lo scorso 20 settembre, si intravedono prospettive di ripresa nel corso del 2014, con una previsione di crescita del PIL reale intorno all'1%; tuttavia, Banca d'Italia e Fondo monetario internazionale formulano una previsione meno ottimistica (crescita del PIL tra lo 0,6 e lo 0,7%), che si confronta con l'1% circa dell'area euro e dell'intera UE. La ripresa sarebbe trainata soprattutto da esportazioni e investimenti delle imprese.

Nonostante la politica di bilancio sia stata improntata al massimo rigore con l'obiettivo della "tenuta" dei conti pubblici, i risultati scontano inevitabilmente gli effetti della recessione. La Tab. 1 illustra l'andamento dei principali aggregati di finanza pubblica nel 2011, 2012 (consuntivo), 2013 (preconsuntivo) e 2014 (previsioni a legislazione vigente).

Nel 2012, rispetto al 2011, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche si è ridotto dal 3,8% al 3% del PIL, permet-

² Disponibile in <www.tesoro.it>.

tendo così la chiusura della procedura per i disavanzi eccessivi, avviata dall'UE nel 2009, e il saldo primario è aumentato dall'1,2% al 2,5% del PIL; ha continuato invece a crescere il debito pubblico fino al 127% del PIL. La dinamica delle entrate pubbliche è stata determinata da due fattori di segno opposto: la recessione ha agito in senso riduttivo del gettito, per la contrazione delle basi imponibili delle principali imposte, mentre la manovra restrittiva attuata nella seconda metà del 2011 ha determinato un aumento del carico fiscale; ne è risultato un aumento della pressione fiscale dal 42,5% al 44% del PIL. Le spese complessive sono aumentate dal 50,4% al 51,2% del PIL, soprattutto per i maggiori oneri per interessi passivi; hanno segnato una crescita molto modesta le spese correnti primarie e le spese in conto capitale. In relazione alle prime, occorre osservare che l'aumento delle prestazioni sociali (ad esempio gli ammortizzatori sociali) è stato in parte compensato da minori spese per il personale e per consumi intermedi.

Il preconsuntivo per il 2013 indica un lieve peggioramento dei saldi: indebitamento netto al 3% del PIL, saldo primario al 2,3% e ancora una crescita sostenuta del debito pubblico, che dovrebbe attestarsi circa al 133% del PIL; la pressione fiscale è ancora lievemente aumentata al 44,3% del PIL, mentre la spesa pubblica risente soprattutto dell'aumento della spesa pensionistica. **Le previsioni per il 2014 indicano invece un netto miglioramento di tutti i parametri rilevanti di finanza pubblica,** anche sulla base delle migliori prospettive economiche (sperando che non si sia ecceduto nell'ottimismo).

Indicatori di finanza pubblica in Europa (2012, in % del PIL)

Paesi	Indebitamento netto	Saldo primario	Pressione fiscale	Spesa primaria	Interessi passivi	Debito pubblico
Francia	4,9	-2,3	46,4	54,0	2,6	90,2
Germania	-0,2	2,6	40,4	42,5	2,5	81,9
Grecia	10,0	-5,0	36,5	49,8	5,0	156,9
Italia	3,0	2,5	44,0	45,6	5,5	127,0
Portogallo	6,4	-2,0	34,4	43,0	4,4	123,6
Spagna	10,6	-7,7	33,2	44,0	3,0	84,2
Svezia	0,7	0,2	44,5	51,1	0,9	38,2
Regno Unito	6,3	-3,4	36,9	45,5	3,0	90,0
Area euro	3,7	-0,6	41,3	46,8	3,1	90,6
UE 27	4,0	-1,0	40,3	46,5	2,9	85,3

tabella 2

Il confronto con i partner europei consente di identificare il tallone d'Achille del nostro Paese. La Tab. 2 (alla p. precedente), che si riferisce al 2012, mostra che la spesa primaria italiana (in rapporto al PIL) è più bassa della media dell'area euro e dell'intera UE; i saldi di bilancio sono di gran lunga migliori della media; la pressione fiscale è sopra la media. Il problema, o meglio il padre di tutti i problemi, è l'enorme accumulo di debito, che, come abbiamo visto, continua a crescere nonostante le politiche restrittive, a causa della recessione: è il serpente che si morde la coda!

Che cosa è stato fatto per tentare di uscire dal circolo vizioso in cui ci troviamo? Non molto, per lo più piccoli interventi, spesso confusi e contraddittori, per dare "un colpo al cerchio e uno alla botte", senza rendere chiare le effettive priorità, al di là delle affermazioni di principio, che appaiono ormai quasi degli slogan pubblicitari. L'analisi che segue dei provvedimenti del Governo Letta ne è una chiara dimostrazione.

2. Le misure del Governo Letta prima della Legge di stabilità

Nel corso dei primi mesi del proprio mandato, il Governo Letta ha approvato diverse misure con la finalità, per usare le sue parole, di «rilanciare l'economia», ma anche di stabilizzare i conti pubblici. Si tratta di ben nove decreti legge, che hanno affrontato materie diverse, dal finanziamento degli ammortizzatori sociali all'IMU

sull'abitazione principale, dalle aliquote dell'IVA all'aumento delle accise, dalle spese della Pubblica amministrazione alla fiscalità locale (cfr riquadro a lato).

La Tab. 3 ne sintetizza gli effetti sui conti pubblici. Per quanto riguarda le entrate, nel 2013 la previsione di maggiore gettito deriva dall'aumento degli acconti IRPEF (Imposta sul reddito delle persone fisiche) e IRES (Imposta sul reddito delle società) da versare a fine anno (secondo una tradizione

Principali provvedimenti del Governo Letta, maggio-dicembre 2013

DL 54/2013, L. 85/2013: Finanziamento degli ammortizzatori sociali e sospensione IMU.

DL 63/2013, L. 90/2013: Agevolazioni fiscali per il recupero del patrimonio edilizio.

DL 69/2013, L. 98/2013: Decreto del "fare".

DL 76/2013, L. 99/2013: Disposizioni in materia di IVA.

DL 91/2013, L. 112/2013: Aumento accise.

DL 101/2013, L. 125/2013: Razionalizzazione della spesa per il personale nella P.A.

DL 102/2013, L. 124/2013: IMU, fiscalità immobiliare e locale, debiti P.A.

DL 104/2013, L. 128/2013: Fiscalità immobiliare e altri interventi.

DL 120/2013, L. 137/2013: Fiscalità locale.

Fonte: Banca d'Italia; Ministero dell'economia e delle finanze

ben consolidata quando occorre fare cassa) per circa 865 milioni, dall'incasso dell'IVA (Imposta sul valore aggiunto) sui debiti pagati dalla Pubblica Amministrazione (925 milioni) e dal recupero di imposte dovute dai concessionari di slot machine (600 milioni). Per il 2014, invece, si tratta soprattutto di aumenti delle imposte indirette, in particolare IVA e accise (1,25 miliardi). Nel biennio 2013-2014 si stimano maggiori entrate per circa 5 miliardi di euro, sostanzialmente compensate dalle perdite di gettito (circa 4,9 miliardi di euro nel biennio), derivanti principalmente dal differimento dell'aumento dell'IVA al 22% (previsto in origine al 1° luglio e poi rinviato al 1° ottobre 2013, con minori entrate per circa 1 miliardo) e dall'abolizione dell'IMU sull'abitazione principale (-2,4 miliardi; cfr Scheda a p. 214).

Sul fronte della spesa, gli interventi più significativi riguardano il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, il cosiddetto "sblocco" di alcuni cantieri di lavori pubblici e interventi nel campo dell'edilizia scolastica; sono comunque più che compensati dalla riduzione di altre spese (in particolare dotazione di Fondi vari e consumi intermedi).

L'effetto di questo insieme di misure sui conti pubblici è praticamente impercettibile. Di scarsissimo rilievo è anche quello sull'economia, valutato dal Governo stesso in 0,1 punti di PIL: «Tanto rumore per nulla!», verrebbe voglia di commentare.

3. La Legge di stabilità

L'effetto complessivo della manovra prevista dalla Legge di stabilità per il 2014³ ha un segno espansivo, in quanto produce un aumento dell'indebitamento netto per circa 2,5 miliardi di euro (cfr Tab. 4 alla p. seguente); questo si attesterebbe al 2,5% del PIL e il saldo primario aumenterebbe al 2,9% del PIL. Il segno espansivo deriva interamente dall'aumento della spesa (maggiori spese nette per 4,6 miliardi), mentre dal lato delle entrate si tratta ancora una volta di una manovra restrittiva (maggiori entrate nette per poco più di 2 miliardi); **in sintesi, dunque, più tasse e più spesa pubblica: anche questa non è una novità.**

³ Legge 27 dicembre 2013, n. 147, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014).

Effetti dei provvedimenti del Governo Letta, maggio-dicembre 2013 (milioni di euro)

	2013	2014
Maggiori entrate	3.305	1.780
Minori entrate	3.779	1.083
Variazione netta entrate	-474	697
Maggiori spese	1.054	2.053
Minori spese	1.596	1.683
Variazione netta spese	-542	370
Effetti sull'indebitamento netto della P.A.	-68	-326

Fonte: Nota di Aggiornamento al DEF, settembre 2013

tabella 3

a) La manovra sulle entrate

Le misure contenute nella Legge di stabilità producono minori entrate per circa 6 miliardi di euro.

La perdita di gettito più rilevante, circa 1,5 miliardi di euro, deriva dall'aumento delle detrazioni IRPEF per i redditi da lavoro dipendente e assimilati. Il risparmio d'imposta sarà massimo per chi ha un reddito intorno ai 15.000 euro e pari a circa 220 euro, un ammontare abbastanza esiguo. A fronte dell'aumento di queste detrazioni era

originariamente prevista una revisione di quelle per oneri personali (ad esempio spese mediche), che avrebbe garantito maggiori entrate per circa 500 milioni (compensando dunque gli sgravi introdotti per circa un terzo). Questa revisione avrebbe dovuto essere attuata entro il 31 gennaio 2014, tenendo conto dell'esigenza di tutelare le persone invalide, disabili o non autosufficienti. In mancanza del provvedimento in questione si sarebbe proceduto al taglio lineare, con la riduzione dell'aliquota dal 19% al 18% per le spese sostenute nel 2013 e al 17% per quelle sostenute nel 2014. Al

momento in cui scriviamo sembra invece che si eviteranno questi tagli recuperando risorse dalla *spending review*.

Le altre perdite di gettito più consistenti riguardano: la proroga delle detrazioni per interventi di ristrutturazione e riqualificazione energetica di immobili (1 miliardo); la riduzione dei premi e contributi INAIL per la maggior parte dei lavoratori (1 miliardo); l'esenzione dall'IMU per i fabbricati rurali strumentali; la parziale detraibilità dell'IMU per i fabbricati strumentali non rurali (830 milioni), le detrazioni dalla TASI a vantaggio dell'abitazione principale (500 milioni). Impatto negativo sulle entrate, ma in esercizi futuri, avrà anche il potenziamento dell'ACE (Aiuto alla crescita economica), misura introdotta dal Governo Monti che prevede incentivi fiscali alla capitalizzazione delle imprese.

A fronte degli sgravi sono però previsti aumenti di imposte per più di 8 miliardi di euro, che scenderanno a 7,5 se effettivamente sarà cancellato il taglio delle detrazioni IRPEF per oneri personali.

La lista delle fonti di questo maggiore gettito è sterminata: dalla proroga del contributo di solidarietà sulle pensioni

**La manovra per il 2014
(in milioni di euro)**

Minori entrate	6.080,8
Maggiori entrate	8.212,4
Maggiori entrate nette	2.131,6
Minori spese	3.987,1
Maggiori spese	8.576,6
Maggiori spese nette	4.589,4
Aumento dell'indebitamento netto	2.457,8

tabella 4

superiori a 91.250 euro e sui redditi superiori a 300mila euro al contributo forfettario di 50 euro per l'iscrizione agli esami da avvocato o notaio, dall'aumento dell'IVA su alimenti e bevande somministrati da distributori automatici, dall'aumento delle accise sui prodotti da fumo (dal 1° maggio 2014), alla riattribuzione delle concessioni per la gestione del gioco del Bingo, dall'assoggettamento all'IRPEF del 50% dei redditi degli immobili ad uso abitativo non locati ubicati nel Comune di residenza, a una serie di variazioni del trattamento fiscale dei prodotti finanziari o di specifiche poste di bilancio di alcune tipologie di imprese (svalutazione o rivalutazione di cespiti, ecc.).

Senza entrare nel dettaglio delle singole misure, il problema è che **gli sgravi concessi vengono finanziati da aumenti di altre imposte: perdura l'incapacità – o l'impossibilità politica – di affrontare il problema del carico tributario nella sua interezza**, all'interno di una visione di insieme e non attraverso singoli interventi puntuali. Illuminante a questo riguardo il caso delle detrazioni IRPEF per oneri personali: una rivisitazione della materia sarebbe utile, ad esempio per eliminare quelle che non hanno forse più ragione di esistere, ma procedere con tagli lineari come clausola di salvaguardia equivale a non compiere scelte e a non a porre priorità.

Il massimo della confusione si registra sul tema che ha rappresentato la “bandiera” dello scontro propagandistico tra le forze che sostenevano il Governo delle larghe intese: la tassazione degli immobili residenziali e le imposte locali sui servizi. Il balletto sui nomi – l'IMU (Imposta municipale unica) è stata sostituita dalla IUC (Imposta unica comunale) – assomiglia al gioco delle tre carte, in cui i risparmi per i contribuenti dall'esenzione IMU sull'abitazione principale saranno probabilmente compensati (e forse più che compensati) dall'aumento delle nuove imposte locali. La Scheda a p. 214 prova a ricapitolare il quadro della situazione a questo riguardo.

Nel frattempo, **prosegue l'iter parlamentare del ddl delega per la riforma del sistema tributario**⁴: approvato dalla Camera e con modificazioni dal Senato il 4 febbraio 2014, è stato quindi ritrasmesso alla Camera, ove si trova nel momento in cui scriviamo. I punti salienti riguardano: la revisione del catasto degli immobili; l'introduzione di norme per la misurazione e il monitoraggio dell'evasione e dell'erosione fiscale (cioè di regimi di favore fiscale che appaiono, in tutto o in parte, ingiustificati o superati alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche o che costituiscono una du-

⁴ *Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita*, A.S. 1058, A.C. 282 (XVII Legislatura).

plicazione); la disciplina dell'abuso del diritto e dell'elusione fiscale (uso distorto di strumenti giuridici al fine di ottenere un risparmio d'imposta); la revisione del sistema sanzionatorio, del contenzioso tributario e della riscossione dei tributi degli enti locali; la revisione della tassazione in funzione della crescita e dell'internazionalizzazione delle imprese commerciali; la razionalizzazione della determinazione del reddito d'impresa (con particolare riferimento alle operazioni transfrontaliere); la razionalizzazione dell'IVA e di altre imposte indirette (aliquote e regimi speciali); la fiscalità energetica e ambientale (incentivi, *green taxes* e revisione delle accise sui prodotti energetici); i giochi pubblici (prevenire i fenomeni di ludopatia, assicurare una efficace tutela dei minori). **C'è solo da sperare che questo ddl incontri miglior fortuna dei numerosi predecessori⁵, che si sono risolti in un nulla di fatto.**

b) La manovra sulle spese

Come mostrava la Tab. 4, **la manovra per il 2014 produce aumenti di spesa per oltre 8,5 miliardi di euro**, finanziati per poco meno della metà dalla riduzione di altre spese, e per il resto da un aumento delle imposte (poco oltre 2 miliardi) e del disavanzo (circa 2,5 miliardi).

Gli incrementi di spesa corrente più rilevanti riguardano: la maggiore dotazione al Fondo per le missioni internazionali di pace (614 milioni); il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga e dei lavori socialmente utili (486 milioni); interventi nel campo dell'assistenza sociale, tra cui l'estensione della carta acquisti a cittadini non italiani con permesso di soggiorno e il sostegno a ulteriori 23mila lavoratori "esodati" (circa 604 milioni); interventi nel settore dell'istruzione (contributi alle scuole private), dell'università (finanziamento ordinario degli atenei pubblici) e della sanità (quasi 600 milioni); contributi agli autotrasportatori (440 milioni); e l'estensione al 2014 della possibilità di destinare la quota del cinque per mille dell'IRPEF a finalità di interesse sociale (400 milioni).

⁵ Si veda ad esempio quello con identico titolo presentato dal Governo Monti il 15 giugno 2012, approvato dalla Camera il 12 ottobre 2012 e poi arenatosi al Senato (A.C. 5291 e A.S. 3519, XVI Legislatura; a riguardo cfr AMBROSANO M. F., «Finanza pubblica: un anno di Governo Monti», in *Aggiornamenti Sociali*, 12 [2012], 840-851); o il precedente ddl *Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale*, presentato il 29 luglio 2011 dall'allora ministro dell'Economia Giulio Tremonti, e arrivato solo all'esame in Commissione alla Camera (A.C. 4566, XVI Legislatura; a riguardo cfr AMBROSANO M. F., «Finanza pubblica: la resa dei conti?», in *Aggiornamenti Sociali*, 11 [2011], 651-663).

Sul fronte delle spese in conto capitale, le maggiori risorse sono destinate al finanziamento di opere pubbliche (manutenzione straordinaria della rete stradale, realizzazione di nuove opere e prosecuzione di interventi già previsti), al contratto di servizio con le Ferrovie (complessivamente 1,1 miliardi) e all'allentamento del patto di stabilità interno per le amministrazioni locali, che hanno ripagato dei debiti o che intendono realizzare investimenti (nel 2014 si liberano risorse pari ad 850 milioni per i Comuni e 150 milioni per le Province, se utilizzati per investimenti nel corso del primo semestre, nonché altri 500 milioni utilizzati per pagare debiti maturati fino al 2012).

Per quanto riguarda le minori spese correnti, i risparmi più significativi derivano dai nuovi tetti di spesa delle Regioni (1 miliardo); dalla riduzione dell'indicizzazione delle pensioni nel triennio 2014-2016 e da interventi per la riduzione del costo dei dipendenti pubblici (allungamento dei tempi di erogazione dei trattamenti di fine servizio, riduzione del turn over e delle indennità di servizio all'estero, blocco dell'indennità di vacanza contrattuale), complessivamente per quasi un miliardo; dal contenimento della spesa per locazione di immobili e per consumi intermedi (quasi 800 milioni). A ciò si aggiungono i proventi dalla dismissione di immobili pubblici (500 milioni).

4. Osservazioni conclusive

Secondo la presentazione ufficiale della Legge di stabilità da parte del Governo, essa «permetterà di ridurre debito, deficit, tasse e spesa pubblica: il debito scenderà già nel 2014 e continuerà a scendere nei prossimi anni, anche grazie alla ritrovata crescita (aspetto spesso dimenticato, decisivo); il deficit è al 3% quest'anno e sarà al 2,5% il prossimo; le tasse scenderanno anno per anno; la spesa pubblica scenderà»⁶. Se da un punto di vista aritmetico queste affermazioni sono coerenti, almeno con gli scenari previsivi alla base del provvedimento, un'analisi più approfondita dischiude prospettive meno rosee, soprattutto in riferimento ai **tre nodi strutturali** che segnano la situazione economica del Paese: pressione fiscale, spesa pubblica, sostegno alla crescita economica e all'occupazione.

a) La pressione fiscale

Come indicava la Tab. 1, **le variazioni della pressione fiscale risultano di entità esigua e quasi impercettibile**. Per quanto

⁶ *Legge di stabilità 2014. Che cosa c'è da sapere*, 31 dicembre 2013, <www.governo.it/Notizie/Palazzo%20Chigi/dettaglio.asp?d=74325>.

riguarda il 2014, la diminuzione del carico fiscale derivante dall'abolizione dell'IMU sull'abitazione principale (circa 2,2 miliardi di euro) è più che compensato dall'aumento dal 21% al 22% dell'aliquota ordinaria dell'IVA, che dovrebbe produrre, secondo calcoli approssimativi, un maggior gettito per circa 4 miliardi l'anno. È inoltre opportuno ricordare che tale prelievo è generalmente considerato regressivo rispetto al reddito dei contribuenti, vale a dire che il peso dell'imposta sui consumi è maggiore sui redditi più bassi e diminuisce all'aumentare del reddito. Inoltre, gli sgravi concessi per il 2014 vengono finanziati con aumenti di altre imposte, mentre è impossibile a oggi formulare previsioni attendibili sull'evoluzione delle imposte locali. Il passaggio alla IUC con le sue tre componenti (cfr Scheda a p. 214) potrebbe infatti generare un aumento della pressione tributaria a livello locale, in particolare nei Comuni che dovessero trovarsi nella condizione di applicare le aliquote massime.

A nostro avviso, **ci sarebbero stati margini di manovra per agire diversamente**. In particolare – anche se questo era probabilmente impraticabile dal punto di vista politico – sarebbe stato preferibile mantenere l'IMU anche sull'abitazione principale, sia pure nell'ambito di una revisione complessiva della tassazione immobiliare, accompagnata dalla riforma del catasto, ed evitare l'aumento dell'IVA⁷. Forse si sarebbe anche potuto evitare l'aumento dell'IVA e contemporaneamente abolire l'IMU sull'abitazione principale, se si considera che sono stati recuperati dalla lotta all'evasione fiscale 12,5 miliardi di euro nel 2012 e 5,8 nei primi 10 mesi del 2013 e che nello scorso anno la spesa per interessi passivi è risultata inferiore alle previsioni per circa 6 miliardi, grazie alla riduzione dei tassi di interesse sul debito pubblico.

L'utilizzo di queste risorse per **ridurre la pressione fiscale viene invece rimandato al futuro e resta comunque subordinato al conseguimento degli obiettivi di bilancio**. Sulla scia di un provvedimento del Governo Monti, la Legge di stabilità ha infatti istituito un Fondo per la riduzione della pressione fiscale, nel quale, fermo restando il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, a partire dal 2014 dovrebbero confluire i risparmi di spesa derivanti dalla razionalizzazione della spesa pubblica e le maggiori risorse, rispetto alle previsioni, derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale; le risorse del Fondo risulterebbero utilizzabili a partire dall'esercizio successivo a quello della loro contabilizzazione, dopo il loro effettivo accertamento in sede di consuntivo, attraverso la Legge di stabilità. Già a partire dal 2013, le informazioni sull'attività di

⁷ Sulla maggiore equità delle imposte patrimoniali rispetto a quelle sui consumi, cfr AMBROSANO M. F., «Finanza pubblica: un anno di Governo Monti», cit., 849.

accertamento e sul recupero di gettito sono contenute in un'apposita sezione del DEF. La riduzione della pressione fiscale nel corso del 2014 sarebbe possibile solo se fosse recuperato gettito da misure straordinarie di contrasto dell'evasione fiscale, quindi non computate nei saldi di finanza pubblica, e se il disavanzo si mantenesse in linea con il valore programmato.

b) La spesa pubblica

Nonostante le affermazioni del Governo, la Legge di stabilità produce aumenti di spesa, e non solo per investimenti pubblici. Anche se l'aumento di alcune voci, ad esempio nel campo della spesa sociale, appare condivisibile, resta aperto l'interrogativo sul futuro andamento della spesa primaria. Come mostrava la Tab. 2, infatti, il rapporto tra quest'ultima e il PIL si colloca per l'Italia al di sotto della media europea, il che fa pensare che non sarà agevole recuperare margini per riduzioni significative. Ciò non significa che nulla possa essere fatto: il primo passo dovrebbe essere l'eliminazione degli sprechi, garantendo gli stessi interventi con minori risorse. Questo richiede un'operazione molto selettiva, che mal si concilia con i tagli lineari, che raramente hanno prodotto in pieno gli effetti previsti. **L'alternativa per la riduzione della spesa è individuare le priorità dell'azione pubblica, vale a dire ridurre o azzerare il finanziamento di quei programmi ritenuti di importanza secondaria.** Questo implica giudizi di valore e un elevato livello di conflittualità tra visioni politiche differenti e interessi contrapposti. Un Governo politicamente debole non è certo in grado di affrontare questo problema.

Su questo fronte, **il Governo delle "larghe intese" ha rimandato tutto al futuro, facendo affidamento sulla *spending review*.** Il cosiddetto "Decreto del fare"⁸ ha infatti prorogato i termini per l'attività del Commissario straordinario per la *spending review*, che ha l'arduo compito di conseguire gli obiettivi minimi di risparmi di spesa per il triennio 2015-2017 (3,6 miliardi nel 2015, 8,3 miliardi nel 2016 e 11,3 miliardi a decorrere dal 2017). Tali obiettivi sono stati recepiti dalla Legge di stabilità, che, in modo non sorprendente, ha introdotto una nuova clausola di salvaguardia: eventuali risparmi di spesa inferiori a quanto preventivato verrebbero compensati da aumenti di aliquote d'imposta e da riduzioni di agevolazioni e detrazioni fiscali; "per cautela", tali risorse sono già state contabilizzate tra le maggiori entrate (3 miliardi di euro nel 2015,

⁸ Decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia, poi convertito con modificazioni dalla L. n. 98/20013.

7 miliardi nel 2016 e 10 miliardi a partire dal 2017). Dunque, leggendo tra le righe della Legge di stabilità, non è possibile escludere uno scenario in cui siano ancora una volta le imposte ad aumentare.

c) Crescita, occupazione e politiche sociali

Il Governo ha posto grande enfasi sulle misure volte ad affrontare «i due principali fattori di criticità del sistema produttivo: l'alto costo del lavoro e la difficoltà di accesso al credito»⁹. Per quanto riguarda il primo, si tratta delle deduzioni IRAP per l'incremento stabile dell'occupazione, dell'aumento delle detrazioni IRPEF per i redditi da lavoro dipendente e assimilati e della riduzione dei premi e contributi INAIL: l'insieme di queste misure vale nel 2014 circa 2,6 miliardi di euro, pari solo allo 0,16% del PIL. **Paiono dunque condivisibili le critiche da più parti rivolte al Governo sull'esiguità dell'intervento.** Per ciò che concerne l'accesso al credito, si tratta di ulteriori finanziamenti del Fondo di garanzia per le PMI (200 milioni l'anno nel periodo 2014-2016, cui si potrebbero aggiungere altri 600 milioni assegnati dal CIPE, Comitato interministeriale per la programmazione economica) e dell'estensione dell'ambito operativo della Cassa depositi e prestiti, che potrà intervenire in favore di tutte le imprese.

A questo si aggiunge qualche piccolo intervento in favore dell'occupazione giovanile. È positiva la ripresa delle spese per investimenti pubblici, che però aumenterebbero solo dall'1,8% all'1,9% del PIL, per poi stabilizzarsi negli anni successivi, a meno di ulteriori immissioni di risorse. I cosiddetti «investimenti sulle intelligenze»¹⁰ (Fondo di finanziamento ordinario delle università, rifinanziamento delle scuole di specializzazione in medicina e rafforzamento delle borse di studio per studenti universitari) valgono circa 200 milioni di euro, mentre gli interventi sul fronte delle politiche sociali valgono circa 1 miliardo.

* * *

Sui tre nodi cruciali gli interventi sono dunque di ammontare tale da non poter risultare davvero incisivi, mentre, come abbiamo visto, provvedimenti più significativi continuano a essere rimandati al futuro: riduzione della spesa attraverso la *spending review*, riduzione della pressione fiscale grazie ai risparmi e alla lotta all'evasione, riforma complessiva del sistema fiscale nel senso di una maggiore equità e di un orientamento alla crescita. Più che nella crisi economica e finanziaria, che pure è reale, o nella necessità di tenere

⁹ Legge di stabilità 2014. *Che cosa c'è da sapere*, cit.

¹⁰ *Ivi*.

i conti pubblici in ordine, che resta stringente, **la causa di questa situazione deve rintracciarsi probabilmente nella precarietà degli equilibri politici che hanno segnato la stagione delle “larghe intese”**: questa non ha permesso di compiere scelte più radicali, che inevitabilmente generano scontento e conflitto.

Ma **questa strategia dilatoria non è replicabile all’infinito**, e soprattutto non evita l’acuirsi del disagio provocato dalla percezione diffusa di dover continuare a fare sacrifici a fronte di una politica stagnante, incapace di riformare e limitare sé stessa. Peraltro non va dimenticato che la stessa disponibilità a “fare sacrifici” dipende anche dalla loro giustificazione in un quadro complessivo che renda ragione della direzione di marcia in cui il Paese viene condotto. Se la conclusione della parabola del Governo Letta aprirà davvero la strada a una diversa stagione politica lo capiremo probabilmente proprio dal fatto se a breve saranno compiute scelte coraggiose di politica economica e fiscale.

Intervista a Fulvio Conti

Il sistema Italia e la forza del Brasile

ASPENIA. Il Brasile è, per dimensioni e potenziale oggettivo, un naturale candidato allo status di grande potenza economica – ma lo è da decenni, e ci si può dunque chiedere: perché ora? Cosa è cambiato negli ultimi anni per indurre a un certo ottimismo sulla sostenibilità di una forte crescita complessiva per il paese, soprattutto alla luce dei suoi notevoli problemi strutturali e in particolare infrastrutturali?

FULVIO CONTI. Negli ultimi tempi si è parlato molto di “fine dell’era dei BRICS” (Brasile, Russia, India, Cina, Sud Africa) e dell’ascesa di un nuovo gruppo di paesi con Messico, Indonesia e Turchia. Giocando con le sigle, potremmo parlare di una prossima era di paesi TIMBRICS. Il Brasile è oggi la settima economia al mondo, il terzo paese, dopo Cina e Stati Uniti, per volume di investimenti stranieri in entrata, e la sua importanza continuerà a crescere nei prossimi anni.

Il paese ha enormi risorse naturali, in parte ancora inesplorate, ha una democrazia matura, circa 200 milioni di abitanti, in crescita dello 0,8% annuo fino al 2020, e un PIL in aumento di circa il 2,4% nel 2014. Solo nell’ultimo decennio l’inflazione si è dimezzata, raggiungendo valori di poco inferiori al 6%, e il debito pubblico si è stabilizzato intorno al 60% del PIL. Tutto ciò ha portato la disoccupazione a

Fulvio Conti è amministratore delegato di Enel.

valori inferiori al 6% e, soprattutto, ha consentito di sottrarre alla povertà quasi 40 milioni di persone. Il modello “di sviluppo e di inclusione” delle politiche di Cardoso, Lula e Rousseff ha garantito una crescita economica stabile assieme a politiche di redistribuzione della ricchezza a vantaggio delle classi sociali più deboli.

Lo sviluppo delle infrastrutture rimane un fattore chiave per le prospettive di crescita nel medio-lungo periodo. Il governo sta intervenendo nei settori dei trasporti e dell’energia elettrica; con il programma *Luz para todos*, ad esempio, ha già consentito l’accesso all’energia elettrica a oltre 14 milioni di persone. Il Brasile sarà sotto i riflettori per i Mondiali di calcio nel 2014 e le Olimpiadi nel 2016. Gli stessi riflettori che illumineranno questi eventi globali evidenzieranno anche alcune ombre.

La bilancia commerciale ha toccato nel primo mese dell’anno un nuovo record con un deficit di oltre 4 miliardi di dollari. L’aumento di vendite all’estero di materie prime non è bastato a compensare le importazioni massicce di beni di consumo che accompagnano la domanda interna. Inoltre, il livello di produttività delle aziende manifatturiere brasiliane sta rendendo meno competitivi i prodotti *made in Brazil* rispetto ai competitor stranieri. A questo poi si aggiunge il deprezzamento della valuta, un fenomeno che sta interessando numerosi paesi dell’America Latina e che tuttavia non si è ancora fatto sentire sulle esportazioni. Questo dimostra che anche un’area e un paese come il Brasile con concrete opportunità e una crescita sostenuta non sono immuni da tensioni finanziarie.

Quali difficoltà specifiche vanno superate perché il Brasile sfrutti appieno sia le sue risorse naturali sia quelle umane? E quanto è grave il rischio che il paese finisca nella trappola delle risorse naturali come unico volano della crescita?

Il Brasile è un paese estremamente ricco di risorse naturali, sia rinnovabi-

li, come acqua, vento, sole, che di origine fossile, in particolare gas naturale e petrolio. La recente scoperta del giacimento petrolifero *offshore* nel bacino di Santos (il *pré-sal*), se ne saranno confermate le dimensioni e se ne sarà possibile il pieno sfruttamento commerciale, potrebbe consentire al paese di giocare un ruolo centrale nel mercato mondiale del petrolio negli anni a venire.

Nonostante le risorse naturali siano in grado di soddisfare l'aumento della richiesta di energia dei prossimi anni, il paese dovrà affrontare sfide impegnative per svilupparle in maniera efficace. In tale contesto, le autorità brasiliane hanno dimostrato grande attenzione verso il settore energetico non limitandosi a politiche di breve periodo.

L'abbondanza di risorse naturali, tuttavia, può paradossalmente giocare a svantaggio dello sviluppo di un paese. Economisti e politologi utilizzano l'espressione "maledizione delle risorse" per descrivere come paesi ricchi di risorse siano spesso incapaci di utilizzare tale ricchezza per sviluppare le proprie economie, rischiando una deindustrializzazione, con possibili ripercussioni sociali e politiche.

Per evitare tali conseguenze sono indispensabili requisiti quali democrazia, trasparenza e istituzioni efficaci e attente ai bisogni dei cittadini. In questo ambito, le politiche accorte intraprese dal Brasile negli ultimi anni consentono di guardare con fiducia al futuro.

Non bisogna, tuttavia, dimenticare alcune difficoltà legate al "fare business" in Brasile (nella classifica di "Ease of Doing Business" della Banca mondiale, il paese occupa appena il 116° posto al mondo), dovute a una burocrazia poco efficiente ed eccessivamente complessa, a una tassazione elevata, specialmente nelle attività di import-export e, in generale, a costi operativi che rendono beni e servizi più costosi rispetto ad altri paesi (il cosiddetto *custo Brasil*).

Di cosa ha bisogno in campo energetico un paese di quelle dimensioni, anche geografiche, per consolidare le basi della sua crescita?

La rapida crescita economica e la nascita di una nuova classe media hanno determinato un forte aumento della domanda di energia in Brasile, che è raddoppiata dal 1990, e continuerà a crescere in maniera significativa nei prossimi decenni.

Oggi quasi il 45% della richiesta primaria di energia è soddisfatta da fonti rinnovabili, inclusi i grandi impianti idroelettrici, rendendo il settore energetico del paese tra i più "verdi" al mondo.

Il Brasile possiede circa il 12% delle acque dolci del pianeta che garantiscono, con le grandi centrali idroelettriche, intorno all'80% dell'attuale generazione elettrica domestica, sebbene l'ulteriore sfruttamento delle risorse idriche sia ostacolato dalla carenza di infrastrutture sul territorio. È in aumento il contributo di altre fonti di generazione, principalmente gas naturale, vento, e in misura crescente anche solare, senza dimenticare i biocombustibili, in particolare il bioetanolo da canna da zucchero, che da soli soddisfano circa il 15% della richiesta nel settore dei trasporti.

La pianificazione strategica delle risorse e la diversificazione del mix di generazione rappresentano per il Brasile, e per le imprese che ci lavorano, la garanzia che crescita e sviluppo potranno contare su un'adeguata offerta di energia, meno dipendente dalle risorse idriche del paese.

Fattore cruciale per il settore energetico del paese sarà il mantenimento di alti livelli di investimento nella generazione, nella trasmissione, nella distribuzione e nell'*upstream* del petrolio. Senza dimenticare l'opportunità e la necessità di investire nell'efficienza energetica, che potrà consentire di contenere i consumi interni di energia, con ripercussioni positive sulle esportazioni di petrolio e sulle emissioni di CO₂, destinate ad aumentare di oltre due terzi entro il 2035.

In tale ambito, da oltre 10 anni il Gruppo Enel ha sviluppato in America Latina un ampio portafoglio di prodotti e servizi correlati al business energetico per il mercato residenziale, da pannelli fotovoltaici chiavi in mano a impianti di condizionamento, solo per citarne alcuni.

L'economia brasiliana presenta un mix di settori molto dinamici (che stanno facendo importanti progressi anche tecnologici) e settori tradizionali o comunque a bassa efficienza; perché scommettere nel campo delle fonti rinnovabili, come fa tra gli altri Enel Green Power?

Il settore delle energie rinnovabili rappresenta uno dei mercati strategici per il Gruppo Enel. Nei paesi dell'America Latina in cui siamo presenti prevediamo che circa l'80% di aumento della capacità installata sarà ottenuto da fonti rinnovabili, sempre più competitive grazie alla crescente maturità tecnologica e all'abbondanza di risorse naturali. Enel Green Power considera il Brasile una grande opportunità, anche perché il sistema di aste a ribasso per la realizzazione di nuovi impianti premia i progetti più efficienti, generando un circolo virtuoso che promuove lo sviluppo tecnologico e la riduzione dei costi.

In Brasile, il Gruppo Enel ha attualmente più di 750 MW di capacità installata relativa a impianti alimentati da fonti rinnovabili, principalmente idroelettrici. Inoltre, Enel Green Power si è aggiudicata, nelle gare pubbliche bandite dal 2010 a oggi, oltre 510 MW di nuova capacità, tra eolico, idroelettrico e recentemente solare; di questi 283 MW sono già in fase di costruzione, e ad essi si aggiunge una robusta *pipeline* di nuovi progetti.

Enel, attraverso le società Ampla e Coelce, è presente in Brasile anche nella distribuzione di energia elettrica, con oltre 6 milioni di clienti. Nel caso di Ampla, che opera nella megalopoli di Rio de Janeiro, abbiamo raggiunto il traguardo di ridurre le interruzioni del 26% in due anni, e le perdite di

rete sono diminuite del 3,7% dal 2003. Coelce, che opera nel nordest del Brasile, è riconosciuta come una delle società elettriche con la migliore qualità del servizio del paese, come confermato anche nel 2012 con l'ottenimento del prestigioso Premio Iberoamericano de Calidad.

Risultati eccellenti, ancora di più se paragonati a quelli dei nostri competitor e che contiamo di migliorare ulteriormente nei prossimi anni. Con un investimento di 18 milioni di dollari, abbiamo inaugurato nel 2011 la prima *smart city* dell'America Latina, Búzios. Il progetto ha lo scopo di contribuire allo sviluppo energetico in Brasile, con la creazione di un nuovo modello urbano che unisce rispetto per l'ambiente, efficienza energetica e sostenibilità economica.

In base all'esperienza di Enel, quanto è presente il "sistema Italia" in Brasile? Quali sono i punti di forza che l'Italia può già sfruttare e quali invece le debolezze o le carenze da colmare nel prossimo futuro?

Demografia, Democrazia e Desenvolvimento caratterizzano alcuni paesi dell'America Latina: accesso ai mercati dei capitali e un *framework* regolatorio stabile hanno creato un contesto favorevole per investitori e aziende estere, sebbene molto ancora resti da fare in termini di apertura ai mercati internazionali, sostegno alla competitività, ripartizione della ricchezza e inclusione sociale.

In Brasile l'Italia è presente con le sue migliori eccellenze: grandi imprese operanti nei settori dell'energia, dell'*automotive*, delle telecomunicazioni, e centinaia di piccole e medie imprese. Senza dimenticare le opportunità per le esportazioni del *made in Italy*, dal design, al cibo, alla moda. Basti pensare che nel 2012 l'Italia si è confermata l'ottavo fornitore su scala mondiale del Brasile e il secondo tra i paesi europei, dopo la Germania, e che il volume complessivo delle esportazioni è più che triplicato dal 2002.

Tra le imprese italiane che sono presenti nel paese, Enel ha esportato know-how, competenze e tecnologie, contribuendo alla realizzazione di grandi infrastrutture energetiche, dagli impianti di generazione alle reti di trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica di cui il paese ha bisogno.

Questa crescente necessità si scontra con una forte opposizione sociale. Per questa ragione le aziende estere sono chiamate a dialogare in prima persona con istituzioni, comunità locali e cittadini in maniera aperta e trasparente. Da "buon cittadino", Enel partecipa in maniera attiva e costruttiva al benessere delle comunità locali. Senza dimenticare i progetti di *corporate social responsibility* promossi dalla nostra onlus Enel Cuore, tra cui la costruzione e ristrutturazione di scuole a Salvador de Bahia, Niterói e Belo Horizonte.

Avete recentemente lanciato un'OPA su un'azienda brasiliana, Coelce. Un possibile investimento da 450 milioni di euro. Quale è il senso di questa operazione in Brasile?

Attraverso la controllata cilena Enersis abbiamo lanciato, a gennaio 2014, un'OPA totalitaria sulla società di distribuzione brasiliana Coelce. L'OPA riguarda circa il 40% del capitale – la quota restante è già di proprietà del Gruppo Enel – e la spesa potenziale è stimata attorno ai 645 milioni di dollari. Con questa operazione intendiamo consolidare la nostra presenza nella distribuzione di energia elettrica in Brasile: Coelce è un asset di alta qualità, giudicato positivamente da parte dei suoi clienti, nonché uno dei distributori più efficienti nel paese.

Si tratta solo del primo passo di un programma più ampio, iniziato nel 2013 con l'aumento di capitale di Enersis, volto a realizzare investimenti in nuovi progetti sia nella distribuzione che nella generazione, e a riacquistare di quote di minoranza di altre società controllate in Sud America. Operazioni strategiche per il Gruppo, perché consentono una crescita organica in mer-

cati che portano migliaia di nuovi clienti ogni anno, una catena societaria più corta a vantaggio di un processo decisionale più rapido, nonché l'aumento dei dividendi delle società controllate verso la capogruppo.

Il Brasile ha la capacità e la volontà di favorire attivamente l'integrazione regionale in America Latina? O si considera piuttosto un grande mercato a se stante, quasi un blocco economico autonomo? In che misura alcune delle esperienze dell'Europa possono essere utili a quella regione nel guardare anche oltre i confini nazionali alla ricerca di partner e sinergie?

Il Brasile può essere considerato, in un certo senso, un grande mercato indipendente: lo dimostra il fatto che dagli scambi internazionali deriva appena un quarto del PIL, circa la metà rispetto alla media degli altri paesi emergenti. Il Brasile allo stesso tempo ha un ruolo chiave per il benessere dell'intera regione e per le sue prospettive di integrazione, considerando che la sua economia è cinque volte quella della seconda nell'area latinoamericana (l'Argentina).

Non mancano numerose organizzazioni volte a favorire l'integrazione dell'America Latina, come ad esempio il Mercosur (di cui fanno parte Brasile, Argentina, Uruguay, Paraguay e Venezuela). Attualmente, l'integrazione regionale si inquadra nella strategia del cosiddetto *regionalismo abierto*, un processo diretto a favorire l'apertura ad ambiti più ampi di cooperazione tra i paesi. In tale contesto, l'integrazione con la Comunità Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador e Perù, oltre al Cile), si propone come un'evoluzione naturale e necessaria.

I processi di integrazione sono certamente molto complessi, ma le inevitabili difficoltà vanno risolte rafforzando il dialogo. In questo senso l'Unione Europea, con tutte le differenze del caso, rappresenta un esempio di "pazienza strategica" valido per tutti. Nata da un accordo tra sei paesi

riguardante argomenti molto circoscritti, oggi l'Unione Europea è costituita da 28 Stati, è dotata di una moneta comune, ed è caratterizzata da politiche condivise sui principali argomenti.

La sfida che aspetta il Brasile nei prossimi anni sarà quella di conciliare lo status di potenza economica con quello di leader regionale: l'integrazione in America Latina deve essere percepita non come limite al ruolo che il paese intende giocare nel mondo, ma come uno strumento che renda il Brasile un interlocutore ancora più forte nel mercato internazionale, dove la presenza della Cina e delle altre economie asiatiche risulta ogni giorno più importante.

Diritti nella rete, la sfida è anche culturale

di Giovanni Pitruzzella

Presidente dell'Autorità per la concorrenza e del mercato

Se si accede a Internet e si scarica del materiale, non si paga, ma bisogna tenere presente che si è potuto godere di quel contenuto perché altri lo hanno prodotto, sopportando i costi e producendo un valore. Va trovato un bilanciamento degli interessi. È necessario partire dal principio che i costi di un diritto vanno remunerati o ripartiti, perché il diritto è anche un grande meccanismo di redistribuzione sociale dei costi, altrimenti qualsiasi tipo di iniziativa sarà destinata alla sconfitta

Internet è il regno di grandi conflitti economici e sociali, tra interessi e diritti diversi. Deve essere il regno dell'anarchia senza regole, dove si produce innovazione e libertà, oppure va sottoposto a regole di natura pubblicistica (quindi non soltanto frutto di auto-regolazione)?

Questo è l'interrogativo che bisogna porsi oggi. In questo contesto si inserisce un problema che riguarda le autorità: se e in che misura possono ritenersi legali quei meccanismi di riproduzione massiva dei contenuti e la loro rielaborazione sotto forma di prodotti innovativi, *trasformative*, come dicono gli americani? Non è possibile nascondere la grande forza d'urto che hanno quelle posizioni che portano all'allargamento della liceità delle trasformazioni dei contenuti prodotti da altri. Lo scorso 14 novembre, la Corte di appello del distretto di New York ha dato ragione a Google nella causa intentata nei suoi confronti dall'Associazione degli autori per il prodotto Google Books. In quel caso si è detto che l'utilizzazione di contenuti di prodotti pagati da altri sulla piattaforma era un *fair use* di questi prodotti, compatibile con la normativa sulla proprietà intellettuale.

Il ragionamento fondamentale del giudice partiva dal presupposto che l'uso non aveva carattere commerciale, ma serviva a produrre una diffusione di libri che non venivano commercializzati, bensì diffusi per finalità educazionali. La Corte di Giustizia, in alcune pronunce recenti, ha inteso ampliare la diffusione gratuita di contenuti su Internet. La nostra è l'età dei diritti e della loro espansione sconfinata: accesso gratuito alla rete e alla banda larga. Ma i diritti hanno un costo e se non si rivaluta questo principio, non sarà possibile affrontare alcuni nodi cruciali della contemporaneità. Se si accede a Internet e si scarica del materiale, non si paga, ma bisogna tenere presente che si è potuto godere di quel contenuto perché altri lo hanno prodotto, sopportando i costi e producendo un valore. Va trovato un bilanciamento degli interessi, caratteristica in fondo della società democratica in cui viviamo.

È necessario partire dal principio che i costi di un diritto vanno remunerati o ripartiti, perché il diritto è anche un grande meccanismo di redistribuzione sociale dei costi, altrimenti qualsiasi tipo di iniziativa sarà destinata alla sconfitta.

In questo contesto il regolamento dell'Agcom è un sicuro passo in avanti, anche se non è la definitiva soluzione al problema. Punto centrale del regolamento è l'istituzione di un comitato per lo sviluppo e la tutela dell'offerta legale di opere digitali, presieduto dal segretario generale di Agcom, al quale dovrebbero prendere parte tutti gli attori presenti nel mercato sia della domanda sia dell'offerta. Tra i compiti del comitato vi è quello di incoraggiare il raggiungimento di intese tra le diverse categorie di operatori, con riferimento alla semplificazione della filiera di distribuzione di opere digitali, al fine di favorire

«Nel 2010 e, più di recente, nel 2013 l'Antitrust è intervenuta con segnalazioni al Parlamento, chiedendo con fermezza una regolazione del diritto d'autore *on line*»

l'accesso alle stesse, per esempio attraverso strumenti quali le finestre di distribuzione di accordi-licenza sviluppati *ad hoc*.

Quando si parla di intese le nostre antenne si attivano particolarmente. Questo non significa che la norma non ci piaccia, tutt'altro: è un problema di applicazione. Il rischio è che gli accordi vengano definiti con un grado di dettaglio tale da prevedere forme di contenuti digitali eccessivamente rigide, che non lasciano spazio alle necessarie esigenze di differenziazione per tutelare la concorrenza, l'innovazione e lo sviluppo. Tuttavia, l'Agcom, con i suoi autorevoli componenti e il suo equilibrio, riuscirà a evitare il prodursi di questo pericolo.

Quanto all'attività dell'Antitrust italiana, il caso-pilota promosso dal presidente Catricola nel procedimento istruttorio nei confronti di Google, sollecitato dall'associazione degli editori e concluso proprio con impegni, ha costituito una importante anticipazione rispetto all'evoluzione successiva. Nel 2010 e, più di recente, nel 2013 l'Autorità è intervenuta con segnalazioni al Parlamento, chiedendo con fermezza una regolazione del diritto d'autore *on line*.

A tal riguardo, i modelli da prendere in considerazione sono quello francese e quello tedesco. Il primo, scaturito con l'accordo tra Google e gli editori, non risolve il problema, ma sembra piuttosto un modo per sovvenzionare un'uscita dignitosa da un settore (gli accordi in cui tutti si siedono attorno a un

tavolo possono frenare la concorrenza); il secondo ha comportato un'etero-regolazione con il legislatore, intervenuto prevedendo forme di tutela per chi produce contenuti e vuole essere remunerato. Sotto questo profilo, pur spendendo argomentazioni a favore di una disciplina della tutela del diritto d'autore e di una remunerazione di chi produce i contenuti editoriali, bisogna però stare in guardia da meccanismi troppo rigidi che potrebbero impedire o pregiudicare valori fondamentali quali: la diffusione delle informazioni su Internet, la possibilità che Internet sia un *forum* di discussione libero, non pregiudicato e non sottoposto a particolari restrizioni.

Da parte sua l'Autorità interverrà ancora, come è suo compito, attraverso azioni di *enforcement* qualora ve ne siano i presupposti, e segnalazioni al Parlamento insieme all'Agcom, con cui operiamo in sintonia e con la quale abbiamo anche lanciato un'indagine comune che ci vedrà impegnati nei prossimi mesi. Tuttavia, se non si promuoverà un dibattito culturale nel Paese – in cui le autorità potranno fornire il loro contributo tecnico – dubito che riusciremo a portare risultati tangibili in grado di salvare le decine di migliaia di posti di lavoro, bene essenziale per il futuro del nostro Paese.

Cecilia Biancalana

Il populismo nell'era di internet

Retorica e uso del web nel Movimento 5 stelle

La rete, come noto, è un elemento centrale sia per l'identità che per l'operare quotidiano del Movimento 5 stelle. Tuttavia, per evitare generalizzazioni fuorvianti, occorre sottolineare specificità e criticità della retorica e dell'uso dello strumento da parte di questa forza politica, ormai tra i principali protagonisti della vita politica italiana.

Margaret Canovan (*Abbiate fede nel popolo! Il populismo e i due volti della democrazia*, «Trasgressioni», 31/2000), rielaborando la distinzione di Michael Oakeshott tra *politica della fede* e *politica dello scetticismo*, afferma che la democrazia ha due volti inseparabili e indispensabili l'uno all'altro: uno che mira alla *redenzione* e l'altro *pragmatico*. Il primo comporta una «mobilitazione dell'entusiasmo popolare», nella convinzione che il potere possa essere affidato «senza rischi» agli esseri umani, mentre per il secondo l'unico obiettivo realisticamente conseguibile in democrazia è il mero mantenimento dell'ordine all'interno della società. Quindi, mentre guardando al suo volto

redentore la democrazia si configura come un'ideologia salvifica che dà agli uomini – al popolo – un pieno e immediato potere, guardando a quello pragmatico appare semplicemente come una forma di governo, un insieme di norme e prassi con cui risolvere pacificamente conflitti attraverso la mediazione delle istituzioni preposte. La coesistenza tra i due volti è uno sprone costante alla mobilitazione populista: quando si apre uno scarto troppo grande tra i due volti i populistici «tendono a trasferirsi sul terreno vacante, promettendo al posto dello sporco mondo delle manovre di partito lo scintillante ideale della democrazia rinnovata».

Tuttavia la spinta verso il volto redentore si può presentare non solo sotto la forma populista, bensì più generalmente come richiesta di una democrazia più vicina alla gente e di maggiore trasparenza e immediatezza nel rapporto tra volontà popolare e azione democratica, temi caratteristici sia dei partiti e movimenti populistici che di tutti quei soggetti politici, che proponiamo di defi-

nire appunto «redentori», che hanno il fine di instaurare una «democrazia reale», in cui il «popolo» (o la «gente») sia veramente coinvolto nelle decisioni che contano. Crediamo che i redentori, di cui i populistici possono quindi essere considerati un sotto-insieme, trovino nella rete internet un'importante risorsa retorica, capace di rendere agli occhi dei loro seguaci le loro promesse più vicine che mai.

Non è raro che, nel dibattito sul rapporto tra tecnologia e società, le opinioni si polarizzino su due approcci contrapposti e contrastanti: quelli del determinismo tecnologico e del determinismo sociale. Il primo, che possiamo chiamare degli «ottimisti» o «utopisti», fa riferimento a tutto quell'insieme di idee – al giorno d'oggi sempre più radicate e diffuse – per cui i nuovi media sono strumenti intrinsecamente democratici e capaci di riportarci all'età dell'oro delle *poleis* greche. Non solo quindi, secondo questa visione, le tecnologie produrrebbero automaticamente cambiamenti sociali e politici (il che, applicato alla politica, significa che la rete avrebbe il potere di trasformare *di per sé* le istituzioni e i processi della democrazia rappresentativa o di aiutarne la diffusione in contesti non democratici), ma ogni nuova tecnologia della comunicazione sarebbe destinata a determinare una rottura secca col

passato e a inaugurare una nuova, salvifica era.

Per il secondo, al contrario, sono gli attori politici e le forze sociali a plasmare le tecnologie in base alle proprie esigenze: qualsiasi cambiamento è filtrato e determinato dalle istituzioni e dagli attori che detengono il potere e l'impatto di internet in politica si configura quindi come decisamente residuale. E se queste posizioni ricordano la famosa contrapposizione tra «apocalittici» e «integrati» descritta da Umberto Eco, a nostro parere l'approccio migliore è proprio quello che sfugge a questa dicotomia, quello che Sara Bentivegna ha definito l'approccio «realistico» al rapporto tra nuove tecnologie e democrazia. Se è vero che le tecnologie della comunicazione

si diffondono e trasformano in base all'esigenza degli attori sociali e politici, non si può

d'altra parte ignorare che i media digitali hanno delle caratteristiche peculiari, che rendono più facili alcuni esiti rispetto ad altri: quelli che, come il consumo autonomo e frammentato di notizie, l'accesso diretto ad atti e informazioni o lo svilupparsi di una relazione diretta e immediata tra mittente e destinatario della comunicazione, derivano dal maggior controllo e dalla decentralizzazione resi possibili dal mezzo.

Le applicazioni di internet in politica fanno emergere le differenti concezioni di democrazia

Non è difficile incasellare la retorica di Grillo sul ruolo di internet nel M5s nella categoria degli ottimisti o utopisti: la «Rete» è vista come uno strumento che porterà cambiamenti e miglioramenti in svariati campi dell'agire umano di per sé, senza mai accennare al contesto, considerando la tecnologia come l'unica causa del cambiamento sociale.

Si legge infatti nei libri e nei post del fondatore: «La Rete rende le persone consapevoli e favorisce nuove forme di aggregazione, di partecipazione»; «Google e in generale la Rete non ci renderanno meno intelligenti, ma più informati, più critici, più interconnessi, parte dell'intelligenza collettiva»; «Internet ha delle proprietà fisse che possono influenzare diversi aspetti della nostra società, in questo caso la politica».

Internet è visto quindi come un nuovo medium che crea forte discontinuità, sia nel panorama comunicativo che in generale nella società: «È in corso una guerra tra due mondi, tra due diverse concezioni della realtà [...] Questa guerra totale, che coinvolge ogni aspetto della nostra vita e mette in discussione strutture economiche e sociali date per scontate da secoli, è dovuta alla diffusione della Rete».

Secondo questa visione, la rete sarebbe portatrice solo di caratteristiche innovatrici positive, come: *a*) la disintermediazione («Con la Rete la barriera tra cit-

tadino e istituzioni può essere superata»); *b*) l'assenza di leader («La parola *leaderless* è una parola nuova, prima non c'era. La Rete favorisce questo cambiamento lessicale»); *c*) la trasparenza («In Rete [...] la trasparenza è d'obbligo, non si può mentire»); *d*) la creazione di comunità e la possibilità di instaurare una «vera» democrazia («La Rete ridefinisce il rapporto fra cittadino e Stato, il cittadino diventa Stato»).

Nella retorica del M5s sugli effetti politici di internet si enfatizza quindi la possibilità di giungere, tramite questo strumento, alla «democrazia diretta»:

Le masse informate non hanno più né il bisogno né la volontà di delegare ad alcuno il loro destino. I referendum via Rete senza quorum e propositivi diventeranno la normalità. Le Costituzioni dei vari Paesi potranno essere ridiscusse online ogni volta che sarà ritenuto necessario, come è avvenuto in Islanda nel 2011. I programmi politici saranno scritti dai cittadini e ogni nuovo punto dovrà essere approvato prima della sua attuazione. Ogni spesa non coperta sarà soggetta alla volontà della popolazione.

Nello scenario delineato da Grillo, il potere verrà direttamente gestito dalla totalità dei cittadini senza alcuna mediazione grazie alle nuove tecnologie: queste ultime rimuovono la necessità della rappresentanza, risolvendo il problema dell'impossibilità di

raccogliere l'opinione di tutti prima di ogni decisione. La rete viene esaltata come mezzo per portare l'intera popolazione a decidere su tutte le questioni che la riguardano in una sorta di democrazia istantanea, con un legame immediato tra preferenze dei cittadini e decisioni politiche.

Nel discorso del M5s con internet si risolverebbe quindi il problema fondamentale della democrazia diretta in comunità di grandi dimensioni: come ascoltare l'opinione di tutti prima di ogni decisione, quando le scelte da prendere coinvolgono l'intera comunità politica statale, o comunque una porzione non ristretta di popolazione. Ma se una delle caratteristiche fondamentali del populismo, come vedremo meglio in seguito, è il desiderio di restituire il potere e la sovranità al popolo, come realizzare questa idea nella pratica?

Per Aaron Wildavsky la leadership carismatica appare nelle organizzazioni ugualitarie, risolvendo il problema dell'azione collettiva nei gruppi fondati sull'idea che le decisioni devono essere approvate da ogni membro: è la figura del leader a impersonare la volontà del popolo. Se ci si rifiuta di delegare il potere di decisione, perché la rappresentanza equivale al tradimento, il dilemma può essere risolto solo attraverso l'identificazione del gruppo con un uomo che impersona pienamente le aspirazioni del popolo. E que-

sta è la tipica soluzione populista. Ma se con la rete il ricorso alla delega (quindi alla rappresentanza e ai partiti) non è più necessario, perché ognuno può prendere parte alle decisioni che lo riguardano, anche il ruolo del leader cambia. A quest'ultimo si riconosce ancora la capacità di *sentire* il volere del popolo, ma la legittimità dei suoi atti (e

del suo sentire) ha in questo scenario un referente fondamentale, che sia genuino o manipolato: è la rete

che lo guida e che lo indirizza sulla giusta via. Ed è la rete che avrebbe il potere di delegittimarlo, ipotesi remota per vari motivi, passando dall'astratto al concreto, uno su tutti la manipolabilità della rete, soprattutto quando se ne fa un uso centralizzato: e «spazi di comunicazione centralizzati» sono appunto definiti da Damien Lanfrey nel suo contributo al volume *Nuovi media, nuova politica?* (Angeli, 2011) quelli del M5s. Il blog di Grillo è al contempo facilitatore di interazioni, portale informativo e amplificatore di azioni locali: si coprono insomma le difficoltà nello sviluppare un coordinamento nazionale attraverso la creazione centralizzata di spazi di comunicazione. Il blog è un catalizzatore di coordinamento, un aggregatore di esperienze difficilmente coordinabili, il «cuo-

*Chi si concepisce
«redentore» trova
nella rete un'importante
risorsa retorica*

re meta-organizzativo» del movimento. Ma chi ha le «chiavi» del blog, che è pressoché l'unico o comunque lo spazio più visibile (nonché sede) del Movimento?

Vediamo dunque, dopo averne analizzato la retorica, come si pone il M5s per le decisioni *interne* al movimento stesso, quelle che coinvolgono i suoi membri.

*La politica esercitata
in rete sarebbe egualitaria
e non necessiterebbe
della rappresentanza*

Rielaborando le teorizzazioni di Pier Vincenzo Uleri (*Referendum e democrazia*, Il Mulino, 2004) sul refe-

rendum, possiamo tracciare un *continuum* del potere decisionale nel M5s, *continuum* in cui a un polo corrisponde un maggior potere della *base* e all'altro un maggiore potere del *leader*.

Il trasferimento del potere decisionale dal leader alla base si può misurare in primo luogo attraverso il *controllo* del capo sul *potere di attivazione* delle votazioni: maggiore il controllo, minore il trasferimento, e viceversa. E a questo *continuum* se ne può sovrapporre un altro, in cui un polo è rappresentato dal ruolo *attivo* del membro del M5s, che può essere *autore* del contenuto delle consultazioni (polo della *proposta*), e l'altro dal ruolo *passivo* del membro, che non ha questo potere (polo del *controllo*).

Per capire dove si pone il M5s nel *continuum* appena tracciato, ana-

lizziamo le votazioni che coinvolgono i membri: quelle realmente avvenute, quelle possibili e infine quelle non previste. Un primo tipo di votazione codificata e sperimentata è quella per l'espulsione di parlamentari dal Movimento (casi Gambaro e Mastrangeli). Stando a quanto scritto nel Codice di comportamento degli eletti, la votazione dei membri tramite il web si configura come una ratifica della decisione di espulsione presa dai parlamentari, in cui i membri sono quindi chiamati a confermare o respingere la decisione dei rappresentanti. Un secondo tipo di votazione sono le «parlamentarie» e le «quirinarie»: i membri iscritti a una data stabilita hanno potuto votare il loro candidato per le elezioni politiche o per il presidente della repubblica. Per quanto riguarda la sfera del possibile, è prevista nel M5s l'eventualità di una sorta di iniziativa propositiva nella cosiddetta proposta di legge, subordinata però all'essere approvata dal 20% degli iscritti: le richieste di proposte di legge originate dal portale del Movimento 5 stelle devono infatti obbligatoriamente essere portate in aula se votate da almeno il 20% dei membri. In questi tre casi sono presenti regole codificate – talvolta create *ad hoc* come nel caso delle parlamentarie e delle quirinarie, talvolta sancite da un documento come il Codice di comportamento degli eletti – ma bisogna notare che

per alcune fattispecie di votazioni le norme non esistono, e quindi non sono praticabili. Ad esempio non c'è una regola che disciplina la decisione di pervenire a una votazione nazionale di tutti gli iscritti, i quali dunque non hanno né il potere di proporla, né possono essere autori del tema.

Ma un'altra variabile molto importante per capire dove si pone il M5s nel *continuum* che abbiamo immaginato è, oltre all'analisi del potere di indire o essere autori delle consultazioni, quella relativa alle regole delle votazioni. Chi ha deciso – ad esempio – che alle parlamentarie potevano votare gli iscritti a una certa data, e si potevano candidare i membri del M5s che si erano già candidati in precedenza ma non erano stati eletti? Chi ha deciso il «quorum» del 20% per le proposte di legge da presentare obbligatoriamente in Parlamento, o scritto il Codice di comportamento degli eletti? Inevitabilmente, anche se il M5s si proclama una forza politica in cui «ognuno vale uno», la creazione di queste regole non è stata condivisa con i membri del Movimento.

E anche nel caso del «sistema operativo» recentemente presentato – un'applicazione che permette agli iscritti di discutere online le proposte di legge di iniziativa parlamentare, inserendo in calce a una proposta di legge integrazioni, modifiche, vizi di forma o suggerimenti – è (ancora, inevita-

bilmente) il «primo firmatario» che inserisce il testo, indica il periodo di tempo per la discussione, sceglie di accogliere o meno le richieste proposte negli interventi. Quindi, anche se sicuramente nel M5s sono state sperimentate forme nuove e inedite di partecipazione, cosa che dovrebbe far propendere per il polo della proposta, il deficit

che si riscontra è che – presoché inevitabilmente, a costo altrimenti della paralisi decisionale – il potere di decidere le regole, di indire una consultazione o di esserne autori non è condiviso da parte dei membri, ma è in mano al leader oppure all'assemblea dei parlamentari, a sua volta però obbligata nelle regole e negli spazi di comunicazione «centralizzati», di proprietà del leader.

Infine, vale la pena accennare a un episodio chiave per comprendere sia la dialettica interna al Movimento che la concezione dell'eletto nella retorica di Grillo. In quest'ultima, coerentemente alla classica visione populista, il rappresentante è semplicemente un esecutore (un «portavoce») della volontà del popolo, del «Programma». Ma, come noto, la volontà popolare è un concetto difficile da afferrare, che si può facilmente prestare a manipolazioni. Un caso esemplare di questa dinamica può essere

Le chiavi degli spazi web e le regole di funzionamento tuttavia sono saldamente in mano al leader

considerato quello relativo all'emendamento sull'abolizione del reato di clandestinità, presentato da due senatori del Movimento e subito sconfessato dai fondatori sia nel merito («Quanti clandestini siamo in grado di accogliere se un italiano su otto non ha i soldi per mangiare?») che nel metodo: non essendo infatti il punto presente nel programma, con il loro comportamento i due senatori si sarebbero impropriamente sostituiti alla volontà del popolo.

Oltre alle considerazioni che questa visione del rapporto tra eletto ed elettore può suscitare riguardo al divieto di mandato imperativo, che è una componente fondamentale e ineliminabile dei regimi democratici moderni, l'episodio in questione ci dà la possibilità di esplicitare alcune domande relative alla dialettica interna del Movimento.

Ad esempio, se è vero che il punto non era effettivamente presente nel programma elettorale, si potrebbe obiettare che le modalità di composizione di quest'ultimo, a partire dalle proposte presenti nel calderone del blog, sono state piuttosto arbitrarie. Perché, in secondo luogo, non sono state censurate allo stesso modo le (molte) altre iniziative «autonome» del M5s in Parlamento? È consona, infine, alla regola dell'«ognuno vale uno» la nettamente maggiore visibilità delle posizioni di alcuni (i fondatori) rispetto a tutti gli altri? Ci si chieda, a proposito, per fare un

altro esempio, se la votazione per l'espulsione della senatrice Gambaro sarebbe mai avvenuta senza «l'invito» di Grillo tramite il blog a uscire dal Movimento.

A partire dal caso considerato, in cui abbiamo visto all'opera la retorica e l'uso di internet da parte di un leader e in un movimento populista, l'interrogativo che vogliamo porre è se il discorso ottimista sulla rete possa essere un'essenziale risorsa retorica per i partiti e i movimenti populistici in generale. In base all'approccio realistico che abbiamo utilizzato nelle pagine precedenti, crediamo sia più ragionevole supporre – rispetto a scenari deterministi in cui la rete favorisce l'emergere di partiti e movimenti populistici – che la rete internet possa essere un'importante risorsa nelle mani di attori populistici, nel senso che alcune sue caratteristiche sono congeniali alla loro mentalità.

Definiamo la «mentalità» populista attraverso gli studi di Chiapponi (*Il populismo nella prospettiva della scienza politica*, Coedit, 2012), Mény e Surel (*Populismo e democrazia*, Il Mulino, 2004) e Tarchi (*L'Italia populista*, Il Mulino, 2003) come composta da tre dimensioni: *l'eticizzazione del popolo*, che deve riprendere il posto che gli spetta, ovvero quello di unico e autentico titolare della sovranità; *la protesta anti-elitaria*, soprattutto nei confronti della classe politica, rea di

aver tradito la volontà popolare; *l'insofferenza per le mediazioni*, ossia per qualsiasi tipo di frapposizione tra la volontà popolare e la sua realizzazione, da cui deriva la caratteristica quasi onnipresente di questo tipo di soggetto politico, cioè l'aspirazione dei loro leader a farsi tramite diretto dei desideri del popolo.

Abbiamo già visto la questione della democrazia diretta, e di come lo scenario di una democrazia istantanea risolve il dilemma della consultazione di tutto il popolo prima di ogni decisione. Abbiamo anche visto che il ruolo del leader cambia, avendo come referente un'entità più concreta dell'astratto popolo ma non esente da manipolazioni. Anche nella prospettiva del controllo degli eletti e della trasparenza la rete può essere un importante strumento per i populistici che, come abbiamo già sottolineato, considerano il rappresentante come un semplice terminale della volontà popolare, arrivando talvolta a richiedere strumenti come il mandato imperativo.

Molto importante per capire la consonanza tra il discorso populista e la retorica ottimista su internet è inoltre la disintermediazione, non solo quella «politica» – di cui abbiamo parlato in precedenza riguardo all'elusione del filtro partitico da parte di cittadini e leader – ma anche quella «mediatica», che si sostanzia per entrambi gli attori in un maggior

controllo sull'informazione e nella possibilità di diventare tramite il web produttori attivi di notizie, riuscendo in questo modo a eludere la mediazione giornalistica.

Ma se il discorso ottimista sulla rete è una risorsa retorica e organizzativa per i movimenti e partiti populistici, crediamo che anche altri movimenti se ne possano avvantaggiare. Se esistono delle caratteristiche di internet che sono sfruttabili in una mentalità populista, crediamo che queste lo siano anche per altri movimenti «redentori». È Margaret Canovan a notare che i populistici non sono gli unici movimenti che nascono dalle tensioni tra i due volti della democrazia, che si pongono sul lato redentore della democrazia e sfruttano l'avversione alla politica pragmatica, promettendo di restituire la democrazia alla gente e di dare potere al popolo, di rendere trasparente e immediato il rapporto tra volontà popolare e azione democratica.

Canovan scrive alla fine del secolo scorso e indica come facenti parte della categoria dei redentori i movimenti di democrazia partecipativa o deliberativa; al giorno d'oggi però non si può non notare come, a fronte di una sempre maggiore insoddisfazione per il funzionamento della democrazia, fioriscano in vari contesti e con diverse modalità movimenti che hanno il fine di instaurare una «democrazia reale», in cui il «po-

polo», o la «gente», sia veramente coinvolto nelle decisioni che contano, in cui la politica diventi vicina al cittadino, che viene visto come pronto ad assumersi i relativi costi di impegno e tempo per riappropriarsi del potere che gli spetta.

Un elenco non esaustivo di questi movimenti potrebbe comprendere, oltre al M5s, gli Indignados (Movimento 15M), il movimento

*Il populista aspira a farsi
tramite diretto dei desideri
del popolo e redentore dei
tradimenti politici*

Occupy, i Partiti Pirata svedese e tedesco. La presenza di questi soggetti nello scenario politico attuale

è emblematica di una tendenza dello *Zeitgeist*, dello spirito del tempo presente al giorno d'oggi in occidente, che porta una fetta sempre maggiore di cittadini a desiderare di partecipare in prima persona alla politica, a una politica però profondamente diversa da quella esistente. I redentori raccolgono questo desiderio, che possiamo vedere come l'altra faccia del malessere che le democrazie occidentali sembrano provocare, e possono sia placare l'insoddisfazione, dandogli una valvola di sfogo non violenta, sia alimentarla, quando (inevitabilmente, molto spesso) le loro promesse non vengono realizzate.

E internet – o almeno i punti della retorica ottimista che abbiamo analizzato, come la risoluzione del dilemma della democrazia

diretta, la trasparenza, la disintermediazione – è uno strumento che può servire come risorsa retorica nei movimenti che vedono la «vera» democrazia come un governo *of the people, by the people, for the people*.

Ma non si devono d'altra parte ignorare, senza però scadere nel pessimismo senza soluzioni, le critiche che possono essere indirizzate a una tale visione dello sviluppo tecnologico, a un discorso quasi «mitologico» sulla rete come quello ottimista.

Uno dei rischi paventati dai meno ottimisti, che fa da contraltare alla speranza di sviluppo di una «democrazia diretta», è l'instaurarsi di una «democrazia plebiscitaria»: le nuove tecnologie sarebbero capaci di determinare un legame immediato tra le preferenze dei cittadini e le decisioni politiche, una «democrazia istantanea», con il continuo ricorso a sondaggi e referendum che ridurrebbero i processi partecipativi a un insieme di domande e risposte, lasciando prevalere una pericolosa «logica della maggioranza» e demandando di fatto il potere decisionale a chi decide quali sono le domande da porre.

Possono essere individuate criticità anche sul versante dell'informazione. Senza dubbio la crescita di notizie disponibili attraverso internet può essere vista positivamente, ma bisogna anche considerare che questa maggiore di-

sponibilità di informazioni non necessariamente produce una maggiore competenza e una più chiara comprensione delle questioni politiche. La complessità e la più ampia quantità di informazioni possono sottoporre i cittadini a una pressione superiore: al crescere dell'offerta informativa aumenta infatti anche la difficoltà di elaborazione delle informazioni.

Un ultimo punto di criticità che possiamo evidenziare è il «falso mito della disintermediazione»: la rete infatti non ha – come nella retorica ottimista viene spesso evidenziato – eliminato gli intermediari *tout court*, ma li ha semplicemente cambiati. Con l'aggravante che, se gli intermediari politici del mondo offline sono soggetti a vincoli di *accountability*, i nuovi intermediari della rete sono delle società private non soggette a quei vincoli. Internet non ha affatto eliminato gli intermediari: giganti come Google fondano il loro business proprio sull'intermediazione, esercitando una funzione di filtro in assenza della quale nessuno sarebbe in grado di trovare informazioni. E le rivelazioni di Edward Snowden, largamente anticipate, a onor del

vero, dal volume di Morozov, *L'ingenuità della rete* (Codice, 2011), non fanno che confermare una visione decisamente poco idilliaca del ruolo degli Stati nazionali nel governo di internet.

Non sta a noi giudicare se le promesse dei redentori sulla democrazia tramite internet siano realizzabili oppure inevitabilmente viziate dalle criticità che abbiamo evidenziato.

Ma possiamo affermare che i redentori sono un tipo di movimento destinato all'espansione in Occidente, e ciò non solo – chiaramente – grazie alla rete, ma per dinamiche delle democrazie contemporanee che non possiamo approfondire in queste pagine come la globalizzazione, l'indebolimento dei partiti, la personalizzazione. Ciò che lo sviluppo di internet fornisce loro è però una grande risorsa, forse organizzativa ma senza dubbio retorica, che li aiuta a rendere, nella percezione dei loro seguaci, l'obiettivo di una democrazia restituita alla gente più vicino che mai.

La disintermediazione è un falso mito: la rete non fa altro che cambiare gli intermediari

.....
Cecilia Biancalana, laureatasi presso la Facoltà di Scienze politiche «Cesare Alfieri» di Firenze, migliore studentessa della Facoltà dell'anno accademico 2010/2011, collabora con l'Istituto Carlo Cattaneo di Bologna.

FAUSTO BERTINOTTI

DALL'OLIGARCHIA NASCE IL CANNIBALISMO POLITICO

Quella che ci si presenta innanzi è oggi una realtà politica assolutamente schizofrenica nella quale continua l'esodo dalla politica di parti crescenti della popolazione, nelle più diverse forme. Almeno questo, una realtà schizofrenica, è ciò che appare. Da un lato, infatti, il timone del governo dell'economia, dell'assetto della società e dei rapporti sociali è fermo, immobilizzato sulla rotta dell'austerità, tanto più fisso e immobile quanto la sua tesi dichiarata, il perseguimento dell'obiettivo della riduzione del debito, continua ad essere falsificata. Dall'altro lato il rapporto tra le forze politiche medesime e nelle loro relazioni con le istituzioni è all'insegna dell'instabilità, dell'affannosa ricerca della risposta alla domanda su cosa accadrà domani. La *politique politicienne* corre sulle montagne russe, incerta e instabile, quanto certo e stabile è il governo dell'economia.

Se, tuttavia, si guardano questi sommovimenti della politica politicante alla luce di discriminanti sociali e programmatiche di fondo, la schizofrenia apparente rivela, invece, una qualche possibile connessione tra i due piani, quello strutturale e quello politico. Si tratta di una connessione tutt'altro che acquisita, ma di cui si può cercare di vedere i lineamenti di un processo annunciato. Sarebbe possibile, dunque, poter vedere una *ratio* in questa pazzia della politica. Purtroppo si tratterebbe di una *ratio* nient'affatto rassicurante. Al contrario ciò che emerge è una linea di tendenza che vorrebbe guadagnare organicamente l'adesione della seconda (il gioco politico, la natura dei suoi soggetti, la soluzione del problema delle governabilità) alla prima (la natura costituente del capitalismo finanziario, il carattere strutturale e ideologico, dunque permanente, delle politiche di austerità).

Nello sconnesso e disastroso sistema politico italiano sembra ora doversi registrare una nuova tappa. L'atteso arrivo in essa da protagonista primario di Renzi sembra determinarsi anche prima e diversamente dal previsto con la sua assunzione della guida del governo. Mentre scriviamo il suo governo non è ancora nato. Se il diavolo non ci mette la coda, il nuovo giro di valzer si presenta movimentato. *Changez les dames*, si riparte. Se non il partito-Stato, nasce il partito-governo (non più solo il partito al governo e neppure solo il partito di governo). È lui, il partito-governo, il nuovo principe della politica, è lui che può scomporre e comporre gli schieramenti, disfare e fare i partiti. Anche le incredibili vicende della Cgil, a cui faremo cenno più avanti e che

sembrano alludere al sindacato unico, possono inserirsi in questo processo che investe, cioè va addosso, ai soggetti politici e sociali restati sulla scena, una scena di cannibalismo politico. L'Europa reale si mangia l'Europa e costruisce un sistema oligarchico. Il sistema oligarchico si mangia i regimi costituzionali e li sostituisce con sistemi politici di cui il governo è il nuovo principe. Il governo, dopo essersi mangiato i parlamentari, si appresta a mangiarsi i partiti. Il partito-governo è un nuovo inizio (un altro, ma non l'ultimo).

Resta aperto e ancora senza risposta adeguata e convincente il problema di come si contrasti questa tendenza, con quali forze e con quale organizzazione delle medesime. Quel che è certo è che la ricerca della soluzione del problema si fa ogni giorno più urgente e drammaticamente acuta. Perciò è particolarmente dolorosa, e si capisce che possa produrre anche qualche elemento di sconforto, la difficoltà in cui vivono tante aree di movimento e tanti compagni nel capire bene persino da dove e con chi ricominciare. Trovo tuttavia significativo che la domanda siano ormai in tanti e, mi pare di capire, in numero crescente a porsi. Così mi pare interessante rilevare che anche esperienze di movimento cresciute nell'autonomia e fino ad ora, legittimamente, molto concentrate su di sé, sulla propria crescita, si pongono il problema di cercare di individuare altre esperienze sociali extramercantili con cui, bandendo ogni settarismo, ricercare una relazione, un rapporto continuativo. Ora, proprio, l'avanzare della tendenza a chiudere il cerchio tra la politica e il nuovo ordine capitalistico (dal recinto al castello, si potrebbe dire) potrebbe indurre a costruire e socializzare una interpretazione critica di questo costituendo ciclo politico mercantile lavorando dentro e a ridosso di ogni conflitto emergente.

Il processo costituente del capitalismo finanziario europeo

Intanto la fissità del timone di comando sulle politiche di austerità si consolida e si allarga nei governi europei. Ultima, ma assai significativa, è stata l'adesione dichiarata e aperta della Francia di Hollande. Il governo di Hollande, su cui si erano malamente appuntate le speranze di chi riteneva che il centro-sinistra europeo potesse farsi diverso da quello che è, aveva dato cattiva prova di sé e smentito ogni aspettativa di modifica delle politiche del precedente governo di Sarkozy. Le elezioni parziali successive alla sua vittoria elettorale avevano già condannato pesantemente lui e il Partito socialista fino all'impressionante ascesa del Front National di Marine Le Pen, ma Hollande era stato recalcitrante a scegliere fino in fondo le politiche di austerità, la ricetta propugnata anche in Francia dalla destra. Il discorso di Hollande di fine anno e la conferenza stampa che l'ha seguito hanno fatto anche l'ultimo passo, proclamando l'adesione del suo governo alle dottrine e alle scelte neoliberaliste. La destra, persino un po' spiazzata, prima ha taciuto, poi ha applaudito. La rivista conservatrice *Le Point* gli ha dedicato quasi l'intero numero per sottoli-

neare l'importanza dell'evento: *todos caballeros*. Il suo direttore, Franz Olivier Giesbert, ha detto: «Il suo sostegno alle imprese e all'economia rappresentano una svolta storica per la *gauche*. Sono molto colpito. È un cambio d'epoca. Finalmente la sinistra francese entra nel ventunesimo secolo».

Il fronte dei governi che sceglie la ristrutturazione dell'economia capitalistica per farne la spina dorsale dell'Europa reale, una costituente contro la società e ciò che è stata chiamata la civiltà europea, si allarga e si consolida. Il prezzo sociale che i popoli europei pagano crescentemente è senza precedenti. In particolare nei Paesi dell'Europa mediterranea la crisi economica è ormai una profonda crisi della coesione sociale. I livelli di disoccupazione sono diventati socialmente insostenibili. Le povertà divorano parti della società che mai le avevano conosciute e da cui si erano convinte storicamente di esserne estranee. Ma, in Italia, a disegnare il carattere di classe della riorganizzazione dell'economia in atto c'è il fatto incontrovertibile che aumentano i poveri, ma, contemporaneamente, aumentano pure i ricchi. Nel 2012, ultimo anno a disposizione per questi dati, i ricchi il cui patrimonio stimato supera il milione di dollari sono aumentati di centoventisettemila unità, tanti quanti gli abitanti di una media città. I milionari d'Italia, in un anno centrale della crisi, sono dunque aumentati di circa del 10% e tra loro i più lo sono diventati perché è salito il valore del loro patrimonio investito in titoli e azioni.

Non c'è nulla di innocente in tutto ciò. Sono state le banche centrali che, con le loro azioni, hanno fatto crescere Borsa e prezzi dei bond, sicché chi aveva patrimoni si è arricchito, mentre a scendere erano i salari. Alle nuove generazioni viene proposto, invece, un destino che oscilla tra disoccupazione e precarietà. La ripresa se c'è è flebile, debolissima e, soprattutto, senza occupazione. L'invocazione dei governi, come in un rituale senz'anima, della crescita lascia il posto, nella realtà, a una deflazione dell'economia che segue quella dei salari.

La scomparsa del sindacato lascia sgomenti. Senza freni, la macchina prosegue la sua corsa distruggendo socialità e diritti. I danni sociali sono così gravi che si possono ben prevedere gli scoppi di rivolta. Accadono, difatti, ma (solo per ora?) non sufficienti a mettere in discussione il processo in atto, né le scelte dei governi, i quali li mettono nel conto, mettono nel conto cioè le rivolte sociali come quelle politiche, che, pur di diverso segno, vengono poi, in ogni caso, tutte catalogate come populismi. I sostenitori della governabilità contano che esse non raggiungano mai la massa critica necessaria a mettere in crisi le politiche di austerità e il processo costituente del capitalismo finanziario europeo. Perché il centro della questione sta proprio qui, nella sorte del processo costituente di questo regime neoliberale. Perciò dobbiamo ancora scavare, per poterli aggredire, sui suoi punti di forza, su come la sua avanzata ha modificato nel profondo la società, le sue componenti, su come sta forgiando le sue istituzioni, generando norme di vita, culture, propensioni.

Abbiamo visto, anche nel convegno svolto dalla Fondazione Cercare ancora sulla incompatibilità tra questo capitalismo e la democrazia, come il grande capitale, in tutte le sue componenti finanziarie, produttive, guadagnando la dimensione globale, ne è stato ed è il motore, combinandosi strettamente, piuttosto che farne senza, con le politiche governative degli Stati. La crisi non è diventata così per nulla un'opportunità al fine di mettere in discussione le politiche neoliberiste che, invece, con le politiche di austerità, hanno avuto un rafforzamento secco, una radicalizzazione e un radicamento duro. In un recente libro Pierre Dardot e Christian Laval hanno analizzato a fondo il fenomeno lungo una interpretazione assai convincente e che già si intuisce dal titolo del libro *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*. In esso non solo appare chiaro ciò che, per esempio, Riccardo Bellofiore sostiene da anni anche su questa rivista, e che, cioè, il neoliberismo, a partire dai suoi stessi maestri Hayek e Friedman, non ha mai pensato di far senza lo Stato, ma si evidenzia bene come si tratti piuttosto, nella sua attuale versione, di una razionalità governamentale ambiziosamente indirizzata a plasmare la condotta delle persone attraverso la produzione di vere e proprie norme di comportamento.

Si potrebbe dire altrimenti, che cioè sono gli Stati ad aver affermato, come generale, il modello concorrenziale dell'impresa e del mercato e ad averlo introdotto in tutte le dinamiche sociali. Quando l'individuo viene definito e considerato un capitale umano, cosa viene alla luce se non la tendenza ad assumere pienamente l'uomo dentro i meccanismi del mercato e della concorrenza? Così non viene più cercato soltanto il consenso alle politiche del governo, ma si cerca di plasmare il soggetto individuale fino a configurare la conquista, da parte del capitale, di un nuovo orizzonte antropologico. L'individuo come, d'altra parte, lo Stato, passando per i corpi intermedi, tutti risulterebbero allora regolati da un unico sistema pervasivo che non è più solo un modello economico, bensì il governo di tutte le attività umane secondo il principio della concorrenza. Ma questo terribile meccanismo è messo alla prova a sua volta dalle contraddizioni interne ed esterne da cui l'Europa reale è attraversata, sia per il suo essere immersa in un mercato globale nel quale sono presenti in forza protagonisti conflittuali, sia per le ragioni sociali che al suo interno scavano la crisi e la risposta alla crisi. Non è solo il residuo che sempre, in ogni caso, resta fuori da ogni meccanismo di integrazione subalterna, qui è in gioco il potenziale di ribellione e di rottura sociale che le mille forme di collera e di resistenza indicano già ora esistente, quand'anche in larga misura sommerso. Del resto, abbiamo visto come la demolizione della democrazia in Europa e la costituzione, al suo posto, di un'Europa oligarchica, rispondano all'esigenza della classe dirigente di governare una politica economica e sociale altrimenti impossibilitata a guadagnarsi un consenso di massa.

L'incompatibilità di fondo tra il capitalismo finanziario e la democrazia in Europa ha nelle politiche di austerità e neoliberiste il campo concreto della sua conferma. Nella crisi la nuova borghesia internazionale ed europea ha alzato l'asticella della sfida, è passata dalla *pars destruens* delle conquiste sociali storiche da parte del primo neoliberalismo alla *pars construens* di un nuovo modello sociale neomercatista a vocazione totalizzante nel quale è celato il nocciolo duro di classe, cioè il ritorno dei rapporti sociali all'Ottocento, quell'Ottocento che ha preceduto la nascita del movimento operaio: appunto il gran ritorno. Questo processo confida, come ben sappiamo, sull'eclissi nella scena politica della rappresentanza del suo storico avversario, il movimento operaio e le sue organizzazioni. Ma confida anche (e dovremmo capire meglio cosa sta cambiando nella soggettività e nelle culture di massa) nell'oscuramento, nella realtà sociale e nelle culture diffuse, della lettura della società in termini di classe.

In Italia il nesso tra questo mutamento nelle culture diffuse e la mutazione genetica delle organizzazioni politiche della sinistra è stato assai stringente. Basterebbe, per rendersene conto, pensare soltanto a più recenti episodi che hanno riguardato le relazioni sociali. Si discute di dar luogo in Italia al contratto unico con il quale si introduce, in realtà, il diritto al licenziamento per un lunghissimo periodo lavorativo, spezzando nel fondo l'unitarietà della compagine lavorativa e cancellando la barriera dell'articolo 18, eretta contro l'arbitrio padronale. A guardare le reazioni della politica, della sinistra e del sindacato confederale tutto ciò sembra incredibilmente naturale.

Sulla rappresentanza sindacale, i sindacati confederali firmano, senza fiatare e senza consultare i lavoratori, un testo unico sulla rappresentanza che contiene ciò che la Cgil ha sempre rifiutato in tutto il secondo dopoguerra, cioè di mettere la mordacchia al conflitto di lavoro sottoponendolo all'arbitrato delle parti congiunte. Un'enormità che rovina contro l'idea fondativa dell'autonomia dei lavoratori secondo la quale l'impresa è attraversata da un conflitto tra i due interessi in contrasto tra di loro. Vale per l'interpretazione di qualsiasi fatto dell'economia. La Fiat compra la Chrysler ed è tutto un inno all'Italia e alla Fiat. Quando la Fiat era la Fabbrica Italiana Automobili Torino, cioè una grande impresa che da Torino investiva della sua attività produttiva l'Italia e l'estero, la sinistra era capace di rifiutare le pretese dell'azienda di far credere che ciò che fosse stato buono per la Fiat lo sarebbe stato per l'Italia. Eppure vi erano occupati più di centomila lavoratori, senza contare l'indotto dell'auto. Oggi che la Fabbrica Italiana Automobili Torino non c'è più, che i suoi occupati sono ridotti a un pugno, che la Fiat è, in Italia, diventata sostanzialmente una finanziaria, la sua acquisizione della Chrysler, con il definitivo cambiamento del baricentro geografico del suo interesse a scapito del Paese e della sua occupazione, viene comunemente scambiato per un successo.

La demolizione dall'alto di ogni cultura critica, in specie di quella di classe, combinandosi con la diffusione di modelli individualistici è, sul nostro versante, quello delle popolazioni, ciò che consente al processo costituente del capitalismo finanziario in Europa di puntare a realizzare un regime compiuto, cioè, appunto, di oltrepassare la dimensione economica, strutturale, che pure resta centrale, per dispiegarsi in operazione egemonica e di dominio (i due termini non sono più in alternativa) sull'intera società e sulla vita delle persone: il regime. Come, dove e quando esso si possa operare è l'interrogativo capitale delle culture politiche critiche. Un interrogativo assai difficile. Si sostiene che c'è un limite oltre il quale la divaricazione tra l'accumulazione di una ricchezza esorbitante nelle mani di pochi e la povertà dilagante, in altre parole che ci sarebbe una soglia critica della disegualianza oltre la quale si spezzerebbe l'organizzazione del consenso e, in questo caso, entrerebbe in crisi la neutralizzazione del dissenso operato dal regime. Ma noi sappiamo che non esiste alcuna relazione meccanica tra l'aggravamento del disagio sociale e la crisi del sistema politico e così la questione torna alla soggettività, alla massa critica del dissenso e del conflitto sociale, all'efficacia dei movimenti.

La Terza Repubblica e l'espulsione dell'alternativa di società

Intanto, in Italia, dentro il recinto della struttura istituzionale e politica del consenso, si è aperta una nuova fase per far aderire quest'ultimo, ormai a soqquadro, alla stabilità del pilota automatico che governa l'economia nella crisi e, ora, nella deflazione. Sarebbe il passaggio dalla Seconda alla Terza Repubblica. In questo passaggio si dovrebbe consumare la definitiva mutazione genetica della sinistra con l'espulsione, dalla sfera della politica, dell'opzione dell'alternativa di società. Il fenomeno politico Renzi va letto in questo quadro e, in questo quadro, preso molto sul serio come suggerisce, del resto, l'efficacia della sua azione politica e l'ampiezza del consenso che guadagna.

La dispersa sinistra critica farebbe male a perdere ora l'occasione di una riflessione che potrebbe avere ricadute significative su di sé e sui suoi nuovi compiti: Renzi segna uno spartiacque nella storia della sinistra italiana, la fine di una storia e un punto di non ritorno. Dopo tanta retorica è davvero un fatto nuovo. Con lui entra nella politica il post-moderno: l'uscita di scena del grande problema dell'indagine della realtà oltre le apparenze; la fuoriuscita dal fondamento della politica moderna quello di prendere parte, di eleggere una realtà sociale quale riferimento di base del proprio agire; la sostituzione del contenuto sociale della decisione politica con la decisione in sé. Il mortifero sistema politico della Seconda Repubblica, attaccato dall'esterno dal Movimento 5 Stelle, è attaccato dall'interno dal ciclone Renzi il quale vince perché è in sintonia con il formarsi dell'opinione

pubblica, un'opinione pubblica postclassista, che ha sostituito la giustizia con l'innovazione, con la modernizzazione di una politica e di un assetto istituzionale ormai indifendibile. Egli sta come il surfista abile sulla cresta dell'onda e l'onda che lo sostiene è quella del nostro tempo. Si parla di un consenso interclassista, in realtà è più propriamente un largo consenso trasversale, cioè un consenso che attraversa la popolazione dei diversi partiti, diversi secondo quelle definizioni di sinistra, destra, centro, che il fenomeno Renzi tende a rendere inerti e obsolete. Persino la coppia berlusconismo/antiberlusconismo, che aveva preso, di fatto, il posto di quella tra destra e sinistra, viene dissolta.

Sta per cominciare una nuova storia politica del Paese nella quale la questione del governo soppianta quella della rappresentanza democratica del popolo. La legge elettorale e la, si fa per dire, riforma costituzionale ne formalizzano l'opzione. Se si fosse avuto a cuore il tema della rappresentanza e della rappresentatività la decisione, con le sue motivazioni, della Corte Costituzionale ne avrebbe offerto l'occasione. Si sarebbe trattato di andare al voto con un sistema proporzionale per rilegittimare le forze politiche colpite a fondo dal discredito popolare, dall'astensione e dal voto di protesta e, da lì, da un rinnovato rapporto, libero dal ricatto del voto utile, tra il popolo e gli eletti. Nessuna componente della sinistra politica l'ha neppure proposto. La governabilità è ora eretta a sistema. Per farlo bisognava però intervenire anche sulla soggettività della sinistra politica. Renzi costituisce, a questo proposito, finalmente il punto di cesura tanto atteso, più volte annunciato e fino a ora mai interamente compiuto e segna, con il suo avvento, una duplice fine.

La sinistra di classe, la sinistra del movimento operaio ha vissuto la sconfitta e il fallimento della sua gigantesca storia su una scena ben più grande dell'Italia e in un tempo ben diverso dalle miserie del nostro tempo. Tuttavia restavano, sempre meno, sempre più flebili, negli interstizi della politica, quasi ridotte a citazioni memorie e nostalgie, ambigui rinvii, sebbene ormai inerti, a quella storia. Come per recuperare qualche dignità a un certo fare politica che, in realtà, l'aveva persa. Ma oggi anche queste tracce vengono recise. Tutt'altra è la base di questo nuovo inizio, tanto da indurre ad un'altra sepoltura, quella del centro-sinistra che ha riempito, in Italia, la storia, poco commendevole della Seconda Repubblica. Renzi condanna a morte il tentativo della classe dirigente post-comunista di rinnovarsi in un partito e in una coalizione di governo di centro-sinistra e ne decreta la fine. Fallito strategicamente in tutta Europa il centro-sinistra per perdita di autonomia, prima nei confronti della globalizzazione capitalistica, poi nei confronti dell'austerità, è stato assorbito dalla governabilità. In Italia le sue ultime prove sono state benzina nel motore della rottura renziana, che è avvenuta cancellandone i suoi protagonisti dalla scena politica.

La degenerazione dei costumi, l'impresentabilità della politica nelle sue più recenti manifestazioni, il degrado del dibattito politico, la miseria delle pratiche di governo hanno generato un'attesa di un "Adesso basta" che ha soffiato nelle vele renziane configurandolo come il vincitore atteso, in una realtà politica nella quale vincere è diventato l'imperativo categorico, scacciando l'interrogativo per che cosa fare, per chi fare. L'ineluttabilità delle scelte capitali in economia viene assunta come una verità che "libera" la politica da questo immenso peso, decisivo per definire la società e l'eguaglianza, così da potersi dedicare a ciò che con questo nocciolo duro è compatibile socialmente e ai, pure rilevanti nella vita della persona, diritti individuali. La politica social-liberista occupa ora tutto il campo che è stato quello della proiezione nelle istituzioni del conflitto di classe. La fine, a lungo annunciata, si è infine compiuta.

Se così, come dice Giesbert, una sinistra, quella politica e istituzionale, entra (finalmente, per i conservatori) nel ventunesimo secolo, cioè torna a prima del movimento operaio e ridiventa liberale, un'altra sinistra, quella critica, dovunque collocata, dovrebbe a sua volta pensare a come finalmente ricominciare. Da zero e dal conflitto, a partire dalle lotte contro le diseguaglianze cioè dalla riscoperta della sua origine. E, come allora, dovrebbe farlo da fuori delle istituzioni e delle forze politiche che caratterizzano la nuova scena. Ora non dovrebbero più esserci alibi, né giustificazioni, a restare imprigionati in vecchi schemi resi vuoti e immobili dalla conclusione di un processo cominciato tanti anni fa. La rottura Renzi era annunciata e si è fatta necessità per il Pd. Essa conclude, in Italia, due storie, sia quella storica del Pci in ogni sua coda, adesso tagliata definitivamente, sia quella del centro-sinistra che, già fuori da quella tendenza, ha interpretato in questo ultimo quarto di secolo un'idea di alternanza rispetto alla destra berlusconiana. Il fenomeno Renzi chiude sia con la storia della sinistra italiana che con il nuovo che ha preteso di sostituirla. E colloca il Pd su un altro terreno, quello trasversale del post-moderno, un nuovo-nuovo. Le idee di unità a sinistra e di alleanza politiche vengono meno con la dissoluzione della sinistra politica. La sinistra può dunque rinascere solo fuori da questa cornice, reinventando il rapporto tra soggetto, conflitto e politica sulla critica alla condizione sociale generata dal capitalismo finanziario e sulla critica al capitalismo finanziario e alle sue istituzioni.

Il tema delle rivolte va allora approfondito; bisogna scavare dentro, lavorarci sopra. I fatti rivelano che non si tratta di un'invenzione. La vicenda dei forconi è finita presto, come improvvisamente era apparsa e come sotto qualsiasi altra forma può riaffacciarsi. La rapidità con cui è uscito di scena e la stessa non certo straordinaria partecipazione, piuttosto che generare un'incomprensione del perché di tanta attenzione mediatica, dovrebbe farci capire perché essa c'è stata e così consistente. Il perché a me pare chiaro: perché le rivolte sono il fenomeno atteso in questa devastante condizione sociale

e nell'eclisse della democrazia e perché la dialettica principale è diventata quella tra il campo presidiato dal recinto e ciò che sta fuori di esso, quale che sia la sua natura. E dunque è su questo che le forze critiche dovrebbero scegliere di lavorare. Il fenomeno è, d'altra parte, europeo e riguarda in particolare l'Europa mediterranea.

Ha scritto il direttore de *Le Monde diplomatique*: «Le rivolte si moltiplicano. Vi contribuisce il discredito dei responsabili politici, alimentato dalla loro incapacità di proporre al Paese una qualunque prospettiva. La mediocrità della loro ambizione personale non migliora la situazione, tanto più che la stampa diffonde e amplifica strepiti e litigi. (...) Un clima simile alimenta un neopujadismo che si allarga sempre più al margine delle formazioni tradizionali, con scoppi intermittenti di collera e brontolii continui nelle reti sociali. Imprenditori "piccioni", folle tradizionaliste della *Manif pour tous*, "berretti rossi" bretoni – tutto questo in meno di diciotto mesi! La spaccatura fra politici ed elettori ha a che vedere da una parte con l'americanizzazione della vita politica francese: i partiti principali sono ormai semplici macchine editoriali, cartelli di notabili locali alimentati solo dalla linfa di una popolazione anziana. (...) In questo periodo, mentre il fatalismo e l'attesa di una inversione di rotta nella corrente dominante ritardano il lavoro della riconquista intellettuale e quello della mobilitazione politica, non c'è altra soluzione in definitiva, che la coalizione sociale fiduciosa e vincente».

Le elezioni europee e l'opportunità della candidatura Tsipras

Non ci sono scorciatoie, miracoli politici in vista. C'è solo da provare e riprovare a fare un lavoro sociale e politico di impegno e di tessitura nei e tra i movimenti, eleggendo l'Europa a campo permanente della propria azione. In questa Europa, oligarchica e costituente di un nuovo ordine regressivo, si avvicinano le elezioni. Nell'Europa reale le elezioni sono venute perdendo, anche nei singoli Paesi che vi aderiscono, un peso politico significativo e sono state, spesso, ridotte ad attività seriale. È del tutto comprensibile quindi che esse siano marcate dalla crescita dell'astensione dal voto e da un voto di protesta che esprime il rifiuto di parti importanti della popolazione nei confronti di un sistema politico che le ignora sistematicamente e che concorre a renderle dipendenti dai mercati senza alcun riconoscimento dei loro bisogni e dei loro diritti sociali. Il vuoto lasciato da una sinistra di classe e di popolo e i fenomeni di devastazione culturale prodotti da questa obliqua modernizzazione hanno aperto la strada a che questa collera popolare possa essere preda persino di una destra xenofoba e razzista, come già accade in importanti Paesi d'Europa. Anche visto da questo lato, quello elettorale, il problema non può però vedere alcuna soluzione se resta racchiuso in questo ambito, quello della democrazia rappresentativa. Esso, infatti, rinvia

direttamente a come possa essere messo in crisi il processo costituente del modello economico e sociale europeo plasmato dal capitalismo finanziario e governato dall'Europa oligarchica.

Dunque lo svuotamento della democrazia e delle istituzioni europee rimanda alla questione di fondo che abbiamo provato a individuare, ragionando sul conflitto sociale, sulle rivolte e sulla necessità di far crescere, al contrario del processo in atto, dal basso, nella società, con le esperienze sociali critiche, che esistono e che possono di molto crescere, un processo costituente di nuova democrazia e di autonoma partecipazione. Ma le elezioni europee si avvicinano e costituiranno comunque un fatto politico non trascurabile sul terreno della rappresentanza e delle dinamiche tra le forze politiche nel parlamento europeo, un fatto capace di qualche influenza sulla architettura istituzionale dell'Europa.

In Italia la drammatica situazione della politica e della sinistra, in specie, conferisce a queste elezioni un carattere particolare. Nessuno può più farsi l'illusione che da una presentazione di una lista alle elezioni possa nascere un nuovo ed efficace soggetto politico, il soggetto politico e sociale di cui le forze critiche impegnate nella società invece avrebbero bisogno. Eppure sarebbe bene che esse potessero trovare, anche in questa desolante situazione, una ragione per partecipare al voto. La propensione all'astensione come espressione di un esercizio critico, che sarebbe altrimenti impedito dalla natura delle forze in campo, ha più di una motivazione ed è nient'affatto trascurabile. Nello stesso tempo il voto di protesta, come quello per i 5 Stelle è, in più di un'occasione, suscitato dallo spettacolo indecoroso della politica ufficiale, dalle pratiche antisociali del governo, dai processi degenerativi e corruttivi della politica.

Ma c'è, io credo, una ragione dirimente per voler fare altrimenti sia dall'astensione che dal voto di protesta. Ci dovrebbe essere la possibilità di dare al voto il senso di una scelta, tra l'Europa reale, quella oligarchica dell'*austerità* e delle diseguaglianze, e l'indicazione, almeno, dell'esigenza di un'altra Europa possibile il cui diverso modello economico e sociale sia sostenuto dall'apertura di un processo costituente dal basso fondato sulle buone esperienze sociali e sulla volontà popolare. Questa possibilità si è dischiusa con la candidatura di Tsipras a presidente della Commissione Europea, avanzata dal Partito della Sinistra europea e accettata dal *leader* greco, portatore di una coraggiosa storia politica di sinistra e di innovazione, consolidatosi nella straordinaria lotta di massa del popolo greco contro l'*austerità* e capace, con la sua stessa candidatura, di parlare la lingua di una radicale alternativa in Europa e di un nuovo protagonismo dei Paesi e dei popoli del Mediterraneo. Il campo della contesa qui non sono più i diversi Paesi, ma l'Europa stessa.

L'appello di diverse personalità italiane, guidate da Barbara Spinelli, per una lista di cittadinanza a sostegno della candidatura di Tsipras ci offre un'oppor-

tunità che forze di diversa cultura politica dovrebbero saper cogliere per far vivere in Europa una presenza di alternativa programmatica e politica anche a quella del centro-sinistra di Schulz, dirigente di quella Spd alleata di governo della Merkel. In questa contesa sul futuro dell'Europa una posizione di sinistra critica oggi ha senso e capacità di attrazione non solo se è contro la destra, ma anche se è alternativa a quel centro-sinistra che è tanta parte dell'Europa reale. I lineamenti programmatici della lista di cittadinanza dovrebbero dimostrare che non si tratta di una riedizione di vecchie contese tra sinistra moderata e radicale, riformista e rivoluzionaria, liberale o di alternativa.

Si tratta di una contesa sull'oggi e sul domani, di una contesa sull'Europa. La costruzione di democrazia e la democratizzazione, contro il potere della Troika, dei processi istituzionali; la profonda modifica dei trattati e il ridisegno del ruolo della Bce; la cancellazione del fiscal compact e la definizione di un programma alternativo all'*austerity*; la ristrutturazione del debito e la sua riduzione; un sostanziale riequilibrio tra i Paesi del Mediterraneo e quelli dell'area tedesca: questi sono una prima, ma pregnante discriminante programmatica, da far vivere anche con il voto e nella campagna elettorale. Questi primi lineamenti che però già costituiscono uno spartiacque programmatico, sono già un'occasione per lavorare e mettere in relazione tra loro, in tutti i Paesi europei, le esperienze sociali, culturali, politiche che praticano e chiedono un cambiamento; essi possono essere l'occasione per promuovere una campagna diffusa su questi temi capace di arrivare anche laddove la desertificazione della politica ha generato sfiducia e abbandono.

Penso che una campagna elettorale come quella che la candidatura di Tsipras e lo stesso appello italiano per la lista di cittadinanza possa dunque rimotivare una scelta di impegno per il voto. Penso che sarebbe bene caratterizzare la campagna elettorale rilanciando, nella società, battaglie come quella per i beni comuni e per la piena e buona occupazione, per i diritti universali di tutti le persone che calpestano il suolo dei Paesi europei, nella loro vita come nel e per il lavoro. Penso che sarebbe bene che la campagna elettorale europea vedesse una lista elettorale e la candidatura di Tsipras come la possibilità concreta di far vivere obiettivi qualificanti come il reddito di cittadinanza e forti politiche di discontinuità con le presunte leggi della concorrenza e della competitività, come una politica di riduzione e di redistribuzione degli orari di lavoro e per l'affermazione dei tempi della vita. Penso che in questo modo si potrebbe iniziare quella campagna costituente per una effettiva democratizzazione degli organi di governo dell'Europa e per fare di questa un soggetto politico presente sulla scenario mondiale alla insegna della ricerca della pace. Far crescere e connettere tra loro le esperienze critiche e le lotte sociali è un compito che potrebbe e dovrebbe sostenere questa scelta elettorale, purché essa sia una scelta di campo. Se essa avesse successo dovrebbe subito pensare

ad una restituzione del consenso ottenuto, in termini di occasioni da offrire ai movimenti da dentro le istituzioni affinché essi possano dotarsi di strumenti per vivere e proliferare: una lista per realizzare una presenza nella società, radicalmente critica nei confronti dell'Europa reale, di tutte le sue componenti, per guadagnare un successo al fine di poter offrire, in ritorno, un servizio alla crescita dei movimenti e alla loro connessione, un servizio da offrire a quella che Serge Halimi ha chiamato «la costruzione di una coalizione sociale fiduciosa e vincente». Bisognerebbe provarci, se una lista di radicale alternativa alla politica così com'è oggi ce ne offrisse la possibilità.

Ad ora bisogna aggiungere, all'auspicio, un "incrociamo le dita" perché siamo solo all'inizio di un cammino possibile, ma dall'esito tutt'altro che sicuro. Di buono c'è la candidatura di Tsipras, c'è un campo europeo che potrebbe consentire di superare i guai italiani, c'è il buon appello per la lista di cittadinanza (che può far anche pensare a una necessaria e simile iniziativa europea). Ma già si vedono le insufficienze e le ambigue manovre che nascono dentro la crisi di questa dispersa sinistra italiana e, in qualche caso, il venire alla luce di un antico vizio politicista. C'è dunque il rischio che il meritorio processo per la lista di cittadinanza, che chiede un voto contro l'Europa reale, si impantani in queste sabbie mobili e, come nelle più recenti elezioni nazionali, perda la freschezza e la limpidezza di una chiara scelta politica e di campo. Speriamo di no e speriamo che si affermi ciò che c'è di buono in questo tentativo. In ogni caso quel che già si vede consiglia di mantenere la barra sulla costruzione della coalizione sociale europea, sola base per la conquista di una rottura, di un'inversione di tendenza. ■



Prospettive per una «buona politica»

Papa Francesco e le intuizioni di Sturzo

Bartolomeo Sorge SJ

Direttore emerito di *Aggiornamenti Sociali*

L'Editoriale dello scorso numero¹ suggeriva come il testo della *Evangelii gaudium* da un lato offra stimoli per una lettura più approfondita delle dinamiche politiche e sociali italiane, pur non essendo stata scritta per questo scopo; dall'altro, come affrontarne la lettura a partire dalla concretezza di una situazione specifica permetta di coglierne la ricchezza e la forza. In una lezione tenuta il 16 gennaio 2014 al Corso di formazione sociopolitica d'ispirazione cristiana promosso dal Quinto decanato della Diocesi di Napoli, di cui pubblichiamo il testo, il direttore emerito della Rivista rilegge alcuni passaggi dell'Esortazione apostolica alla luce dell'ispirazione del popolarismo sturziano: il dialogo tra Sturzo e papa Francesco si rivela fecondo per una migliore comprensione del servizio che i cristiani italiani sono chiamati a rendere in ambito politico.

La lunga crisi della società attuale non poteva non portare con sé anche la crisi della politica. Una crisi di natura strutturale, etica e culturale, il cui sintomo forse più allarmante è l'espandersi del fenomeno del "populismo", la peggiore infermità che possa colpire la democrazia. Si tratta di una degenerazione devastante che, insieme con il fenomeno dell'"antipolitica", alligna ogni qual

¹ COSTA G., «Italia: verso la Repubblica 3.0», in *Aggiornamenti Sociali*, 2 (2014) 93-101.

volta la politica perde l'anima etica e la carica ideale. **“Populismo” significa privilegiare il rapporto diretto con il popolo e con la piazza, anziché passare attraverso le istituzioni e le regole di mediazione politica, proprie della democrazia rappresentativa.** È una infermità che può risultare mortale, perché, se non è curata prontamente, delegittima le istituzioni e le regole democratiche, alimenta il qualunquismo e il pragmatismo, genera forme inaccettabili di intolleranza. Proprio per prevenire tale rischio, la nostra Carta repubblicana nel suo primo articolo, dopo aver ribadito che «la sovranità appartiene al popolo», aggiunge che essa va esercitata «nelle forme e nei limiti della Costituzione».

Il populismo nega appunto questo principio fondamentale, porta a sottovalutare gli istituti della rappresentanza democratica a cominciare dai partiti e dallo stesso Parlamento, fino a vedere nel bilanciamento dei poteri (strumento fondamentale per il retto funzionamento del sistema democratico) e nelle istituzioni di tutela democratica (quali il Presidente della Repubblica e la Corte Costituzionale) non una garanzia, ma un ostacolo.

I cattolici italiani potrebbero mai assistere inerti a questa dissipazione del patrimonio di vita democratica, che hanno contribuito in forma singolare a creare e a difendere, fino a pagare un prezzo altissimo con il sangue di alcuni dei loro uomini migliori? Potremo mai dimenticare la loro decisiva partecipazione all'elaborazione della Carta costituzionale, alla ricostruzione post-bellica, alla rinascita della democrazia dopo il ventennio fascista, alla difesa delle libertà democratiche contro l'attacco eversivo del terrorismo, alla costruzione (anzi, all'idea stessa) della “casa comune” europea?

Ecco perché è necessario trovare finalmente una soluzione al problema, tuttora irrisolto dopo la fine della DC, di individuare un modo nuovo di fare politica, che, da un lato, tragga i cristiani fuori dalla palude della loro attuale insignificanza e, dall'altro, li metta in grado di contribuire, insieme con tutti i sinceri democratici, al superamento della grave crisi politica. Non si tratta tanto di far rivivere forme vecchie di partiti cattolici, che hanno fatto il loro tempo, quanto appunto di elaborare un modo nuovo di fare politica, per rispondere sia alle sfide inedite che la crisi pone al Paese, sia all'invito a rinnovare l'impegno politico, che viene insistentemente dal concilio Vaticano II e dal costante insegnamento sociale della Chiesa.

Oggi, con l'elezione di papa Francesco al soglio di Pietro, si è aperta certamente una stagione nuova della vita della Chiesa e della presenza dei cristiani nel mondo. L'insegnamento “rivoluzionario” contenuto nei gesti e nelle parole del nuovo Papa, pur essendo di

Il 18 gennaio 1919 don Luigi Sturzo lancia il cosiddetto **Appello ai liberi e forti**, che segna la nascita del Partito popolare italiano, chiamando a raccolta tutti gli uomini liberi e forti, a prescindere dalla confessione di appartenenza, per dare vita a un partito riformatore, di centro, di ispirazione antifascista, tratteggiando così i punti fondamentali del popolarismo. Ne ricordiamo il celebre incipit: «A tutti gli uomini liberi e forti, che in questa grave ora sentono alto il dovere di cooperare ai fini superiori della Patria, senza pregiudizi né preconcetti, facciamo appello perché uniti insieme propugnino nella loro interezza gli ideali di giustizia e libertà».

natura strettamente religiosa, non può non portare al rinnovamento anche dell'impegno temporale dei cristiani.

In particolare, colpisce che nella recente esortazione apostolica *Evangelii gaudium*² vi siano alcuni passaggi che, senza volerlo direttamente, costituiscono di fatto un aggiornamento del popolarismo sturziano. **L'intuizione di don Sturzo è tuttora l'antidoto più efficace contro la deriva del "populismo" e, nello stesso tempo, rimane fino a oggi la traduzione più coerente e insuperata di quanto la dottrina sociale della Chiesa insegna in tema**

d'impegno politico dei cristiani. Perfino l'insistenza sulla necessità di promuovere la «cultura dell'incontro», che papa Francesco – pastore di «una Chiesa in uscita» – rivolge indistintamente a tutti, richiama da vicino l'Appello che, il 18 gennaio 1919, don Sturzo rivolse non solo ai cattolici, ma a tutti «i liberi e forti», credenti e non credenti.

È importante dunque approfondire questa consonanza dell'insegnamento della *Evangelii gaudium* con gli elementi fondamentali del popolarismo sturziano. Perciò, compiremo tre passi: 1) anzitutto ricorderemo quali sono gli elementi fondamentali del popolarismo sturziano; 2) poi vedremo che il progetto di don Sturzo finora non si è potuto mai realizzare pienamente; 3) infine, chiariremo in che senso alcuni paragrafi della esortazione apostolica *Evangelii gaudium* costituiscano di fatto – senza volerlo essere direttamente – una rilettura aggiornata e attualizzata del popolarismo sturziano.

1. Gli elementi fondamentali del popolarismo sturziano

Il popolarismo, più che una elaborazione dottrinale, fu una intuizione. Sturzo non lo concepì a tavolino, non lo dedusse dall'alto della riflessione filosofica, ma lo maturò partendo dal basso, dal terreno concreto dell'azione sociale, nel contatto diretto con le lotte contadine, nella difesa dei ceti medio-bassi, svolgendo le funzioni amministrative che gli vennero affidate. Dinanzi alla necessità di armonizzare le differenti istanze locali, i bisogni e le attese delle classi popolari in vista del bene comune nazionale, **l'originalità del popolarismo sta nell'aver intuito che l'antidoto più efficace**

² PAPA FRANCESCO, esortazione apostolica *Evangelii gaudium* [EG], n. 205. Tutti i testi pontifici citati sono disponibili in <www.vatican.va>.

contro il populismo risiede nell'armonizzare quelli che Sturzo considera i quattro elementi fondamentali della buona politica:

a) **Ispirazione religiosa.** Il primo elemento di una buona politica sta – secondo don Sturzo – nel porre l'ispirazione religiosa a garanzia dei diritti civili e delle libertà fondamentali. Egli parte dal presupposto che è necessaria una ispirazione trascendente della politica. La dimensione religiosa (in concreto quella cristiana), nel pieno rispetto della laicità – spiega – non può non avere rilevanza anche politica, perché è «la realizzazione concreta del bisogno dell'assoluto», su cui si fondano diritti e doveri; «l'errore moderno è consistito nel separare e contrapporre umanesimo e cristianesimo: dell'umanesimo si è fatta un'entità divina; della religione cristiana un affare privato [...]. Bisogna ristabilire l'unione e la sintesi dell'umano e del cristiano»³. In ciò Sturzo anticipa quello che anche autorevoli esponenti della cultura laica contemporanea (da Benedetto Croce a Norberto Bobbio, da Ernst-Wolfgang Böckenförde, a Jürgen Habermas) affermano sulla necessità che la politica sia alimentata da valori trascendenti di origine religiosa. Sturzo, che sempre si oppose decisamente a ogni forma di confessionarismo anche mascherato, capì che l'ispirazione religiosa era necessaria alla politica. Lo ammise perfino Benedetto Croce, il quale sosteneva che nessun modello di società poteva stare in piedi senza un fondamento etico, ma – aggiungeva – nessun fondamento etico valido vi poteva essere senza il fondamento di una coscienza religiosa. In ogni caso, Sturzo, convinto assertore della laicità della politica, sosteneva che la necessaria ispirazione non dovesse tradursi nel richiamo formale al nome “cristiano” (infatti, fu sempre contrario al nome di “Democrazia cristiana”), quanto piuttosto nel rigore morale e nella tensione ideale del servizio.

b) **Laicità.** Popolarismo – dice Sturzo –, in secondo luogo, è dare voce a una tendenza della base sociale del Paese, di tutti i «liberi e forti» (credenti e non credenti) che si riconoscono in un programma di cose da fare, ispirato ai valori di un umanesimo trascendente, ma mediati in scelte laiche, condivisibili da tutti gli uomini di buona volontà, in vista del bene politico comune che è laico. Che questa intuizione fosse realizzabile lo dimostra anche la nostra Costituzione repubblicana, i cui valori ispiratori sono chiaramente laici ma, nello stesso tempo, concordano con i principi fondamentali della dottrina sociale della Chiesa: primato della persona, solidarietà, sussidiarietà, bene comune.

c) **Territorialità.** Sturzo inoltre era persuaso che un popolarismo autentico poteva nascere solo dalla base: la società viene prima dello

³ STURZO L., *Politica e morale*, Zanichelli, Bologna 1972, 130.

Stato. Era convinto, perciò, del ruolo insostituibile delle autonomie locali, in seguito all'esperienza diretta che ne fece, come consigliere comunale e provinciale e come pro-sindaco di Caltagirone. Venne da qui il suo impegno regionalista, con il quale si adoperò per porre un argine alla deriva dell'individualismo liberista e populista.

d) **Riformismo coraggioso e responsabile.** Dai precedenti elementi fondamentali Sturzo derivava il quarto, cioè la natura necessariamente riformista del popolarismo. Il primato della società civile – dice Sturzo – porta diritto al rifiuto del “conservatorismo” e del “moderatismo” e alla ricerca di un riformismo coraggioso e responsabile: «I conservatori – così conclude il famoso discorso di Caltagirone (24 dicembre 1905) – sono dei fossili, per noi, siano pure dei cattolici; non possiamo assumerne alcuna responsabilità. Ci si dirà: ciò scinderà le forze cattoliche. Se è così, che avvenga. [...] Due forze contrarie che si elidono arrestano il movimento e paralizzano la vita».

Il vero riformismo, secondo Sturzo, si deve fondare sul nesso tra sussidiarietà e solidarietà. «I mondi vitali, le classi, i Comuni, le Province, le Regioni sono – nella concezione popolare sturziana – gli organi naturali della società. Ognuno di questi organi ha le sue caratteristiche, la sua autonomia, la sua ragion d'essere che nessuno può violare. Nella solidarietà di questi organi tra di loro e in vista del bene comune sta la forza del riformismo democratico, che porta lo Stato a essere sempre più un'espressione adeguata della società, delle sue esigenze, delle sue aspirazioni»⁴.

2. Un progetto finora mai completamente realizzato

Questo popolarismo, così come l'aveva esposto don Sturzo nell'«Appello ai liberi e forti», si rivelò un'intuizione prematura. In realtà, il progetto sturziano non si è potuto mai realizzare pienamente. **Il Partito popolare, fondato dallo stesso Sturzo il 18 gennaio 1919, che doveva essere la traduzione fedele della sua intuizione, di fatto dovette assumere la forma di uno dei tanti partiti ideologici**, perché obbligato a confrontarsi con quelli che s'ispiravano all'ideologia socialista, a quella liberale e a quella fascista. Inoltre, ebbe vita breve e gli mancò il tempo di radicarsi nella società: incompreso e ostacolato anche dalla Chiesa, fu soppresso da Mussolini nel 1926.

Neppure la DC di De Gasperi, nata in clandestinità nel 1944, pur ispirandosi a Sturzo, ne realizzò pienamente il progetto. Il partito dello Scudo crociato dovette fare i conti – all'esterno – con

⁴ SORGE B., *Cattolici e politica*, Armando, Roma 1991, 276s.

le condizioni della ricostruzione postbellica, imposte dai vincitori della guerra, e – all’interno – con un mondo cattolico che, passato attraverso il ventennio fascista, era riuscito a sopravvivere, non però a sviluppare una visione politica autonoma. Il concilio Vaticano II non era neppure all’orizzonte. Lo stesso Sturzo non considerò mai la DC come la realizzazione del “suo” popolarismo.

Dopo la fine della DC, decapitata da Tangentopoli, furono molti i cattolici che videro con speranza la nascita del nuovo Partito popolare italiano di Mino Martinazzoli, il 18 gennaio 1994. Si fece un gran parlare di “neopopolarismo”, cioè di un aggiornamento dell’intuizione sturziana, ma il salto di qualità non riuscì. Anziché dare vita a un nuovo popolarismo, si finì col riverniciare la vecchia DC. Invece dei neopopolari, nacquero i neodemocristiani. Infatti, il PPI di Martinazzoli vedeva la luce, strutturato ancora secondo gli schemi della forma partito ideologica, proprio nel momento in cui le vecchie ideologie stavano giungendo al capolinea. Le esperienze successive della Margherita (2002), dell’Ulivo (2004) e del Partito democratico (2007), pur movendosi nell’ottica della cultura dell’incontro, caratteristica del popolarismo sturziano, portarono di fatto a coalizioni di compromesso e a un progressivo svuotamento dell’ideale originario. Che cosa è mancato o non ha funzionato?

3. Le prospettive nuove, aperte da papa Francesco

Il ritorno al Vangelo annunciato e testimoniato da papa Francesco ha come scopo principale quello di rimettere in marcia il rinnovamento della vita cristiana iniziato dal concilio Vaticano II e rimasto incompiuto, soprattutto per quanto riguarda la riforma interna della Chiesa. Ovviamente **la “rivoluzione” di papa Francesco, con il suo richiamo all’autenticità della fede, apre orizzonti nuovi anche all’impegno sociale e politico dei cristiani.**

Ora, proprio su questo tema specifico, alcuni paragrafi dell’esortazione apostolica *Evangelii gaudium*⁵ – in piena continuità con il Concilio e con il magistero sociale recente – propongono un ideale di politica buona, intesa come vocazione e non come professione: «La politica, tanto denigrata – scrive papa Francesco –, è una vocazione altissima, è una delle forme più preziose della carità, perché cerca il bene comune. Dobbiamo convincerci che la carità “è il principio non solo delle micro-relazioni: rapporti amicali, familiari, di piccolo gruppo, ma anche delle macro-relazioni: rapporti sociali, economici, politici” [Benedetto XVI, *Caritas in veritate*, n. 2]. Prego

⁵ Cfr «Il bene comune e la pace sociale», in *Aggiornamenti Sociali*, 2 (2014) 102-106, che ripropone proprio il testo dei nn. 217-237 della *Evangelii gaudium*.

il Signore che ci regali più politici che abbiano davvero a cuore la società, il popolo, la vita dei poveri!» (EG, n. 205).

Il Papa non si rivolge solo ai fedeli cristiani laici, ma propone a tutti una sorta di «bussola per la buona politica»⁶. Enuncia perciò, quasi ne fossero i punti cardinali, **quattro «criteri evangelici», necessari per sviluppare «una cultura dell'incontro in una pluriforme armonia»** (*ivi*, n. 220), **cioè il bene comune, che è il fine stesso della politica**. A questo punto, colpisce il fatto che questi criteri, enunciati da papa Francesco, corrispondano ai quattro elementi fondamentali del popolarismo sturziano, offrendone una rilettura aggiornata e ampliata. Vediamo come.

a) **Il tempo è superiore allo spazio**. Questo è il primo criterio evangelico indicato da papa Francesco. Oggi – egli spiega – è molto forte la tendenza a conquistare spazi di potere sempre maggiori per poter ottenere risultati immediati, di cui c'è urgente bisogno; d'altro canto, non è meno urgente realizzare progetti coraggiosi di riforma, i quali però richiedono tempi lunghi. A quale delle due urgenze dare la precedenza per una buona politica? Alla luce del valore trascendente dell'esistenza umana, il Papa afferma che la precedenza deve andare all'impegno di iniziare i processi di cambiamento, più che preoccuparsi di acquisire spazi sempre più ampi di potere. Dice, perciò, che il tempo è superiore allo spazio. «Sono convinto – scrive papa Francesco – che a partire da un'apertura alla trascendenza potrebbe formarsi una nuova mentalità politica ed economica che aiuterebbe a superare la dicotomia assoluta tra l'economia e il bene comune sociale» (EG, n. 205). Come la semina precede il raccolto, così l'elaborazione di un progetto, ispirato ai valori trascendenti, deve precedere l'impegno di accrescere lo spazio quantitativo del consenso e del potere. Oggi è tempo di seminare, non di raccogliere.

Come si vede, **il Papa fa una rilettura ampliata di quanto già diceva don Sturzo, quando, escluso ogni confessionalismo e clericalismo, scorgeva nella ispirazione trascendente della religione una condizione necessaria per iniziare i processi di riforma, richiesta da una buona politica**. Nel medesimo senso va intesa anche la posizione di papa Ratzinger, quando scrive: «La ragione ha sempre bisogno di essere purificata dalla fede, e questo vale anche per la ragione politica, che non deve crederci onnipotente. A sua volta, la religione ha sempre bisogno di venire purificata dalla ragione per mostrare il suo autentico volto umano. La rottura di questo dialogo comporta un costo molto gravoso per lo sviluppo dell'umanità»⁷.

⁶ Cfr in proposito COSTA G., «Italia: verso la Repubblica 3.0», cit.

⁷ BENEDETTO XVI, enciclica *Caritas in veritate* [CV], 2009, n. 56.

b) **L'unità è superiore al conflitto.** Il secondo criterio evangelico di una buona politica sta – per papa Francesco – nella “cultura dell’incontro”, cioè nell’imparare a vivere uniti rispettandoci nella nostra diversità. «Il conflitto non può essere ignorato o dissimulato. Deve essere accettato. Ma se vi rimaniamo intrappolati, perdiamo la prospettiva, gli orizzonti si limitano e la realtà stessa resta frammentata. Quando ci fermiamo nella congiuntura conflittuale, perdiamo il senso dell’unità profonda della realtà» (EG, n. 226).

La cultura dell’incontro si fonda sulla cosiddetta «laicità positiva», necessaria a superare gli inevitabili conflitti della vita politica e a «sviluppare una comunione nelle differenze» (*ivi*, n. 228), in un mondo che si globalizza. Laicità diviene cioè sinonimo di solidarietà: diviene, cioè, «uno stile di costruzione della storia, un ambito vitale dove i conflitti, le tensioni e gli opposti possono raggiungere una pluriforme unità che genera nuova vita» (*ivi*). E ciò vale non solo nei rapporti tra Stato e Chiesa, ma anche nei rapporti tra partiti e gruppi ideologici diversi, non meno che tra i popoli a livello internazionale.

È il medesimo concetto di «laicità positiva», enunciato da Benedetto XVI nel discorso all’Eliseo, il 12 settembre 2008: «In questo momento storico, in cui le culture si incrociano tra loro sempre di più, sono profondamente convinto che una nuova riflessione sul vero significato e sull’importanza della laicità è divenuta necessaria. È fondamentale infatti, da una parte, insistere sulla distinzione tra l’ambito politico e quello religioso al fine di tutelare sia la libertà religiosa dei cittadini sia la responsabilità dello Stato verso di essi e, dall’altra parte, prendere una più chiara coscienza della funzione insostituibile della religione per la formazione delle coscienze e del contributo che essa può apportare, insieme ad altre istanze, alla creazione di un consenso etico di fondo nella società». Pertanto, anche il secondo criterio evangelico proposto da papa Francesco può essere ritenuto un ampliamento di quanto diceva Sturzo sul superamento del vecchio concetto illuministico di laicità, di fronte alla necessità della **politica, che, pur essendo laica e dovendo rimanere laica, non può fare a meno di alimentarsi anche alla dimensione trascendente della coscienza religiosa.**

c) **Il tutto è superiore alla parte.** Questo terzo criterio evangelico – spiega papa Francesco – chiede che **si faccia politica pensando in modo universale, mentre si agisce nel particolare.** È necessario fare attenzione alla dimensione globale dei problemi, per non cadere nel provincialismo e nel localismo; nello stesso tempo, però, non va persa di vista la dimensione locale dei problemi, per non finire nel generico o nell’astrattismo: «Bisogna sempre allargare lo sguardo per

riconoscere un bene più grande che porterà benefici a tutti noi. [...] Si lavora nel piccolo, con ciò che è vicino, però con una prospettiva più ampia» (*ivi*, n. 235). Oggi, con un brutto neologismo, si parla di «glo-cale», un termine che unisce i concetti di globale e locale.

Anche questo è un modo ampliato d'intendere il territorialismo di don Sturzo. «Il modello non è la sfera [...], dove ogni punto è equidistante dal centro e non vi sono differenze tra un punto e l'altro. Il modello è il poliedro, che riflette la confluenza di tutte le parzialità che in esso mantengono la loro originalità. Sia l'azione pastorale sia l'azione politica cercano di raccogliere in tale poliedro il meglio di ciascuno. Lì sono inseriti i poveri, con la loro cultura, i loro progetti e le loro proprie potenzialità» (*ivi*, n. 236). È la traduzione politica dell'esortazione religiosa insistente di papa Francesco: «Andate alle periferie!».

d) **La realtà è superiore all'idea.** Infine, il quarto criterio evangelico per una buona politica riguarda **il rischio, piuttosto frequente, di formulare proposte e promesse chiare, logiche e seducenti, ma irrealizzabili, lontane dalla concretezza della realtà.** È la difficoltà di tradurre le idee in realtà. Scrive papa Francesco: «La realtà è, l'idea si elabora. Tra le due si deve instaurare un dialogo costante, evitando che l'idea finisca per separarsi dalla realtà [...] Vi sono politici – e anche dirigenti religiosi – che si domandano perché il popolo non li comprende e non li segue, se le loro proposte sono così logiche e chiare. Probabilmente è perché si sono collocati nel regno delle pure idee e hanno ridotto la politica o la fede alla retorica. Altri hanno dimenticato la semplicità e hanno importato dall'esterno una razionalità estranea alla gente» (*ivi*, n. 231). La realtà è superiore all'idea.

Anche questo è un ampliamento del discorso che Sturzo faceva sulla necessità di un riformismo coraggioso e responsabile, in grado di coinvolgere direttamente l'interesse e la partecipazione dei cittadini, unendo insieme sussidiarietà e solidarietà. «La pace sociale – scrive papa Francesco, spezzando una lancia in favore del riformismo – non può essere intesa come irenismo [...]. Sarebbe parimenti una falsa pace quella che servisse come scusa per giustificare un'organizzazione sociale che metta a tacere o tranquillizzi i più poveri, in modo che quelli che godono dei maggiori benefici possano mantenere il loro stile di vita senza scosse mentre gli altri sopravvivono come possono» (*ivi*, n. 218).

Sulla medesima linea si muove Benedetto XVI nella *Caritas in veritate*. Dopo aver ribadito la necessità di «incentivare la collaborazione fraterna tra credenti e non credenti nella condivisa prospettiva di lavorare per la giustizia e la pace dell'umanità», papa Ratzinger sottolinea: «Il principio di sussidiarietà va mantenuto strettamen-

te connesso con il principio di solidarietà e viceversa, perché se la sussidiarietà senza la solidarietà scade nel particolarismo sociale, è altrettanto vero che la solidarietà senza la sussidiarietà scade nell'assistenzialismo che umilia il portatore di bisogno» (CV, n. 58).

Qual è, dunque, il senso di questi criteri proposti da papa Francesco? Non è certo una intrusione sul piano politico. Lo spiega egli stesso: «Nel dialogo con lo Stato e la società, la Chiesa non dispone di soluzioni per tutte le questioni particolari. Tuttavia, insieme con le diverse forze sociali, accompagna le proposte che meglio possono rispondere alla dignità della persona umana e al bene comune. Nel farlo, propone sempre con chiarezza i valori fondamentali dell'esistenza umana, per trasmettere convinzioni che poi possano tradursi in azioni politiche» (ivi, n. 241).

Concludendo, dobbiamo dire che **oggi è possibile riattualizzare il popolarismo sturziano, come impegno di tutti per una buona politica, debitamente ripensato, poiché non solo interessa i cristiani impegnati in politica, ma è un valido strumento – offerto a «tutti i liberi e forti» (non solo ai cristiani) – per superare la grave crisi politica attuale**, essendo l'efficace antidoto contro il pericolo d'involuzione populista. Nello stesso tempo, l'insegnamento di papa Francesco apre ai cristiani impegnati in politica prospettive nuove e più ampie. È il richiamo non a dar vita a un partito d'ispirazione cristiana, contraddistinto e opposto agli altri, ma a essere tutti missionari, cioè portatori di un ideale alto di politica, fondato sulla cultura dell'incontro, illuminato da valori trascendenti e guidato da criteri etici condivisibili laicamente da tutti.

La legge elettorale nel giudizio della Corte Costituzionale

Anatomia patologica del Porcellum

Filippo Pizzolato

Professore di Diritto pubblico nell'Università Milano-Bicocca,
<filippo.pizzolato@unimib.it>

Con una recente sentenza la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune parti della legge elettorale italiana nota come "Porcellum". Quali sono gli aspetti che sono stati toccati e perché? Quale legge elettorale è applicabile dopo la sentenza della Corte? Quali riflessioni possono essere fatte a partire da questa sentenza sulla democrazia, la rappresentanza e le funzioni dei partiti politici?

L'inverno scorso – stagione in cui in campagna si ammazzavano i maiali –, con la sentenza n. 1 del 2014 la Corte Costituzionale ha inferto un colpo decisivo alla legge elettorale delle camere parlamentari conosciuta col nome di "Porcellum" (Legge 21 dicembre 2005, n. 270), dichiarando incostituzionali le norme sull'attribuzione del premio di maggioranza alla Camera e al Senato, nonché quelle sulle modalità di espressione del voto per l'elezione dei parlamentari.

È toccato ancora una volta a una magistratura affrontare un altro dei nodi irrisolti della turbolenta stagione politica che stiamo attraversando. Tale compito sarebbe spettato al Parlamento, ma gli appelli del Presidente della Repubblica e i moniti della Corte Costituzionale affinché si riformasse una legge elettorale in chiaro e ammesso contrasto con la Costituzione sono rimasti lettera morta. Già nel 2008, in occasione del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo della L. n. 270/2005, la Corte aveva segnalato

La **L. n. 270/2005**, formulata dall'allora ministro per le Riforme Roberto Calderoli, ha modificato la legge elettorale italiana passando dal precedente sistema maggioritario corretto da una quota di seggi parlamentari assegnati in via proporzionale – il cosiddetto "Mattarellum" (Leggi nn. 276 e 277/1993) – a un sistema proporzionale corredato da premi di maggioranza e soglie di sbarramento per l'elezione dei parlamentari.

La L. n. 270/2005 è stata chiamata per la prima volta "**Porcellum**" dal politologo Giovanni Sartori in un editoriale pubblicato dal *Corriere della Sera* il 1 novembre 2006.

il rischio che la legge elettorale contenesse un premio potenzialmente foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa, invitando il Parlamento a valutare l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi (C. Cost. 15/2008). Tale monito era stato ripetuto nel 2012, con la sentenza n. 13/2012. A sua volta, il presidente della

Repubblica Napolitano aveva scelto un'occasione particolarmente solenne – il messaggio al Parlamento nel giorno del suo giuramento per il secondo mandato di Presidente della Repubblica – per qualificare come «imperdonabile» la mancata riforma della legge elettorale e per denunciare le «contrapposizioni, lentezze, esitazioni circa le scelte da compiere, calcoli di convenienza, tatticismi e strumentalismi» che hanno finito per bloccare i tentativi di riforma istituzionale (Napolitano 2013; cfr anche Costa 2013).

In effetti **le varie iniziative di riforma intraprese sono naufragate dinanzi alla indisponibilità delle forze partitiche a superare un orizzonte di convenienza particolare di brevissimo periodo**. Il Partito democratico è sembrato irrigidirsi sulla scelta di un sistema elettorale maggioritario a doppio turno, mentre il centro-destra a guida berlusconiana non è mai stato chiaro sulla questione, fino a far fondatamente sospettare che il "Porcellum", in fondo e inconfessabilmente, gli facesse comodo. Non a caso, la reazione più violenta alla sentenza in commento della Corte è venuta dallo stesso Berlusconi. Un primo dato da rimarcare è dunque quello della difficoltà dei partiti a procedere, oltre i reiterati annunci, a una seria e ormai improrogabile riforma delle istituzioni.

L'origine giuridica e il "clima" della sentenza

La sentenza della Corte è stata originata da un ricorso in via incidentale, sollevato dalla Corte di Cassazione chiamata a pronunciarsi sul ricorso contro una sentenza della Corte d'Appello di Milano presentato da un cittadino che riteneva il suo diritto al voto leso dalla legge elettorale e proponeva, al riguardo, un'azione di accertamento. Nel caso in esame erano sorti molti dubbi tra i costituzionalisti sull'ammissibilità di questo tipo di richiesta. Il processo principale dovrebbe infatti avere un oggetto autonomo e distinto rispetto alla

questione di legittimità costituzionale sollevata. In questo caso – un'azione di accertamento avente a oggetto il diritto di voto – tale condizione risultava assai dubbia,

anche sulla base della pregressa giurisprudenza. La Corte ha però giudicato in favore dell'ammissibilità, facendo proprie le motivazioni espresse dall'ordinanza della Corte di Cassazione e ritenendo che «l'accertamento richiesto al giudice comune» non risulterebbe «totalmente assorbito dalla sentenza di questa Corte» (C. Cost. 1/2014).

Non è né forzato né irrispettoso cogliere nella decisione della Corte una certa attenzione alla situazione del Paese, che l'ha spinto a privilegiare le strade utili a raccogliere l'aspirazione diffusa a livello popolare di fronte alla «perdurante inerzia» (C. Cost. 1/2014) manifestata dalle forze politiche, malgrado i precedenti moniti degli organi di garanzia puntigliosamente ricordati nella sentenza che si commenta. Si può anche ipotizzare che tale sordità dinanzi agli appelli istituzionali sia stata intesa come una violazione del patto di leale collaborazione cui gli organi costituzionali sono reciprocamente tenuti e che questa convinzione abbia giustificato un uso coraggioso, ma non abusivo, da parte della Corte degli strumenti a essa affidati. Vi è infatti il fondato sospetto che l'inerzia della politica non sia unicamente il frutto di una conflittualità ingovernabile tra le inconciliabili posizioni delle parti, ma un immobilismo interessato e perfino complice tra parti decise a coprirsi irresponsabilmente le spalle l'una con l'altra.

La Corte ha inoltre insistito, significativamente, **sulla necessità di assicurare un controllo di legittimità costituzionale anche sulla legge elettorale, per evitare che si crei una «zona franca», al riparo dal sindacato di costituzionalità**, «proprio in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico» (C. Cost. 1/2014). Se ciò avvenisse «si determinerebbe» – secondo la Corte – «un *vulnus* intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato» (ivi). Queste parole risuonano in modo forte e, forse, aprono una prospettiva futura al sindacato della Corte Costituzionale in tema di regolamenti parlamentari, fino ad ora rifiutato dalla Consulta stessa.

La prima censura della Corte: il premio di maggioranza

Il primo aspetto della L. n. 270/2005 censurato dalla Corte Costituzionale è stato il meccanismo di assegnazione del premio di maggioranza alla Camera e al Senato. In entrambi i casi, la coalizione di

Il ricorso in via incidentale si verifica quando un giudice, nel corso di un processo, debba applicare una legge su cui gravi un sospetto di incostituzionalità. Non potendo sciogliere autonomamente questo dubbio, il giudice deve sospendere il processo e trasmettere un'ordinanza motivata alla Corte Costituzionale, affinché questa valuti se la legge in esame sia in tutto o in parte incostituzionale.

liste o la singola lista che avesse ottenuto la maggioranza relativa dei voti aveva diritto al premio indipendentemente dal raggiungimento di una percentuale minima prefissata di voti. Nel caso della Camera il premio, pari a una quota aggiuntiva di seggi fino a un totale di 340, era calcolato su base nazionale (esclusa la Circostrizione Estero e la Valle d'Aosta, i cui seggi erano attribuiti secondo regole diverse). Per il Senato il premio era calcolato a livello regionale attribuendo i seggi necessari per assicurare alla lista o alla coalizione di liste vincenti il 55% dei seggi totali in quella Regione. Anche in questo caso vi erano delle eccezioni che riguardavano la Circostrizione Estero e le Regioni Valle d'Aosta, Molise e Trentino Alto-Adige.

Per motivare questa decisione, la Corte si è basata su un argomento di largo uso in materia di leggi elettorali. È opinione diffusa, infatti, che **la legge elettorale debba realizzare una sorta di bilanciamento tra principi potenzialmente in conflitto: la rappresentatività e la governabilità** (cfr Pasquino 2006 e Luciani 1991). Questo bilanciamento è frutto di una decisione squisitamente politica, che può legittimamente assumere direzioni diverse e la cui titolarità la sentenza riconosce senza indugio in capo al legislatore. La Corte sottolinea esplicitamente che «non c'è [...] un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta Costituzionale» (C. Cost. 1/2014). Tuttavia, le scelte del legislatore, pur espressione di ampia discrezionalità, non sono esenti dal controllo della Corte costituzionale sul versante dell'eventuale irragionevolezza. Alla luce di questo criterio, **il "Porcellum" ha – a giudizio della Corte – realizzato il bilanciamento tra la rappresentatività e la governabilità in modo irragionevole**. Il consistente premio di maggioranza, assegnato senza riferimento a una soglia minima di voti conseguiti, pur perseguendo il fine in sé legittimo della governabilità, sacrifica in una misura sproporzionata la rappresentatività delle due Camere. Inoltre, nel caso della legge elettorale per il Senato, il meccanismo dei premi di maggioranza assegnati su base regionale appare inutile e illogico rispetto allo scopo stesso di favorire la governabilità, giacché questa scelta non offre alcuna garanzia in tal senso¹ (D'Aloia 2013).

Come è stato giustamente sottolineato, il modo in cui è stato congegnato il premio di maggioranza potrebbe funzionare alla stregua di un mero correttivo se la dinamica delle forze partitiche fosse di tipo

¹ La legge elettorale per il Senato «stabilendo che l'attribuzione del premio di maggioranza è su scala regionale, produce l'effetto che la maggioranza in seno all'assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto dell'insieme sostanzialmente omogenea» (C. Cost. 1/2014).

bipolare, nel qual caso è «normale che entrambe (e certamente quella che prevale) raggiungano un livello di consenso elettorale elevato, almeno vicino alla maggioranza politica (e parlamentare)» (ivi, 2). Viceversa, nel caso italiano, con la distribuzione dei consensi in almeno tre partiti medio-grandi, si determina una forzatura, perché un partito o una coalizione può avere in premio la maggioranza assoluta dei seggi con consensi elettorali anche molto modesti e questo altera irragionevolmente la proporzione voti-seggi, inficiando l'eguaglianza tra i voti.

La Corte non si spinge dunque fino a escludere la legittimità costituzionale dei premi di maggioranza, ma giudica irragionevole le modalità specifiche con cui questi erano assegnati dalla L. n. 270/2005. In questo caso, infatti, non si tratta più di un mero e accettabile correttivo, finalizzato al «legittimo obiettivo di favorire la formazione di stabili maggioranze parlamentari e quindi di stabili governi», ma di una distorsione sproporzionata che produceva un rovesciamento del principio guida della formula elettorale prescelta, individuato, come è proprio dei sistemi proporzionali, nella volontà di «assicurare la rappresentatività dell'assemblea parlamentare» (C. Cost. 1/2014). L'effetto finale inaccettabile è quello di una divaricazione tra composizione del Parlamento e volontà dei cittadini espressa mediante il voto. Questa compressione della rappresentatività è stata ritenuta in contrasto con i principi costituzionali, per cui le assemblee parlamentari sono «sedi esclusive della “rappresentanza politica nazionale” (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare» (ivi).

Questa distorsione incide negativamente – ed è un ulteriore grave effetto – sullo svolgimento delle funzioni di garanzia cui il Parlamento è chiamato, proprio in virtù della sua rappresentatività. Tra queste, la Corte richiama esplicitamente la funzione di revisione costituzionale ex art. 138 Cost. Ciò sembra lasciar intendere, in modo implicito ma logico, un limite – quanto meno di forte inopportunità – alla possibilità di modificare la Costituzione da parte di un Parlamento la cui rappresentatività è stata compromessa dalla legge elettorale. È vero che la Corte ha avuto la preoccupazione di non lasciare adito a dubbio alcuno circa la perdurante legittimità dell'istituzione parlamentare, anche dopo l'annullamento parziale della legge elettorale, ma per una riforma della Costituzione a opera di Camere a rappresentatività irragionevolmente distorta si può e forse si deve prospettare una grave inopportunità.

Premio di maggioranza e rappresentatività del Parlamento

La distorsione della rappresentatività del Parlamento è un effetto che appare inaccettabile in quanto tale. E tuttavia, essa assume una

particolare gravità laddove il legislatore abbia prescelto, nell'esercizio della sua discrezionalità, una formula elettorale a base proporzionale, come nel caso in esame. Le osservazioni della Corte al riguardo costituiscono una premessa per una riflessione ulteriore.

Se la «alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente», frutto di una eccessiva «compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea» (C. Cost. 1/2014), è in sé un esito costituzionalmente inammissibile, la produzione di un tale effetto va comunque analizzata nella logica complessiva del concreto sistema elettorale vigente e ad essa commisurata. Laddove infatti, come nel caso del “Porcellum”, la legge elettorale abbia un impianto di base di tipo proporzionalistico, ci si muove – se ne sia consapevoli o meno – entro una prospettiva di democrazia che potremmo definire kelseniana², intesa essenzialmente come compromesso tra parti plurali. In questo caso, **non si può affatto pretendere, come invece faceva il “Porcellum”, che già dalle elezioni per il Parlamento si prefigurino una maggioranza di Governo**, fino a forzarne l'avvento. Nella logica del sistema proporzionale, infatti, l'indirizzo politico si forma entro le procedure che caratterizzano l'attività parlamentare, complessivamente preordinata al confronto e alla mediazione tra i vari interessi rappresentati. L'elezione deve limitarsi ad assicurare una tendenzialmente esatta rappresentazione delle proporzioni tra i voti espressi dagli elettori e la composizione dell'organo elettivo, perché **il voto popolare non serve a preconstituire la decisione, ma a dare avvio ai meccanismi mediativi della democrazia parlamentare.**

Un ideale di democrazia competitiva, che privilegi ragionevolmente e coerentemente la governabilità, è invece lo specifico di un sistema elettorale di tipo maggioritario a turno unico (all'inglese) o doppio turno (alla francese). Esso si coniuga con un'idea, di ispirazione schumpeteriana³, della democrazia come competizione tra élite per il governo del Paese. In questo secondo modello, il sistema elettorale non è chiamato a rispecchiare in modo fedele le diverse espressioni politiche presenti nel Paese dentro le istituzioni, bensì a incoronare l'élite risultata vincente, anche se di poco, in ciascun collegio elettorale. L'elezione è infatti intesa come selezione e la regola maggioritaria mira proprio a “fabbricare” quella élite (in sé una minoranza) che governerà la democrazia, secondo un ideale di meri-

² Dal nome di Hans Kelsen (1881-1973), illustre giurista e teorico della democrazia parlamentare.

³ Dal nome dell'economista Joseph A. Schumpeter (1883-1950), autore di una importante teoria economica della democrazia. La distinzione tra idea kelseniana e schumpeteriana di democrazia è stata approfondita da Mastropaolo 2006, 164 e 175.

toconrazia elettiva. La legge elettorale è pertanto congegnata per prefigurare, già nel momento delle votazioni, una maggioranza governante senza dover attendere e ricercare estenuanti mediazioni. Questo esito è conseguito segmentando la competizione nei singoli collegi. Naturalmente, anche il sistema maggioritario dovrebbe farsi carico dell'esigenza, sottolineata dalla Corte, della funzione rappresentativa dell'assemblea parlamentare e della composizione della rappresentanza democratica. Il conseguimento di tale obiettivo, non scontato in questo diverso sistema, pare esigere che si escluda l'assegnazione di premi ulteriori di maggioranza o di altri meccanismi congegnati affinché nei diversi collegi vinca lo stesso partito o coalizione. Può anche consigliare, come avveniva con la legge elettorale "Mattarellum" (Ll. nn. 276 e 277/1993), l'assegnazione correttiva di una certa quota di seggi per via proporzionale. Infine, si deve tenere conto che l'ideale schumpeteriano di democrazia competitiva richiede anche che le procedure sulla revisione costituzionale siano tali da impedire alla minoranza vincente di poter cambiare da sola le regole del gioco.

Un secondo profilo incostituzionale: il voto di preferenza

Anche la parte di sentenza relativa al secondo vizio del "Porcellum" censurato dalla Corte Costituzionale, e cioè l'assenza del voto di preferenza, non dà risposte univoche. Il giudizio non afferma in via assoluta l'incostituzionalità di questa scelta, bensì della soluzione particolare adottata dal legislatore, resa ancor più critica per la previsione di circoscrizioni elettorali di grande dimensione e per la legittimità di candidature multiple. In questi casi, **l'elettore non ha, secondo la Corte, la ragionevole possibilità di conoscere i candidati per cui vota e ciò determina una alterazione della funzione dei partiti**, che non sono più strumenti di promozione della libertà politica dei cittadini. Per la Corte, le funzioni dei partiti sono «preordinate ad agevolare la partecipazione alla vita politica dei cittadini» (C. Cost. 1/2014); ma questo non si verifica a causa del lungo elenco di candidati, che «difficilmente (il cittadino) conosce» (*ivi*), scelti dai partiti che ne determinano pure l'ordine di presentazione in lista. A rendere ancor più critica la previsione, si aggiunge la possibilità di candidature multiple (per cui è l'eletto in più circoscrizioni a decidere quale collegio elettorale rappresenterà in Parlamento) e l'applicazione di questi criteri selettivi per la totalità dei parlamentari.

La Corte individua nel cumulo di questi elementi una ferita alla logica della rappresentanza congegnata dalla Costituzione e, quindi, il vizio di incostituzionalità. Per superare questa empassé, le strade legittimamente disponibili al legislatore sono diverse, tanto che la stessa Corte distingue la soluzione censurata da altri sistemi «carat-

terizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi», «da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte» o anche da «collegi uninominali» (C. Cost. 1/2014)⁴. Si può affermare che, per questo profilo, la Corte Costituzionale sia stata finanche troppo prudente nel collegare la censura alla circostanza che la totalità dei parlamentari sia eletta senza preferenze. Forze partitiche già tendenzialmente insofferenti rispetto ai limiti costituzionali, dinanzi a formulazioni espresse in termini così ampi e indeterminati, possono facilmente “convincer-si” di godere di spazi di libertà decisionale superiori a quelli costituzionalmente ammissibili, come peraltro ha dimostrato, su tutt’altra questione, la vicenda dell’annullamento prima del lodo “Schifani” (C. Cost. 24/2004) e poi del lodo “Alfano” (C. Cost. 262/2009), in tema di improcedibilità penale delle più alte cariche dello Stato.

Applicabilità della legge elettorale uscita dalla sentenza

Gli ultimi passaggi della sentenza sono tesi ad argomentare la necessaria autoapplicatività della legge elettorale così come modificata dopo il pronunciamento della Corte stessa sui due profili incostituzionali. Poiché non si può correre il rischio di paralizzare il rinnovo di un organo fondamentale come il Parlamento, occorre che quanto della legge elettorale rimane valido dopo un intervento della Corte (così come dopo un referendum abrogativo) possa essere, se necessario, immediatamente applicato. In effetti, **dopo la sentenza della Corte, ciò che resta in vigore è una legge elettorale di tipo proporzionale puro, con l’unica correzione di un sistema articolato di soglie di sbarramento**. La legge elettorale accentua dunque il suo impianto proporzionalistico, privato degli illegittimi premi di maggioranza, con le precedenti clausole di sbarramento (non oggetto del ricorso) e con l’introduzione del voto di preferenza. Eventuali inconvenienti applicativi possono essere risolti, secondo la Corte, in via interpretativa o con interventi normativi di livello secondario. Ci troviamo perciò di fronte a una nuova legge elettorale, frutto dell’annullamento parziale deciso dalla sentenza della Corte e non del processo politico e, per questo, non realmente voluta da nessuno degli attori coinvolti.

Infine, **la Corte contesta la tesi che il Parlamento sia delegittimato dalla sentenza**. Giunge a questa conclusione come fosse scontata («è appena il caso di ribadirlo», scrive nella sentenza, C. Cost. 1/2014), quasi a voler screditare le argomentazioni in senso contrario che opera-

⁴ A riguardo dei collegi uninominali va contestata l’idea, pur diffusa, che l’elettore non abbia modo di esprimere la propria preferenza; dato che «la competizione in un collegio uninominale è diretta, l’elettore sceglie di votare per uno dei candidati, e sa che se prevalgono i voti uguali al suo, quel candidato viene eletto» (D’Aloia 2013, 4). La tesi opposta è sostenuta da Armano 2013, 17.

vano un pericoloso scivolamento dei destinatari di critiche e attacchi: dalle forze politiche alle istituzioni. La Corte fa valere il «principio fondamentale della continuità dello Stato» (*ivi*), ribadendo il limite della retroattività delle sentenze di annullamento, che non possono toccare i rapporti esauriti e tali sono le elezioni dopo la proclamazione degli eletti. Non vi sono dubbi dunque che il Parlamento in carica possa modificare la legge elettorale conseguente all'intervento della Corte.

La democrazia rappresentativa e i limiti di una democrazia "disintermediata"

La sentenza, in conclusione, **riafferma la centralità costituzionale della democrazia rappresentativa e ne trae il principio fondamentale**, incomprimibile oltre una certa soglia, **di rappresentatività del Parlamento**. La rappresentanza è collegata all'eguaglianza tra i voti e alla sovranità popolare. In questo contesto, la stessa funzione dei partiti è di tipo strumentale rispetto all'attivazione di un circuito virtuoso tra cittadini e istituzioni rappresentative. In tempi di dibattito, più o meno raffinato e consapevole, sull'art. 67 Cost. («Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato») e sulla possibile alternativa della democrazia telematica, la Corte rinsalda il legame tra la democrazia e la rappresentanza⁵.

La funzione rappresentativa radica nel nostro ordinamento costituzionale una dimensione di democrazia di investitura, declinabile poi secondo modelli alternativi (Kelsen e Schumpeter), cui corrispondono formule elettorali differenti. A questo proposito, la sentenza della Corte può essere intesa come un monito di fronte alla riapertura di una stagione politica democratica caratterizzata da un diffuso approccio riduttivistico, in cui, di fronte alla disaffezione dei cittadini rispetto alla politica, vengano avanzate proposte di eliminazione delle forme di intermediazione dello spazio pubblico per passare all'investitura diretta del Governo o del suo leader. Qui si annida il pericolo di una semplificazione che faccia parlare, ma in questo modo anche riduca, il popolo a una sola voce, identificandolo con un soggetto, con una maggioranza e, infine, con un leader. Sul piano politico, questa insofferenza per la complessità è all'origine delle forzature e dei "trucchetti" elettorali con cui si tende a produrre un assetto partitico bipolare o una maggioranza artificiosi. La stessa idea di rappresentanza, luogo della mediazione entro le istituzioni, subisce, come si è visto, l'offensiva della distorsione semplificatrice.

⁵ Peraltro il rapporto tra rappresentanza e democrazia non è originario e la sua storia è piuttosto accidentata, come bene mostra Duso 2003.

Nella nostra Costituzione, tuttavia, la democrazia non si esaurisce nei meccanismi dell'investitura del potere, ma ha uno spessore che raggiunge e coinvolge la società stessa. Lo riconosce la stessa Corte tra le righe, quando afferma che «l'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento [...] costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare» (C. Cost. 1/2014), non certo l'unica. **Nella nostra Costituzione non può trovare accoglienza un'idea di democrazia "disintermediata", verticalizzata e solo di investitura.** Il fondamento della Repubblica sul lavoro vale a riconoscere e a promuovere il contributo che i cittadini, singoli e associati, offrono al benessere materiale e spirituale della società e dunque all'autogoverno (cfr. Pizzolato 2010). La democrazia, così interpretata, non riguarda solo le regole che sovrintendono all'investitura e al funzionamento dello spazio autoritativo-istituzionale, bensì investe le forme e i canali plurali della partecipazione dei cittadini (e delle loro formazioni sociali) all'ordinamento dei rapporti sociali. Questa prospettiva di una democrazia innervata in profondità nella partecipazione (e nel gioco delle libertà e delle corresponsabilità) rafforza, nella società e nell'architettura istituzionale, i contro-poteri – tra cui gli organi di garanzia costituzionale – che valgono a preservare le espressioni plurali del popolo sovrano rispetto alle possibili tentazioni totalizzanti delle contingenti maggioranze.

EUTANASIA LEGALE PER I MINORI IN BELGIO

GianPaolo Salvini S.I.

Il 13 febbraio il Parlamento belga ha approvato una legge che consente l'eutanasia anche sui minori, senza limite di età. Sinora una legge simile era in vigore soltanto in Olanda, che però aveva posto il limite di 12 anni.

La legge si inserisce in un cammino già iniziato da tempo e ne costituisce soltanto un ulteriore passo, a nostro avviso molto allarmante e doloroso. Il primo Paese a procedere su questa strada era stata appunto l'Olanda, che aveva autorizzato nel 2002 l'eutanasia attiva. Seguì pochi mesi dopo il Belgio, che pure autorizzò il suicidio assistito, ma non per i minori. Da allora vari Paesi hanno approvato leggi analoghe, anche se con modalità, età o condizioni differenti: il Lussemburgo, la Francia, la Gran Bretagna, la Svezia e, in modo più attenuato, anche Germania e Austria. In altri Paesi, come Danimarca, Norvegia, Ungheria, Spagna e Repubblica Ceca, ogni malato può rifiutare le cure e ovviamente anche l'accanimento terapeutico, come del resto è previsto anche in Italia. Ma nessuno Stato si era spinto sinora a prevedere il suicidio assistito per i minori, teoricamente anche molto piccoli, cioè di pochi anni.

Il cammino della legge, che estende ai minori il contenuto della legge che legalizzava dal 2002 l'eutanasia per gli adulti, è stato travagliato e teatro di numerose polemiche e discussioni. Ma si sono voluti bruciare i tempi dell'approvazione, che avrebbe richiesto una maggiore riflessione. Il Senato aveva dato il primo sì il 27 novembre scorso, con 50 voti favorevoli contro 17 contrari. Il testo è stato infine approvato dalla Camera dei deputati con una larga maggioranza, di quasi due terzi: 86 sì, 44 no, 12 astenuti. La legge è stata approvata da una maggioranza trasversale, che comprende socialisti, verdi, liberali, e anche gli indipendentisti attualmente al Governo delle Fiandre. Tra alcuni

di questi non sono mancati obiettori di coscienza. Contrari sono stati i cristiano-democratici e il *Vlaams Belang*, un partito fiammingo di estrema destra.

Il dibattito parlamentare è stato trasmesso in diretta dalla televisione nazionale Rtbf. La maggioranza che ha approvato la legge è differente da quella che sostiene il Governo del premier socialista vallone Elio Di Rupo, dato che i cristiano-democratici sia valloni sia fiamminghi si sono opposti. Il Governo ha mantenuto una posizione molto defilata, lasciando piena libertà di decidere al Parlamento. Qualcuno pensava che il re del Belgio, Filippo, avrebbe potuto rifiutare di firmare la legge, analogamente a quanto fece re Baldovino, quando abdicò «provvisoriamente», in modo da non essere lui a firmare la legge che legalizzava l'aborto. Ma di fatto non si prevedeva opposizione da parte del re, anche se egli avrebbe potuto rinviare alle Camere una legge da lui giudicata non opportuna o non equa. Il re ha firmato il 2 marzo.

La nuova legge belga prevede che un bambino, di qualunque età, in preda a sofferenze intense (sono state però escluse, per i minori, le sofferenze psicologiche), impossibili da alleviare e colpito da una malattia incurabile (quindi malato terminale), possa chiedere che si ponga fine alle sue sofferenze, facendolo morire mediante un'iniezione letale. In ogni caso dovrà possedere la capacità di intendere e di volere, e quindi dovrà essere giudicato in grado di compiere una tale scelta, davanti a uno psicologo e a uno psichiatra, e dovrà avere il consenso scritto di entrambi i genitori o di chi ne fa le veci. Un pediatra ha espresso in questi termini la domanda che il paziente, anche se bambino, dovrebbe rivolgere: «Non lasciatemi morire in un modo terribile. Lasciatemi andare quando sono ancora un essere umano con una propria dignità».

Per cercare di diminuire le polemiche, i sostenitori della legge hanno chiarito che nessun medico sarà obbligato ad applicare la legge, che saranno garantite le cure palliative, e che la richiesta di eutanasia da parte di un minore sarà esaminata anche dall'*équipe* medica che ha in cura il paziente.

Le posizioni contrapposte

La principale argomentazione a favore, in una popolazione ampiamente secolarizzata come quella belga (favorevole in genere

all'eutanasia, e anche a questa legge, pare al 75%), è che il «diritto alla morte» fa parte delle libertà personali. Quella dell'eutanasia (per gli adulti) è una pratica che, resa lecita dalla legge, è andata diffondendosi insieme alla mentalità che la vede con favore. Da quando è stata introdotta la legge che l'autorizzava in Belgio, hanno fatto ricorso all'eutanasia un migliaio di persone ogni anno.

Nel 2012 ci sono stati 1.432 casi, con un aumento del 25% rispetto all'anno precedente. Un solo caso ha riguardato un giovane con meno di 20 anni. Pare che negli anni precedenti in realtà più di un minore abbia ottenuto l'eutanasia, illegale in quanto non prevista dalla legge. Ma le cifre indicate dai giornali, tra 13 e 76 casi in due anni (secondo il giornale *Le Soir*), non sono ovviamente confermate. In Olanda, dai 12 ai 15 anni occorre il consenso dei genitori; dai 16 ai 17 anni, la famiglia deve essere stata informata. I casi di eutanasia sono tra i 2.000 e i 4.000 all'anno, mentre quelli riguardanti i minori sono stati 5 in tutto.

L'opposizione è venuta non solo dagli ambienti religiosi, anche se questi sono stati in prima linea nello sforzo di impedire l'approvazione della legge. La Chiesa cattolica (la maggioranza dei belgi, sia valloni sia fiamminghi, si dichiara cattolica), guidata dall'arcivescovo di Bruxelles, mons. André-Joseph Léonard, presidente della Conferenza episcopale belga, che ha definito la «dolce morte» per i bambini «un orrore», ha promosso numerose iniziative. Si sono associate nella protesta anche la comunità ebraica, quella musulmana, le comunità protestanti, evangeliche, anglicana, ortodossa, buddista, cioè tutte le religioni, nessuna esclusa. Mons. Léonard ha promosso una veglia di preghiera in tutte le diocesi del Paese, e ha visto riempirsi di oltre mille fedeli la basilica del Sacro Cuore di Koekelberg, non sempre così frequentata. Ha poi diffuso un documento in cui elencava le ragioni del «no» dei cattolici.

La Chiesa respinge anzitutto il principio del «diritto alla morte», come libertà individuale, perché potrebbe diffondere una pressione preoccupante sulle persone più fragili. Molte persone anziane e potenzialmente soggette a forme di demenza potrebbero essere tentate di chiedere l'eutanasia per non essere di peso ai familiari. E potrebbero chiederla anche per ragioni economiche, visto il costo della sofisticata sanità moderna. Il timore dei vescovi è che, una volta aperta la porta, diventi impossibile chiuderla. In futuro anche

i responsabili di minori con gravi handicap mentali o fisici potrebbero decidere di porre fine alla vita dei minori loro affidati.

Ma l'opposizione è venuta anche dalle associazioni dei pazienti e da una parte degli ambienti medici. I pediatri hanno lanciato appelli di segno diametralmente opposto: 160 pediatri hanno fatto vanamente appello al presidente della Camera dei deputati chiedendo il rinvio del voto perché la definizione della capacità di discernimento dei minori contenuta nella legge è troppo vaga. Molti politici hanno espresso il timore che la legge favorisca la banalizzazione dell'eutanasia. E, del resto, già si parla di estendere la legge alle persone non sane di mente che non hanno una coscienza chiara della loro identità, oppure agli ammalati di Alzheimer e così via.

Qualche riflessione

È probabile che il numero dei minori che richiederanno l'eutanasia sia ridottissimo, ma ciò che ha suscitato reazioni critiche in tutto il mondo, e non solo in ambienti religiosi (sollevando lo stupore dei media belgi, già assuefatti al principio del «diritto a morire»), è la questione di principio.

Ci si chiede se un minore, magari di 7 od 8 anni, possa esprimere non soltanto un vero consenso informato alla propria morte, ma una responsabile richiesta di essere fatto morire. La legge in Belgio, come in tutti i Paesi del mondo, vieta a un minore di prendere una serie di decisioni in moltissimi ambiti, economici, affettivi, giuridici, politici ecc. Come gli si può accordare il diritto di decidere sulla propria morte, cioè sull'unica scelta che non ammette possibilità di ripensamento?

Le condizioni per applicare la legge sono molto severe e improntate alla libertà (almeno teorica), e quindi il paragone con le atroci pratiche eugenetiche naziste, evocate dagli oppositori nella polemica, sembrano fuori luogo. Ma rimangono ragioni sufficienti per essere in totale disaccordo con il contenuto della legge e sui principi che la ispirano.

Alcuni medici (tra i quali 16 pediatri) hanno dichiarato, anche di fronte al Parlamento belga, che la vicinanza della morte dà spesso al minore o alla minore una lucidità di mente, e quindi una maturità, altrimenti impensabile alla loro età. Ma l'argomento lascia perplessi ed è difficilmente generalizzabile. Un minore, e più ancora se è un bambino,

agisce spesso in modo istintivo e sotto impulsi emotivi non facilmente controllabili in modo razionale. Ci sembra assai difficile che possa raggiungere la piena consapevolezza di una decisione di questa portata, anche se è probabile che la legge non venga mai applicata a bambini molto piccoli.

In ogni caso, i bambini sono fortemente influenzabili dagli adulti o da chi si prende cura di loro. C'è il rischio di genitori che si sentano in dovere di consigliare ai figli di farsi uccidere, e in ogni caso riteniamo inumano che un bambino o una bambina debbano chiedere ai propri genitori di farli morire. Il fatto che dei genitori debbano chiedere a un medico di uccidere il proprio figlio è un atto, come hanno dichiarato i responsabili religiosi belgi, «che non soltanto uccide, ma distrugge un po' alla volta i legami che esistono nella nostra società». E in un luogo di cura, quale esempio ne possono ricavare gli altri piccoli pazienti malati?

Già più volte si è detto che l'accanimento terapeutico va escluso e che la terapia del dolore deve essere applicata con tutti i mezzi disponibili, anche se questo può portare ad accorciare la vita. Si ha un diritto non «alla morte», ma a una «morte degna», che è una cosa diversa. Una legge può forse far uscire dall'illegalità alcuni casi dolorosi, ma sottintende anche una concezione dello Stato assai inquietante, come notava G. Berardelli sul *Corriere della Sera* (15 febbraio 2014). Uno Stato cioè che vorrebbe regolare anche un momento difficilissimo come quello di un bambino che si trova tra la vita e la morte e che «dovrebbe essere lasciato alla straziata sollecitudine dei genitori e alla compassionevole cura di medici che ormai dispongono di molti modi per evitare l'accanimento terapeutico e la percezione del dolore», ad esempio mediante una sedazione intensa.

Dal punto di vista cattolico, non si può non restare addolorati dallo sforzo di procurare la morte, legale e dolce quanto si vuole, invece di favorire la vita, compito al quale ogni medico è chiamato per la sua stessa professione.

In ogni caso non siamo noi i padroni della nostra vita: questo è un principio che la nostra società tende a dimenticare. La vita può essere donata, ma non volontariamente tolta, soprattutto a un innocente. Oggi la scienza ha altri mezzi per accompagnare un morente, a qualunque età, a compiere l'ultimo passo, in mezzo a persone che, pur straziate dal dolore, avvolgono con il loro affetto il bambino e la bambina che hanno messo al mondo e che Dio ha loro affidato.

DUE COUNTRY BOSS DI NOME CLAUDIO

C'era il Muro di Berlino, il mondo era completamente diverso da oggi, Renzi era ancora lontano dal diventare l'ennesimo salvatore della patria, e loro erano già lì, a spartirsi il potere di quella lingua di terra stretta fra mare e monti che è la Liguria. La vicenda dei due Claudio, Burlando e Scajola, che da più di vent'anni dominano immarcescibili la politica ligure, dimostra che è molto più facile 'rottamare' i vertici nazionali di un partito che scardinare i potentati locali.

**MARCO PREVE
e FERRUCCIO SANSA**

Liguria-Italia

Arriva Renzi. Cambia tutto. O niente. Chissà. Ma questa improvvisa scossa – vera o apparente che sia – nel mondo politico ha rivelato l'immobilismo nazionale, che aveva partorito a livello locale una curiosa figura, i country boss. Cioè quei politici cittadini o regionali che da anni, decenni, tengono i destini della loro terra, riuscendo a porre i propri fedelissimi nei posti chiave di economia, finanza, cultura, sanità.

Sono i Formigoni in Lombardia, allontanato, non cancellato, dalle inchieste, oppure gli Iorio in Molise. E in Liguria i Burlando e gli Scajola, in nome di una diarchia, di un patto di fatto per la non belligeranza o addirittura di governo condiviso.

Avevamo già parlato della Liguria che affondava nella crisi e nel cemento («Liguria, l'Unione fa il cemento», *MicroMega*, n. 5/2006, pp. 141-149). Sono passati quasi dieci anni. A Genova la scena non sembra cambiata, al limite è peggiorata: più crisi, più cemento. E magari, proprio legate al mattone, più corruzione e più 'ndrangheta.

La Liguria è una piccola regione, un milione e mezzo di abitanti, eppure quello che succede qui può aiutare a capire dinamiche nazio-

nali. Perché torni dopo dieci anni, e Burlando e Scajola sono sempre lì. Quali che siano i risultati della loro azione. Azzoppati, indeboliti, ma sempre al comando. Ecco perché studiare la parabola dei due Claudio interessa tutti. Partendo da un'amara considerazione: il dominio dei country boss – favorito dalla condiscendenza di opinione pubblica ed elettori – ci ha fatto perdere anni preziosi. Ha impedito la nascita di una vera classe dirigente. Oggi si apre uno spiraglio, il regno vacilla, come mostra la sconfitta di Alessio Cavarra, candidato «creato» da Burlando per garantire continuità ai vertici del Pd regionale. Eppure è difficile che Giovanni Lunardon, altro piddino di lungo corso, possa portare al cambiamento. Ecco un altro limite dei country boss: sotto il loro potere niente.

Burlando, Scajola e il Muro di Berlino

Il Muro di Berlino. Sembra un altro mondo. In Europa regnavano Helmut Kohl e Margaret Thatcher. Il grande Michail Gorbačëv e George Bush senior ridisegnavano il mondo. Ma c'è un luogo di cui il tempo sembra essersi fermato: l'Italia. E soprattutto la Liguria. C'era il Muro e già due uomini si affacciavano alla guida della regione: i due Claudio, Burlando e Scajola. A venticinque anni di distanza, eccoli ancora lì.

Siamo all'arrivo dei rottamatori. Ed ecco i nostri eroi, protagonisti di una metamorfosi tra grottesco e geniale: da rottamati in rottamatori.

Qual è il loro segreto? Durante il loro regno la Liguria è precipitata in una crisi senza precedenti. Ma allora? Burlando e Scajola forse sono il prototipo di una nuova classe dirigente. Capace di superare le ideologie, o anche gli ideali. Di cambiare posizionamento nel giro di ore. Di allargare gli schieramenti al punto da ricomprendere di fatto l'opposizione.

Correva l'anno 1990

La Liguria viveva un tempo di apparente rinascita. Si parlava di Colombiane (finite in una serie di inchieste), non passava giorno che non fiorisse un progetto. In politica si aprivano varchi: tramontava l'epoca di Paolo Emilio Taviani; nel Pci e nella Dc non si affacciavano nomi di spicco. Il momento giusto per farsi avanti. Ci vuole fiuto. E la mano del destino.

Il sindaco di Genova era un trentacinquenne, promessa della sinistra: Claudio Burlando (classe 1954), una vita nel Pci. Sveglia, intraprendente. Un volto nuovo della politica per il quale tutti prevedevano un luminoso futuro.

Strana regione la Liguria, divisa da un confine invisibile. Da La Spezia a Genova è rossa. Dal dopoguerra. Poi, appena passi Savona diventa bianca, anzi oggi azzurra. Mentre Burlando si faceva largo sulla scena genovese, a Imperia cominciava a regnare l'altro Claudio: Scajola. L'ultimo di una dinastia: dal padre Ferdinando al fratello Alessandro. Ma Claudio è un predestinato: è figlioccio di Paolo Emilio Taviani, suo testimone di nozze. E poi ha un piglio tutto suo, con quell'energia che vedi negli occhi, nei gesti. Che percepisci dalla voce. Anche Scajola (nato nel 1948) a trentacinque anni era già sindaco della sua città. Come il padre. Come il fratello. Poi anche lui era incappato in un arresto (accusato di concussione e poi prosciolto). Ma nel 1990 eccolo di nuovo in sella. Sindaco democristiano di una città su cui regnava lo scudo crociato.

A cavallo del millennio

Per essere un grande politico devi resistere alle prove avverse, saper risorgere. E i nostri due eroi sono maestri di quest'arte. Meglio di Lazzaro.

Prendete Burlando. Sembrava un'ascesa inarrestabile, la sua. Poi il carcere per gli scandali mai del tutto chiariti delle Colombiane, dei grandi progetti cittadini dai costi aumentati esponenzialmente. Quindi i processi. E l'assoluzione. Ma lui, e di questo gli va dato atto, non ha mai puntato il dito contro i giudici. Ha aspettato. Finché la prima risurrezione è arrivata, complici il suo grande sponsor politico, Massimo D'Alema, e Romano Prodi. Già, grande fiuto, Burlando: riesce a essere amico di due persone che si fanno la guerra. Diventa uno dei tessitori dell'alleanza che con l'Ulivo vince le elezioni del 1996. Ed eccolo ministro dei Trasporti. Due anni al governo Prodi. Una prova non proprio eccelsa, tra deragliamenti ferroviari e politici alla fine il ministro genovese viene messo da parte. Una stella che si spegne? Neanche per sogno. I veri potenti non hanno bisogno di poltrone, e Burlando con un piede a Roma e l'altro a Genova continua a tessere le trame della politica nazionale e locale. In attesa dell'ennesima rinascita. Sempre sotto la stella di D'Alema, che a Genova – dove ha studiato – ha tanti amici.

A duecento chilometri di distanza l'altro Claudio prepara la sua seconda vita. Anche lui a cavallo tra la capitale e la Riviera. Perché per comandare la tua città devi avere peso a Roma. Ma se vuoi essere rispettato a Roma, devi portare in dote un bel po' di voti dai tuoi colleghi.

Ed eccolo Scajola. In quei tempi di travaglio, con la discesa in campo del Cavaliere, con la divisione della Dc, c'è chi lo dà per spacciato. Balle. Per chi si sa muovere è la grande occasione. Claudio si candida sindaco come terzo incomodo. Nel 1996 molla gli ormeggi e si schiera con Berlusconi che lo nomina coordinatore organizzativo di Forza Italia e gli affida l'elaborazione dello statuto del partito. Nel 1998 ne diventa coordinatore nazionale (incarico che manterrà fino al 2011). Nel frattempo Berlusconi conquista il governo e nel giugno 2001 Scajola diventa ministro dell'Interno. Incarico che ricopre anche durante i terribili giorni del G8 di Genova, una delle pagine più oscure della storia della Repubblica. Una vicenda che nemmeno scalfisce l'immagine e il potere del re di Imperia.

Ci vorrà un altro clamoroso inciampo per disarcionarlo: la battuta kamikaze ormai entrata nella leggenda, quando definisce il povero Marco Biagi (vittima delle Br), un «rompicoglioni». Per altri la carriera sarebbe finita. Per Claudio no, come vedrete.

La Liguria è cosa loro

Finisce l'era Berlusconi. Torna Prodi. Poi ancora Berlusconi. Ma la Liguria resta cosa loro. Burlando diventa governatore. E inaugura un dominio indiscusso che si basa su una visione politica precisa: le larghe, larghissime intese. Burlando è precursore della strategia dell'inciucio di Letta. Basta guardare la sua maggioranza: dalla sinistra al Pd, passando per l'Idv, per finire con l'Udc.

L'opposizione è praticamente inesistente: fa la voce grossa su piccole polemiche di retrovia. Sulle grandi questioni – vedi il cemento – sta con la maggioranza. Un episodio è rivelatore: dalle intercettazioni emerge che il governatore sponsorizzava le nomine di suoi avversari politici (i familiari del capogruppo Pdl, Matteo Rosso) e di altri suoi conoscenti.

Tutti dalla stessa parte. Una rappresentazione plastica era l'organigramma dell'associazione politica di Burlando, il Maestrale, dove sedeva la Genova che conta: imprenditori del porto e rappresentanti dei portuali (in teoria la controparte), industriali e sindacalisti, rettori di università, dirigenti delle Asl (nominati dalla regione), imprendi-

tori del cemento e dirigenti regionali che devono esaminare i loro progetti (insieme con lo stesso Burlando che deve approvarli).

Certo, ci vuole anche l'aiuto di un'opinione pubblica fiacca. E di un'informazione benevola. Sarà perché i partiti riescono a mettere becco nella scelta di direttori e vicedirettori di area. Sarà perché, come rivelò *il Fatto Quotidiano*, la regione Liguria spendeva in pubblicità istituzionale oltre un milione l'anno, che puntellava i bilanci di radio, tv e giornali. E non c'era solo la regione. Nel 2010 una Asl stanziò oltre mezzo milione per pubblicità che magnificavano la gestione della sanità regionale. Annunci a tappeto, che finirono proprio nei giorni in cui Burlando fu riconfermato. Un'operazione sanzionata dal garante per la par condicio. Una spesa enorme fatta mentre mancano i fondi per i malati.

Scajola ha un approccio meno soft. L'opposizione semplicemente la cancella. Nella sua provincia, Imperia, nell'epoca d'oro dello scajolismo praticamente la totalità dei comuni erano del centro-destra o di liste civiche che si ispiravano al grande capo.

Ma non basta. Lui ha sempre tenuto sotto stretta osservazione la Carige (Cassa di Risparmio di Genova e Imperia), l'istituto di credito (uno dei maggiori d'Italia) che ha in mano i cordoni dell'economia ligure. Ai tempi d'oro di «u ministru» (come Scajola è chiamato ancora oggi nella sua terra) parenti e alleati del leader non si contavano: c'era il fratello Alessandro (vicepresidente), per cominciare. Nella fondazione ecco il consuocero. Mentre il vicepresidente della Fondazione era Pierluigi Vinai, scajoliano poi candidato sindaco Pdl a Genova. Nella controllata Carisa (Savona), Luciano Pasquale definito da Claudio Scajola «manager di grande caratura». Di sicuro un *recordman* delle poltrone savonesi. Altri parenti erano segnalati in società autostradali e camere di commercio.

Dal centro-sinistra nessuno che abbia mai fatto notare questa concentrazione di potere familiare. Chi è senza peccato scagli la prima pietra.

La curia, il terzo comodo

Non è una curia qualunque, quella genovese. Da sempre qui passano cardinali e vescovi pronti al grande salto verso il Vaticano. Basta ricordare Giuseppe Siri, per quarant'anni (fino al 1987) a guida della diocesi, entrato come favorito in diversi conclavi.

E dopo il Duemila la storia si ripete, prima con Tarcisio Bertone

che diventa segretario di Stato. Quindi con Angelo Bagnasco nominato presidente della Cei.

Soprattutto con Bagnasco gli interventi della curia genovese nella politica locale (e non solo) diventano più evidenti. Con un atteggiamento apparentemente sorprendente, Bagnasco riesce a sostenere nel contempo Scajola e Burlando.

Alle elezioni comunali di Genova del 2012 il cardinale non fece mistero della sua simpatia per Pierluigi Vinai, di provata fede scajoliana, ma anche vicino all'Opus Dei. Sì, il cuore del porporato probabilmente batte più a destra che a sinistra, come dimostra la condiscendenza della curia romana e della Cei verso il berlusconismo. Epoca magari di neopaganesimo edonista, ma di sostegno alle scuole private. Tanto per non parlare della questione dell'Ici alla Chiesa cattolica. Però Bagnasco nei momenti più delicati della parabola burlandiana gli dimostrò sostegno: i giornali riportarono la notizia di una cena a casa del governatore, ospite il cardinale, stavolta, si disse, nel ruolo di paciere tra Burlando e la moglie. Del resto anche la regione Liguria ha saputo farsi amare dalla curia, come quando – caso più unico che raro – rinunciò alla propria poltrona nel consiglio di amministrazione della Carige, lasciandola al cardinale o a un suo rappresentante. Dio e Mammona, curia e banca. Ma in Liguria nessuno ci fa più caso.

Ci sono voluti gli ispettori di Bankitalia per rivoltare come un calzino l'istituto genovese. Per rivelare ombre da chiarire nei finanziamenti, magari a imprenditori amici della politica. Di centro-destra e centro-sinistra.

Non solo. C'è un'operazione immobiliare che sta a cuore alla curia e che la regione sostiene: parliamo del progetto da 160 milioni per cambiare faccia all'ospedale Galliera, il secondo di Genova. In pieno centro, in un quartiere dove gli immobili valgono oro. L'idea è semplice: costruire un complesso nuovo. E adibire ad altro uso gli splendidi vecchi padiglioni. Case, centri commerciali, negozi... difficile dire cosa diventeranno. La curia è lanciata. E la regione appoggia. Anche perché per sostenere il progetto servono oltre 50 milioni di soldi pubblici.

Bilancio di vent'anni al comando: la crisi

C'era una volta Genova la Superba. Spiega Alberto Gagliardi, un passato come sottosegretario nei governi di Berlusconi, ma da co-

scienza scomoda, dissidente, poi un rapido passaggio nell'Idv: «Nel 1971 Genova aveva il più alto reddito pro capite d'Italia». Allora si sfioravano i 900 mila abitanti, oggi non si arriva a 600 mila. Gagliardi elenca le imprese scomparse o trasferite: Esso, Mobil, Ip, Miralanza, Piaggio, Saiwa, Palmera, Eridania, Sicao, Fondiaria, Credito Italiano, Ilva, San Giorgio, Lebole. Infine le partecipazioni statali: «C'era Ansaldo Nucleare. E il settore automazione di Elsag Bailey. Poi Italimpianti. Venduta, anzi svenduta, dal centro-sinistra negli anni Novanta».

Ma che cosa è successo dopo? «Semplice, Genova non è riuscita ad adeguarsi al mondo che cambiava. Eppure la grandezza della città stava nella capacità di anticipare i tempi», spiega Lanfranco Vaccari, uno dei migliori direttori che abbia avuto *Il Secolo XIX*.

Pierfranco Pellizzetti, politologo genovese, la racconta così: «Questa è stata una delle aree nazionali maggiormente assistite, grazie ai trasferimenti dello Stato, dove si era accumulata una consistente massa di risparmio. Un tesoro ormai in via di prosciugamento». Pellizzetti indica due responsabili: «Le cause sono molteplici, ma la prima responsabilità del tracollo compete al duopolio che negli ultimi decenni ha governato la Liguria, spartendosi le rispettive zone di competenza a Levante e Ponente: il tandem dei "due Claudio", Scajola e Burlando. Due "politici puri" incapaci di andare oltre il presidio di potere, a fronte di una regione che aveva smarrito il sentiero dello sviluppo. In primo luogo la catastrofe delle partecipazioni statali già dalla metà degli anni Ottanta (cantieristica *in primis*), ma anche una portualità che si pretendeva mediterranea e si riduceva sempre di più a essere regionale. Declini accompagnati da decolli annunciati e mancati: la sfida dell'hi-tech, ridotta a paravento di operazioni immobiliari; l'imprenditorializzazione del turismo mai avvenuta. Intanto *i Claudio* coltivavano affarismi figli di visioni arcaiche: il cemento sulla costa e le mani sulla sanità». Conclude Pellizzetti: «Anche se il potere dei country boss sembra essere al capolinea: Burlando in cerca di ricollocazioni dopo la presidenza regionale, contestato anche dai compagni/compagne che in passato si facevano stuoino innanzi a lui; Scajola, messo fuori gioco da appartamenti romani "a sua insaputa" e abbandonato dai suoi stessi *yes-men* imperiesi. A fronte di questa smobilitazione, lo scenario locale non trova ancora né nuove classi dirigenti né tantomeno idee per uscire dal declino».

Certo, non si può dare la colpa di tutto a chi ha guidato la regione. Ma i risultati del governo dei due Claudio e della loro corte non

sono brillanti. Eppure sono rimasti in carica per più di due decenni. Perché?

La questione morale

Non basta la crisi a metterli in discussione. E nemmeno le inchieste giudiziarie che hanno toccato tutti i partiti: a cominciare da Idv e Lega (ricordate il signor Belsito, cassiere ligure-calabrese del clan Bossi?) che in Liguria hanno visto cominciare il proprio crollo.

Niente sembra scalfire l'ordine costituito ligure. Si va avanti, nel silenzio generale: non importa che nel giro di pochi mesi due vicepresidenti (entrambi Idv) della regione siano stati travolti dalle inchieste. Non importa nemmeno che quasi la metà del consiglio regionale sia indagata per il ciclone dei rimborsi. Loro restano (con stipendi e indennità lussuose) a votare manovre da centinaia di miliardi.

Mutande Pulite, dopo Mani Pulite. Ogni epoca ha i simboli che si merita. Così dopo i boxer verdi di Cota arrivano le mutandine da donna comprate con rimborsi regionali in Liguria. Oltre agli slip ci sono vini, penne e tanto altro. Ma non sono quegli slip ad aver portato agli arresti domiciliari Nicolò Scialfa, ex numero due della giunta regionale guidata da Burlando. Scialfa, indagato in blocco nelle inchieste, è un altro pezzo di quell'Idv ligure sempre difeso da Antonio Di Pietro anche sulle pagine di *MicroMega* (in M. Preve, F. Sansa, «Marylin Mattone e altre inquitanti storie dell'Idv ligure», *MicroMega*, n. 5/2012). Scialfa è stato accusato dalla procura di Genova di essersi appropriato di 17.789 euro da solo e di altri 51.763 in concorso con il compagno di partito Giorgio De Lucchi. «Voglio cambiare la politica da dentro», disse Scialfa entrando in consiglio regionale. Intanto a Imperia c'era chi esultava: il solito Scajola. Scagionato nell'inchiesta sul porto e in quella per la casa vista Colosseo. Niente responsabilità penale. Quindi come se nulla fosse successo. Come se non esistesse la responsabilità politica, perché Scajola è stato comunque il grande sponsor del porto travolto dagli scandali. Perché la casa romana gli è stata comunque comprata «a sua insaputa». Anche se non è reato.

Scajola santo, anzi, martire subito.

Una terra venduta al mattone

È soprattutto sull'uso del territorio che va giudicato il decennio burlandiano-scajoliano. Che in realtà inizia alcuni anni prima quando,

da ministro dei Trasporti, Burlando è padre di una legge sulla nautica che facilita la costruzione di porticcioli. Una legge che nella seconda metà degli anni Duemila subisce una forte critica della Corte dei conti. Ma il risultato delle scelte del Burlando ministro sono una raffica di porticcioli in tutta Italia e soprattutto in Liguria.

A che punto siamo? Lo spiega un comunicato di Assonautica del febbraio 2014 relativo ai dati del 2012: «Calo della spesa dei diportisti nei porti italiani del 56 per cento rispetto al 2011 (da circa 1,1 miliardi a poco più di 484 milioni) e una diminuzione del 26 per cento dei contratti di ormeggio annuali. A dispetto di questi numeri, il Rapporto rileva l'aumento del 9,6 per cento dell'offerta di infrastrutture portuali sul territorio nazionale fra il 2007 e il 2012 per un totale di 546 unità». Come dire: più porti, ma mezzi vuoti.

Che ci si trovasse di fronte a una vera e propria deregulation, un paio di anni fa lo capisce lo stesso Burlando che annuncia: «Basta porticcioli». Bella forza, grazie a lui ormai erano stati autorizzati dovunque.

A Ventimiglia ne stanno costruendo uno per far concorrenza a Montecarlo e tra le ditte che vi avevano lavorato c'erano i fratelli Pellegrino, arrestati per vari reati e accusati di appartenere alla 'ndrangheta. A Ospedaletti era stato avviato uno dei progetti più devastanti, ora fermo. Con una serie di inchieste.

Saltiamo dall'altra parte della regione, a Marinella di Sarzana: anche qui il megaprogetto di un porto turistico da mille posti barca con abitazioni e centri commerciali. Ora è fermo. Ma non perché l'area in questi anni sia stata più volte alluvionata. Il punto sono i problemi di Monte dei Paschi, a capo del progetto, affiancato dalle immane cooperative. Con l'aggiunta di qualche dettaglio: come la presenza nel consiglio di amministrazione - all'inizio dell'avventura - del tesoriere della campagna elettorale di Burlando.

La provincia di La Spezia si segnala per un'altra megaoperazione portata avanti da imprenditori vicini al Pd e all'area burlandiana. Si chiama Shopinn Brugnato-5Terre. Il nome delle Cinque Terre serve come richiamo. Nella piana dove sorgerà l'enorme outlet non c'è il mare, in inverno c'è la nebbia. È uno dei luoghi a maggior rischio alluvionale della Liguria. Vi sorgerà l'outlet voluto da Marina Acconci (avvocato, da sempre vicina al Pci, Pds, Ds, Pd e sostenitrice di Burlando). A due passi, nel 2011 l'alluvione portò via parecchie vite umane. L'assessore regionale all'Ambiente, Renata Briano, dopo l'alluvione 2011 dichiarava: «Intendiamo salvaguardare la zona con l'inedificabilità assoluta». Nella stanza accanto l'allora

sua collega all'Urbanistica, Fusco, la smentiva: «L'area di costruzione non è vicina a zone esondabili». Per capire basta guardare le fotografie dell'alluvione in Val di Vara del 2011.

Ma che le scelte del governatore della Liguria piacciono ai berlusconiani non è cosa nuova. Il Piano Casa della Liguria che consente ampliamenti anche agli immobili condonati si guadagnò all'epoca due pagine di positive cronache su *il Giornale*. Visto che è piaciuto tanto, pochi mesi fa si è deciso di prorogarlo con buona pace degli ambientalisti.

La mafia non esiste

La Liguria è la prima regione del Nord ad avere due comuni sciolti per mafia, Ventimiglia e Bordighera (provvedimento poi annullato). Non solo: secondo la Casa della legalità, una delle poche voci contro la criminalità organizzata in Liguria, nella sola provincia di Imperia in un anno si sono registrati centinaia di roghi di locali pubblici: o nel Ponente i locali sono di legno oppure c'è la 'ndrangheta.

Per avere una risposta basterebbe chiedere ai cittadini di Ventimiglia vecchia, in mezzo a quei vicoli dove si parla calabrese. O sentire uno dei carabinieri della locale stazione, che pare un'isola in mezzo al mare: «Certi giorni abbiamo paura di uscire. Non abbiamo il minimo controllo del territorio. È in mano loro». E loro sono le famiglie della 'ndrangheta, a Ventimiglia e dintorni forti come in Calabria.

Eppure Claudio Scajola sparò a zero contro chi «dipingeva la Riviera come dominio della 'ndrangheta».

E Burlando? Per anni non sembra interessarsi troppo del problema. Poi, quando la questione esplode e non si può ignorarla, eccoli tutti a stringere in mano una fiaccola a una manifestazione.

Ma centro-destra e centro-sinistra chiudono gli occhi. Pur di raggranellare voti alle regionali del 2010 nella provincia scajoliana, Burlando aveva ottenuto l'appoggio di liste minori. Una, la lista Bertone-Partito pensionati-Alleanza democratica, aveva come candidata Fortunata Moio, figlia dell'ex vicesindaco di Ventimiglia Vincenzo, coinvolto nell'indagine sulla 'ndrangheta Maglio 3.

Serve attenzione. Molta più di quanta ne sia stata dimostrata finora. Sarebbe il compito della politica. Ma il punto è soprattutto un altro. Come disse il pm antimafia Anna Canepa: «Il cancro della mafia è già grave ed esteso. In Liguria c'è il coinvolgimento diretto dei protagonisti. Oltre a Cosa Nostra, a Genova affiliata al clan dei

Madonia opera la camorra. La 'ndrangheta è arrivata nel Ponente dopo la guerra per la floricoltura e i cantieri autostradali». E ancora: «È importante non dimenticare che la criminalità organizzata non è solo violenza, estorsioni, omicidi, ma è soprattutto, nelle realtà come quella ligure, penetrazione nell'economia legale e nel mercato attraverso il riciclaggio del denaro; ed è bene ricordare che è attraverso lo strumento dell'appalto e soprattutto del subappalto che l'economia legale viene infiltrata e condizionata da quella illegale. E quindi», conclude, «quella colata di cemento che con la benedizione trasversale di tutte le forze politiche sta per abbattersi sulla Liguria, soprattutto attraverso la costruzione dei porticcioli turistici e degli insediamenti connessi, e che dovrebbe essere oggetto di grande preoccupazione, per non dire allarme». Sono passati anni dal discorso di Anna Canepa. I porticcioli nel frattempo sono fioriti ovunque. La criminalità organizzata, come volevasi dimostrare, è molto più forte.

Il trono scricchiola, la conversione di Burlando

In Liguria circola una leggenda. È una sera della primavera 2013. Burlando si prepara a dormire. Ma è dura, le elezioni di febbraio hanno portato il Pd a una non vittoria. Grillo ha trionfato. Berlusconi ha rimontato. Chissà, forse Burlando pensa a questo. Poi ecco che sulla parete intravede una scritta: «In hoc signo vinces». È la faccia del sindaco di Firenze, Matteo Renzi. La mattina dopo, colto da improvviso rapimento mistico e sensuale, per dirla con Battiato, Burlando si risveglia renziano.

Come se nulla fosse. Non importa che per tutta la vita politica Burlando sia stato un dalemiano e, quindi, poi un bersaniano. Nessuno che gli ricordi quella frase pronunciata alla vigilia delle primarie 2012: «Voterò Bersani [contro Renzi] alle primarie, si sa, la mia cultura politica è lì».

Appena un anno dopo la cultura politica di Burlando non è più lì. È passata con Renzi.

Come è stato possibile? Nessuno osa chiederlo. Da un giorno all'altro te lo ritrovi in prima fila insieme con gente come Nicola Latorre – altro ex dalemiano – alle assemblee renziane. Tutti a spellarsi le mani appena il giovane leader sale sul palco. I rottamati trasformati in rottamatori.

Se Scajola gioca le primarie Pd

Non passa mese ormai senza che nel Pd si consumi il rito delle primarie. Ipertrofia democratica o forma di incertezza che si traduce in una sorta di stalkeraggio nei confronti dei poveri cittadini che ormai da mesi vedono i muri delle loro città tappezzati con faccioni di politici Pd.

Così il 16 e il 24 febbraio scorso si ritorna al voto per decidere i segretari regionali del partito. A livello locale ci si contende il potere vero. Quello che poi ti dà sindaci e presidenti di regioni.

Già, parliamo del successore di Burlando, che nel 2015 dovrà lasciare la poltrona di governatore. «Burlando vuole continuità», spiega qualcuno. In altre parole, vuole un suo uomo o una sua donna.

La partita per la vittoria era ristretta tra Giovanni Lunardon (che gode del sostegno dei due liguri al governo – Andrea Orlando e Roberta Pinotti – di tutti i cuperliani, di una parte dei renziani e di quasi tutto il gruppo parlamentare) e Alessio Cavarra (con lui il presidente della regione Burlando, tutta la giunta regionale, il presidente del porto Luigi Merlo, alcuni deputati, buona parte dei renziani).

Burlando capisce che stavolta la partita è tutt'altro che assicurata. E allora ecco la mossa del cavallo, rivelata da Alessandra Costante sul *Secolo XIX*: «Queste passeranno alla storia come le primarie più aperte che il Pd della Liguria abbia mai avuto. Aperte? Ma che dire, spalancate. A tutti anche a chi, fino a qualche tempo fa, stava platealmente dall'altra parte. E l'altra parte era quella di Claudio Scajola. Voti di centro-destra che alle elezioni regionali del 2010 il governatore Claudio Burlando intercettò in parte per assicurarsi il secondo mandato e che ora sta arruolando per il renziano Alessio Cavarra».

Così nella provincia di Imperia qualcuno si è preso la briga di andare a vedere chi erano i 37 sindaci che hanno firmato per sostenere Cavarra. Bene, almeno 14 si riconoscono nel centro-destra.

Basta? A favore di Cavarra si schiera anche l'Udc. Gente che conta sul territorio e che porta voti. C'è soprattutto un nome di peso, quello di Rosario Monteleone. Era presidente del consiglio regionale, ma, ahimè, è stato indagato nell'inchiesta sulle spese pazze in regione, per peculato; i pm gli contestano una presunta distrazione di fondi per 120 mila euro. Accuse che Monteleone ha sempre respinto con sdegno. Un personaggio scomodo, che resta potente.

Un collettore di voti, soprattutto tra la comunità calabrese ligure. In Liguria fa parte della coalizione che governa la regione: «Sono posizioni personali, ma condivisibili», dice, «e figlie del buon lavoro fatto in questi anni in regione». Insomma, chi vota Udc doveva andare a votare alle primarie del Pd.

Un gioco forse troppo scoperto. E infatti alla fine Cavarra perderà. Seppur di un soffio al ballottaggio.

Imperia dopo Scajola: gli scajoliani appoggiano il Pd

C'è chi lo ricorda sul palco improvvisato nel porto di Imperia. Era l'ottobre 2010 e Paolo Strescino, sindaco di Imperia e scajoliano di ferro, prese la parola. Una manifestazione quasi unica nella storia d'Italia: deputati e amministratori in piazza contro i magistrati che avevano indagato Claudio Scajola per lo scandalo del porto di Imperia (fu poi prosciolto).

Sono passati appena tre anni. Ed ecco che nel 2013, quando si ritorna al voto per il comune di Imperia, sembra arrivato il momento del centro-sinistra: messo a tacere per decenni, può finalmente approfittare delle disavventure giudiziarie del re della città.

Il Pd e i suoi alleati candidano alla poltrona di primo cittadino Carlo Capacci. Ma è meglio non correre rischi, il motto è larghe intese. Magari camuffate da liste civiche. Così nessuno batte ciglio quando tra le liste che sostengono Capacci ne compare una guidata da un nome noto: Paolo Strescino. Un caso di omonimia? Macché, è proprio lui, l'ex delfino di Scajola. Per vincere nella terra dell'ex ministro meglio candidare anche qualcuno dei suoi.

Difficile dire se l'ex sindaco azzurro fosse candidato per voltare pagina o per rappresentare una «continuità». Comunque pare abbia portato parecchi voti al sindaco Pd. Così eccolo sulla poltrona di presidente del consiglio comunale. E poco importa che pochi mesi dopo Strescino si sia ritrovato nel Nuovo centro destra, possibile alleato di Forza Italia del redivivo Scajola.

La Spezia comanda Genova

È la seconda città ligure, La Spezia. Eppure sente Genova come un peso. Un ingombro. Adesso, però, pare il momento della rivincita. E il riscatto arriva proprio dalle divisioni interne nel Pd. Spezzino

era il candidato alla segreteria regionale Pd, il sindaco di Sarzana. Da qui proviene la candidata in pectore alla presidenza della regione, Raffaella Paita, assessore regionale ai trasporti, che Burlando ha scelto come suo successore. Basta? No, perfino il presidente del porto di Genova è spezzino, Luigi Merlo, vicino al presidente della regione e marito della stessa Paita. E c'è anche Andrea Orlando, ministro con Letta e poi con Renzi. Anche lui è spezzino anche se cuperliano e ormai distante da Burlando.

La Spezia, ma non solo: anche Lunardon, neosegretario regionale Pd, non è genovese, ma savonese. Come sua moglie, Sara Armella, che guida la Fiera di Genova.

Chissà, forse ha ragione Pierfranco Pellizzetti quando teorizza: Genova è città centrifuga, dove la forza, cioè il potere, sfugge al centro e punta sulle estremità. Il contrario, sostiene il politologo, del Piemonte.

Una cosa è certa: Genova è in crisi. Non solo in Italia. Ma perfino nella propria regione.

E i country boss Burlando e Scajola? Potrebbero continuare a comandare anche lasciando le poltrone. Il modo migliore per non essere scalzati è lasciare il vuoto dietro a sé. Finché un giorno rientreranno tra i padri nobili della politica ligure. Così sia.

LA MERCIFICAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE NELL'ITALIA DI MATTEO RENZI

Nel suo discorso per la fiducia, Matteo Renzi ha ribadito la sua concezione del patrimonio culturale: andrebbe 'valorizzato' aprendolo ai privati. È la retorica del patrimonio culturale come 'petrolio' dell'Italia, la stessa che stava dietro la concessione di Ponte Vecchio per un'esclusivissima festa privata: un piccolo gruppo di super-ricchi che si appropria dei beni comuni mentre i buttafuori tengono alla larga i cittadini. Esattamente l'opposto della missione che la Costituzione affida al patrimonio: essere inclusivo, non esclusivo; costruire l'eguaglianza, non celebrare il lusso di pochi; renderci tutti più civili, non umiliare chi non arriva alla fine del mese.

TOMASO MONTANARI

Nel comizio con cui ha chiesto la fiducia al Senato il 24 febbraio, Matteo Renzi ha nominato il patrimonio culturale solo per dire che bisogna «aprirlo ai privati». In perfetta sintonia, la prima intervista concessa (al *Sole-24 Ore*) dal neoministro per i Beni culturali Dario Franceschini (già definito dallo stesso Renzi «vicedisastro» e «una continua delusione») è stata centrata sull'ormai inascoltabile luogo comune del patrimonio culturale come petrolio d'Italia: «Penso che il ministero della cultura sia in Italia come quello del petrolio in un paese arabo». Il copyright della metafora del petrolio spetta al deputato democristiano Mario Pedini (1918-2003), noto soprattutto per essere uscito nelle liste della P2. Ma a renderla celebre fu Gianni De Michelis, che nel 1985 proclamò che «le risorse necessarie alla conservazione non ci saranno finché non ne viene evidenziata la valorizzazione economica».

La conservazione dell'ambiente e del patrimonio culturale e la riattivazione della loro funzione civile è naturalmente anche una grande questione economica. Una questione che potrebbe diventare il cuore di una nuova economia civile, il progetto di un paese che smetta di divorare se stesso e riprenda a investire sul proprio futuro, non a scommettere sulla propria fine. Per come è stata fin qui immaginata e condotta, invece, l'economia del patrimonio culturale è stata una classica «economia di rendita». Il paradigma è stato proprio quello del petrolio, che per dare energia deve distruggersi, creando inquinamento. I tentativi di messa a reddito hanno usurato il patrimonio materialmente, ne hanno distrutto la funzione costituzionale, hanno prodotto inquinamento culturale. In tal modo si applica anche all'Italia ciò che scrive Joseph Stiglitz: «I paesi che abbondano di risorse naturali sono tristemente famosi per le attività di ricerca della rendita. In tali paesi è molto più facile diventare ricchi ottenendo un accesso privilegiato alle risorse che generando ricchezza. Questo è spesso un gioco a somma negativa»¹. Parole che evocano la privatizzazione dei cosiddetti servizi aggiuntivi avviata da Alberto Ronchey nei primi anni Novanta: un processo che doveva riguardare solo caffetterie e bookshop, e che ha invece finito per fagocitare l'intera vita del sistema museale italiano: inclusa la didattica e la progettazione delle mostre, e cioè la vera e propria mission dei musei. Per intendersi è come se una scuola pubblica avesse dato in gestione al Cepu non la mensa, ma l'insegnamento. Un processo che ha prodotto un oligopolio di concessionari con importanti connessioni politiche, creando pochi posti di lavoro stabili, una produzione culturale di infima qualità (la cosiddetta valorizzazione) e non di rado danni materiali al patrimonio: insomma, la peggiore delle economie «petrolifere».

Anche da questo punto di vista, il governo Renzi-Alfano si pone in perfetta continuità con quello Letta-Alfano. Alla vigilia della sanguinosa staffetta che lo ha cancellato, Enrico Letta aveva presentato Impegno Italia, sedicente manifesto di una svolta possibile. L'unico punto dedicato alla «cultura» (il quarantunesimo, su 50) prevedeva di «rafforzare la gestione economica dei beni artistici e culturali», un proposito dettagliato nei seguenti quattro punti: «1) incentivare lo sviluppo dei servizi aggiuntivi da dare in concessione ai privati; 2) incrementare i poli museali; 3) realizzare un piano straordinario per l'individuazione di 10 poli turistici su cui indirizzare i

¹ J. Stiglitz, *Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, Einaudi, Torino 2013, p. 67.

flussi Expo; 4) estendere il modello sperimentato per Pompei su altre aree da valorizzare». Sarebbe facile dimostrare che il secondo punto è un nonsense, il terzo è pura improvvisazione, il quarto un errore. Ma è il primo, il punto chiave: quello che considera strategico un incremento delle concessioni ai privati della gestione del patrimonio. Se si ricorda che il presidente del primo oligopolista del settore, Civita, si chiama Gianni Letta, si comprenderà forse perché il governo presieduto dall'altro Letta avvertisse questa urgenza.

Ma questa infelice sortita è una spia assai indicativa, il cui significato va ben oltre il contingente conflitto di interessi. Infatti, il documento di Letta è stato fatto proprio dalla direzione Pd che lo ha defenestrato, ed è proprio quella l'unica cosa detta da Renzi al Senato. Il mantra dei «privati nel patrimonio» è uno dei segni che annunciano una nuova stagione dell'assalto al patrimonio culturale. Se nel 2002 Salvatore Settis, con il suo libro *Italia spa*, denunciava e contrastava il progetto tremontiano di una massiccia alienazione del patrimonio culturale, e i gravi rischi materiali collegati a quel disegno, oggi (pur non essendo affatto cessato quell'allarme) è il valore immateriale del patrimonio ad essere ancor più in pericolo. Dare il patrimonio in concessione a un operatore commerciale come Civita, infatti, non significa (necessariamente) distruggerlo materialmente: significa distruggerne il valore immateriale, e cioè il vero motivo per cui lo conserviamo.

E qui occorre chiarire un punto chiave, spesso completamente nascosto dalla vacua e irresponsabile retorica della «bellezza»: il valore immateriale del patrimonio è, in Italia, intimamente legato alla democrazia stessa. Non c'è infatti altro paese al mondo in cui il patrimonio artistico figure tra i principi fondamentali identificati dalla Costituzione. Grazie al nostro articolo 9 («La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione»), il patrimonio culturale rende manifesta la sovranità popolare (art. 1), favorisce «il pieno sviluppo della persona umana» e l'uguaglianza sostanziale dei cittadini (art. 3), permette il «progresso spirituale della società» (art. 5), fa sì che i cittadini possano acquisire i mezzi culturali per «manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto» (art. 21) e che i genitori possano «istruire ed educare i figli» (art. 30). E ancora: fa sì che la Repubblica possa garantire, nel senso più largo e profondo, «la salute come fondamentale diritto dell'individuo» (art. 32), e assicura che «l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento» (art. 33).

Perché il patrimonio culturale possa assolvere a tali funzioni costi-

tuzionali – perché possa, cioè, essere un mezzo per realizzare alcuni diritti fondamentali della persona – sono indispensabili due condizioni. La prima è che il patrimonio rimanga un «luogo terzo»: cioè un luogo (che sia un museo, un complesso monumentale, una porzione di paesaggio) dove si entra non come clienti, ma come cittadini. Questo non ha a che fare tanto con il dover pagare un biglietto di ingresso (che certo sarebbe meglio poter eliminare), ma con l'essere o non essere destinatari di una qualsiasi forma di marketing, cioè di persuasione a fini di lucro. Quando un cittadino è *nel* patrimonio (e uso questa espressione per sottolineare il carattere ambientale del patrimonio stesso, che non è la somma di tante opere singole, ma in primo luogo una serie di spazi pubblici monumentali) non ci deve essere qualcuno che cerca di vendergli qualcosa, meno che mai che cerca di vendergli quello stesso patrimonio, per di più privatizzandone il profitto.

La seconda condizione è che quel patrimonio crei e diffonda, incessantemente, conoscenza. La mediazione della cultura umanistica verso il grande pubblico ha senso solo se è fatta dagli stessi studiosi che rinnovano incessantemente quella cultura: la conoscenza crea cittadinanza solo se è continuamente rinnovata dall'esercizio professionale del senso critico, e cioè alimentata dalla ricerca. Solo questa prospettiva si rivolge a cittadini, e non a clienti: e dunque solo questa prospettiva sottrae il patrimonio a una logica di mercato e permette che assolve alla sua funzione costituzionale.

La direzione indicata dal documento del governo Letta va invece in direzione diametralmente opposta: intensificando le concessioni a imprese commerciali incapaci di fare ricerca e produrre conoscenza si smantella il sistema delle soprintendenze (basato proprio sull'intreccio tutela-ricerca-trasmissione della conoscenza), e si mercifica il patrimonio, cioè si «trasforma in una merce ciò che prima non era tale; ciò che, al lume di una certa concezione di democrazia, non sarebbe mai dovuto diventare una merce»². E non è un problema di Letta: il futuro prossimo si annuncia in perfetta continuità.

Matteo Renzi sostiene che «gli Uffizi sono una macchina da soldi, se li facciamo gestire nel modo giusto» (dichiarazione del novembre 2012): usando il patrimonio storico e artistico di Firenze come arma di distrazione di massa ad alto impatto mediatico, egli è assai rapidamente diventato il politico professionista più a proprio agio nel violare il significato civile dell'arte del passato, clamorosamen-

² L. Gallino, *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, Torino 2013, p. 216.

te ridotta ad alienante fabbrica di clienti e, in particolare, di acquirenti di un format politico³.

I pericoli di questa spintissima mercificazione – e questo è il punto centrale del mio discorso – non riguardano il patrimonio: riguardano la democrazia.

In un nuovo, feroce feudalesimo gli spazi pubblici delle città italiane che ci hanno fatto, per secoli, cittadini possono tornare oggi a farci sudditi, anzi schiavi: del mercato, del denaro, di una politica senza progetto. Sabato 29 giugno 2013 l'allora sindaco di Firenze e oggi segretario del Pd e presidente del Consiglio Matteo Renzi ha trasformato Ponte Vecchio in location per una festa privata della Ferrari. Un evento esclusivo in senso letterale, perché i cittadini sono stati allontanati dal ponte, chiuso alle estremità e costellato di tavole imbandite riservate a milionari. La visione politica dell'attuale leader dell'ex sinistra italiana si lascia raccontare come un piccolo gruppo di super-ricchi che si appropria dei beni comuni mentre i buttafuori tengono alla larga i cittadini. E poiché l'uso del patrimonio culturale è assai rivelatore, specie quando si analizza il codice di comunicazione di un abile manipolatore, c'è da chiedersi se quella sera su Ponte Vecchio non si intendesse rappresentare il futuro prossimo dell'Italia. «Vari pasci nel mondo offrono esempi spaventosi di ciò che accade a una società quando raggiunge il livello di disuguaglianza verso il quale ci stiamo dirigendo. Non si tratta di una bella immagine: sono paesi in cui i ricchi vivono in comunità recintate, assediata da masse di lavoratori a basso reddito; sono sistemi politici instabili, dove il populismo promette alla gente una vita migliore soltanto per disilluderla»⁴. Questa terribile immagine è esattamente quella riassunta nell'istantanea di Ponte Vecchio: l'esibizione cafonica di consumismo sorvegliata dalle guardie del corpo, la noncuranza per le regole democratiche, l'arbitrio della politica, il disprezzo per i beni comuni. La cosa è particolarmente grave perché un politico che davvero volesse cambiare, o addirittura rivoluzionario, il proprio paese dovrebbe sapere che la questione centrale delle democrazie occidentali di oggi è esattamente la disuguaglianza: «Di fatto stiamo pagando cara la nostra crescente e smisurata disuguaglianza: non soltanto con una crescita più lenta e un pil inferiore, ma anche con una maggiore instabilità. Per non dire degli altri costi della disuguaglianza: una democrazia indebolita, un ridotto senso di equità e giustizia, oltre che una messa in crisi

³ Cfr. T. Montanari, *Le pietre e il popolo, minimum fax*, Roma 2013.

⁴ J. Stiglitz, *op. cit.*, p. 6.

del nostro senso di identità»⁵. Ora, considerando che nemmeno la più intensiva campagna di affitto e noleggio del nostro patrimonio artistico potrebbe minimamente incidere sull'economia di un grande paese come l'Italia, non converrebbe forse usare quel patrimonio per aumentare – e non già per diminuire – la democrazia, il senso di equità e giustizia, il senso di identità?

Del resto, è esattamente questa la missione che la Costituzione affida al patrimonio: essere inclusivo, non esclusivo; costruire l'eguaglianza, non celebrare il lusso di pochi; renderci tutti più civili, non umiliare chi non arriva alla fine del mese. Se Ponte Vecchio dovesse davvero servire come location di lusso per le feste dell'1 per cento che vive alle spalle del 99 per cento, allora non si capirebbe perché sei articoli dopo, al 9, la stessa Repubblica si sia impegnata a tutelarlo con i soldi di tutti. E l'idea che questo sedicente «mecenatismo» privato serva proprio a fare le veci di una Repubblica incapace di tutelare il patrimonio è una pura illusione ottica: o meglio, è sporca propaganda. Perché la realtà è che la stragrande maggioranza del patrimonio non è ritenuta una location interessante dagli ignorantissimi super-ricchi che desiderano solo disporre di pochi luoghi simbolo elargendo penose elemosine che rischiano di non coprire nemmeno i danni provocati dai loro riti di esclusione. Ancora una volta, il punto non è difendere la presunta sacralità culturale del patrimonio: ciò che viene devastato da questa ennesima sottomissione alla religione della disuguaglianza è la sacralità tutta laica della democrazia. Usare Ponte Vecchio come una portaerei della disuguaglianza non fa male a Ponte Vecchio: fa male alla democrazia italiana e vanifica il progetto della Costituzione. In gioco non c'è la tutela del passato, c'è la costruzione del futuro.

E in un momento in cui la disuguaglianza è il nostro primo problema, la politica del patrimonio dovrebbe essere esattamente opposta al modello Ponte Vecchio. È vitale spalancare le porte del patrimonio a tutti i cittadini italiani, e specie a quelli più in difficoltà: evitando ogni discriminazione censitaria, e rinforzando il senso di equità. Concerti gratuiti, didattica di qualità per i bambini, attività sociali: niente è fuori luogo se produce conoscenza e uguaglianza. Le sale di lettura della Biblioteca nazionale di Firenze non le vorrei vedere chiuse ai lettori per ospitare partite-evento di golf o sfilate di alta moda (come è avvenuto nel 2013), ma piene di fasciatoi, aperte fino a mezzanotte, accoglienti verso chi impara l'italiano da immigrato. Le opere più famose dei musei italiani non le

⁵ *Ioi*, p. xxv.

vorrei circondate da tavoli imbanditi per milionari indifferenti, ma pronte a ruotare nelle scuole pubbliche, raccontate ai bambini e ai ragazzi da storici dell'arte e archeologi veri. Vorrei vedere un Michelangelo in una classe di periferia, piena di bambini extracomunitari e con i muri scrostati.

E invece accade esattamente il contrario: nell'immaginario collettivo i musei sono sempre più simili a gioiellerie, ipermercati o centri benessere, e non a scuole o a laboratori di ricerca. E la prospettiva è che essi vengano gestiti in modi sempre più simili a quelli dei più spregiudicati operatori commerciali già attivi del settore. Il più noto tra questi ultimi è Marco Goldin, instancabile organizzatore di mostre blockbuster dal contenuto culturale nullo, ma dal grande successo di botteghino (indimenticabili *Gli impressionisti e la neve*, la mostra che «impreziosì» i Giochi olimpici invernali di Torino, o *Raffaello verso Picasso. Storie di sguardi, volti, figure* la caricatura di un manuale di storia dell'arte che ingombrò nel 2013 l'appena restaurata basilica palladiana a Vicenza). Nei primi nove giorni della sua esposizione – organizzata da Goldin a Bologna nel febbraio 2014 – la *Ragazza con l'orecchino di perla* di Vermeer è stata visitata da 28.868 persone. Per parafrasare l'Adorno di *Minima moralia* si potrebbe dire che Goldin «non ha prodotto solo l'immondizia per i clienti, ma anche i clienti». Perché la verità – ha scritto Tony Judt – «la verità spiacevole, nella maggior parte dei casi, è di solito che ti stanno mentendo». In questo caso, la menzogna è che l'esibizione del dipinto di Vermeer abbia qualcosa a che fare con la cultura. In effetti, non c'è nulla di culturale in tutto questo: si tratta solo dello spostamento materiale di un'opera unito a una abilissima operazione commerciale. Senza una ricerca, un progetto scientifico, un senso intellettuale: un qualunque valore aggiunto di conoscenza.

Come ogni altra opera d'arte del passato, la *Ragazza con l'orecchino di perla* può giocare un ruolo davvero positivo nella nostra esperienza culturale in due casi: se la conosciamo nel contesto del suo musco (la Mauritshuis), della sua città (L'Aia), del suo paese (l'Olanda); oppure se la conosciamo in una mostra che ne ricostruisca il contesto artistico, e ne aumenti dunque la comprensione scientifica, rendendocela accessibile senza tradire né le ragioni della scienza né quelle della comunicazione. L'aspetto più perverso di questa operazione, invece, è proprio l'isolamento del «capolavoro», la sua «assolutizzazione», e cioè, letteralmente, lo scioglimento di ogni suo legame (artistico, storico, culturale in senso lato). Con il quadro di Vermeer sono esposte a Bologna altre opere provenienti dallo stesso museo: ma tutta la comunicazione punta su quell'uni-

co dipinto, che anche grazie alla sua fortuna letteraria e cinematografica viene trasformato in una specie di seconda *Monna Lisa*, un'icona senza tempo e senza senso. Sarebbe interessante chiedersi perché la Mauritshuis assecondi un'operazione così marcata-mente *trash*. E una risposta è che quel museo, dal 1995, non è più dello Stato olandese: è stato privatizzato. E quando un'istituzione come un museo smette di essere al servizio esclusivo di una comunità e inizia a inseguire anche scopi di mercato, come il profitto, la produzione di conoscenza cessa di essere l'unica bussola. Anche se ogni incontro diretto con un'opera d'arte è un'occasione preziosa, dovremmo quindi guardare a questa operazione con lo stesso scetticismo con cui ci difendiamo dal martellamento pubblicitario che subiamo ogni giorno. Tutti i giornali, tuttavia, dicono esattamente il contrario, ed esaltano l'evento senza manifestare alcun dubbio: forse anche a causa dell'enorme quantità di pubblicità che gli organizzatori hanno acquistato dagli stessi giornali.

Questo è il punto più delicato, e non solo per la storia dell'arte: il conformismo mediatico ci abitua a giudicare la qualità in base al consenso, e ad acquisire il consenso tramite una qualche forma di marketing fondata su elementi irrazionali ed emotivi che hanno a che fare con i meccanismi del desiderio. È per questo che una diffusa retorica oppone le «emozioni» alla conoscenza, che viene guardata con sospetto e screditata con ogni mezzo. Tutti contenti, dunque, i visitatori della *Ragazza con l'orecchino di perla*? È interessante leggere il commento online di una anonima visitatrice⁶: «Buongiorno a tutti, faccio parte di una di quelle persone "accalappiate" che ieri si è recata alla mostra *Ragazza con l'orecchino di perla*, non per la pubblicità attorno all'evento ma perché abitualmente amo utilizzare il poco tempo a disposizione per trarre qualche emozione dalla pittura, dalla musica, dalla danza. Queste le mie emozioni di ieri. Mi sono vista inglobata in un enorme meccanismo commerciale in cui tutto, e dico tutto, era solo orientato ad aumentare il profitto: visitatori in numero eccessivo fatti entrare a scaglioni ogni 10 minuti, controlli capillari sull'uso di cellulari e iPad o ebook, divieto di comprare prima (e quindi portare in mostra) il catalogo della mostra, informazioni riferite alle opere scritte su cartelloni completamente al buio o con scarsa illuminazione: praticamente illeggibili. Il tutto per evitare che le persone potessero arrivare già documentate alla mostra e costringerle quindi a prendere guide o audiogui-

⁶ www.minimaetmoralia.it/wp/la-ragazza-con-lorecchino-di-perla-marketing-o-conoscenza/comment-page-1/#comment-515382.

de. Personalmente sono stata fermata, avevo l'iPad con file pdf (come faccio sempre quando visito una mostra) contenente informazioni che avevo reperito in autonomia, ho dovuto spegnere l'iPad, per fortuna avevo stampato il file, che mi è stato verificato. Il tutto in barba a ogni rispetto delle opere d'arte (mi chiedo se non anche della sicurezza dei locali del meraviglioso palazzo storico) soggette al respiro di troppi visitatori che potevano avvicinarsi senza alcuna precauzione alle opere. Emozioni? Una grande pena per opere d'arte e luoghi che decisamente meritano più rispetto: non mi era mai capitato di uscire amareggiata da una mostra. Normalmente amo visitare piccoli e sconosciuti musei che mi hanno regalato bellissimi pomeriggi: tornerò sulla retta via».

Esibire la *Ragazza con l'orecchino di perla* (ma anche la *Gioconda*, o il *David* di Michelangelo) come una reliquia magica, isolata e irrrelata, non ha nulla a che fare con la conoscenza. E, anche se ci sono in fila centinaia di migliaia di persone, tutto questo ha anche poco a che fare con un'emozione autentica, spontanea, non indotta. Possiamo non vedere il problema, sul momento: tutto, anzi, congiura perché non lo vediamo. Ma, sul medio e poi sul lungo periodo, gli alberi si riconosceranno dai frutti: il marketing produce clienti, inconsapevoli e tendenzialmente infantili, mentre la conoscenza aiuta a formare cittadini consapevoli, disposti a lavorare alla propria maturazione.

Non sempre chi si riempie la bocca della «cultura» lo fa con l'obiettivo di far diventare davvero colti – cioè più critici e più liberi – i suoi concittadini. Il negozio di Firenze della catena alimentare Eataly, aperto nel dicembre 2013, ha legato la propria immagine al Rinascimento: «Eataly presenta il Rinascimento», si legge all'ingresso del supermercato – che ha preso il posto della più grande libreria della città. Esattamente come fa McDonald's, che a Roma cita le rovine classiche e in Toscana i cipressi, anche la catena di Oscar Farinetti si mimetizza. Lo fa con lo stesso grado di fantasia (minima) e omologazione commerciale (massima). E visto che Firenze vive da secoli alle spalle del mito usuratissimo del Rinascimento, a cosa altro pensare per il nuovo negozio? «Antonio Scurati, celebre scrittore e professore universitario, ha curato in esclusiva per Eataly un percorso museale che racconta i luoghi, i valori e le figure storiche che hanno contribuito al periodo artistico e culturale più fulgido di sempre», recita un cartello. E lasciamo stare l'idea che la storia sia una *top ten*: la cosa imperdonabile è definire «percorso museale» alcuni piccoli pannelli appesi intorno alla scala che sale al primo piano, e fruibili (unico particolare... «museale») anche attraverso

un'audioguida con la viva voce del «celebre scrittore e professore». Ma non era meglio provare a dialogare con Firenze, invece che farne il riassunto? Non siamo a Sydney, o a Pechino: perché mai un fiorentino o un turista dovrebbero perdere tempo a sentire una sfilza di inevitabili banalità invece di andare a conoscere con i propri occhi il Rinascimento, che si trova a pochi metri? La cosa diventa imbarazzante quando si inizia a leggere. Un fiume di aneddoti triti e ritriti (e raccontati senza comprenderli: come quello sui crocifissi di Donatello e Brunelleschi, che manca del finale), riassuntini da Wikipedia, slogan a effetto (Lorenzo il Magnifico è «una scimmia squisita»), tentativi penosi di stupire (il David di Donatello è definito «rilievo a tutto tondo», ed è fotografato dal lato b). Un bignamino del Rinascimento da terza media, ma raccontato come se fosse una rivelazione storico-letteraria. Sul sito di Eataly Firenze, poi, la cosa diventa tragica. «Gli otto valori del Rinascimento secondo Scurati» sono un rosario di errori madornali, in un italiano che non può essere del «celebre scrittore». Uno si chiede: cos'è esattamente il Rinascimento? Una sorta di *brand* buono per nobilitare veri *brand* commerciali, o una realtà storica da conoscere criticamente? E il problema non è un'inesistente «purezza» o «sacralità» della cultura, né la paura di contaminare Brunelleschi con il salame: il problema è l'obiettivo finale dell'operazione. Quell'obiettivo è aumentare la conoscenza, o sfruttare un'icona? Se lo stesso supermercato avesse – che so – regalato biglietti per i musei o per l'Opera, o finanziato un restauro o avesse semplicemente previsto una sezione di libri sul Rinascimento non ci sarebbe stato niente da dire. Il fine sarebbe stato egualmente, e trasparentemente, commerciale, ma almeno il risultato non sarebbe stato contro la conoscenza. Non è, tuttavia, un caso se si è scelta la strada opposta: non favorire la cultura, ma costruirne un succedaneo e sfruttarlo. Una diffusa retorica oppone le «emozioni» alla conoscenza, che viene guardata con sospetto e screditata con ogni mezzo. Ma è proprio la conoscenza, la sua crescita, l'unico metro attendibile con cui misurare le infinite iniziative di «valorizzazione» del patrimonio che ci vengono incessantemente proposte.

È dunque vitale lottare per la tutela materiale del patrimonio, ma se non saremo attenti anche alla sua tutela immateriale, e cioè a difenderne la capacità di generare conoscenza e a impedirne la mercificazione, l'avremo perduto anche se sarà perfettamente conservato.

La città al centro

di Piero Fassino

Presidente Anci, Associazione nazionale Comuni italiani

Soprattutto in un momento di crisi, in cui gli effetti delle povertà urbane si ripercuotono sull'azione degli amministratori locali, è impossibile ripensare allo sviluppo urbano senza affrontare nodi, come la mobilità e l'*housing* sostenibile, che incidono fortemente sulla qualità della vita e sui bilanci delle famiglie. Il ripensamento di quartieri e spazi in crisi non può prescindere da un intervento forte sul patrimonio abitativo che rappresenta una delle principali fonti di emissioni, non solo in Italia, e che può diventare un terreno di sperimentazione per azioni innovative e partecipate, capaci di tradurre su ampia scala i principi della *smart city* con benefici concreti sulle fasce più deboli

Nel giro di pochi anni l'innovazione urbana è passata dall'essere tema di discussione per addetti ai lavori a vera e propria priorità politica per i diversi livelli di governo interessati dagli effetti delle politiche di *governance* urbana. L'accento posto sul tema della *smart city* da parte di un numero crescente di amministrazioni locali di città di medie e grandi dimensioni ha reso questo paradigma un elemento strategico di quel processo di ripensamento dei contesti urbani avviato, a livello centrale, con il dibattito sull'agenda urbana e le città metropolitane e, a livello locale, con interventi e politiche innovative capaci di coniugare sostenibilità e qualità della vita in un numero crescente di città. L'azione di confronto tra differenti contesti urbani, sostenuta dall'Anci grazie al suo Osservatorio nazionale sulla *smart city*, ha messo in luce la dimensione non solo tecnologica del tema attraverso un accento costante sull'innovazione sociale e l'impatto

sulle persone di una città che si distingue per la capacità di visione strategica e per la sua vivibilità. Non esiste *smart city* senza che i cittadini siano realmente coinvolti nel miglioramento dell'ambiente, della mobilità e del patrimonio abitativo: le diverse dimensioni dell'innovazione urbana si intrecciano in politiche integrate capaci di ripensare se stesse non soltanto a partire dalle dotazioni infrastrutturali, ma dalla loro capacità di creare inclusione e spirito di comunità. Soprattutto in un momento di crisi, in cui gli effetti delle povertà urbane si ripercuotono sull'azione degli amministratori locali, è impossibile ripensare allo sviluppo urbano senza affrontare nodi, come la mobilità e l'*housing* sostenibile, che incidono fortemente sulla qualità della vita e sui bilanci delle famiglie. L'accento sempre più deciso posto dall'Ue nella sua programmazione economica, sulla riqualificazione energetica e il contrasto all'esclusione sociale lasciano intravedere la necessità di un approccio coordinato, su scala europea e nazionale, sul tema dell'abitare sostenibile in chiave economica, ambientale e sociale. Il ripensamento di quartieri e spazi in crisi non può prescindere da un intervento forte sul patrimonio abitativo che rappresenta una delle principali fonti di emissioni, non solo in Italia, e che può diventare un terreno di sperimentazione per azioni innovative e partecipate, capaci di tradurre su ampia scala i principi della *smart city* con benefici concreti sulle fasce più deboli. Costruire la *smart city* dal basso non è solo uno *slogan* per richiedere maggiore condivisione delle scelte in tema di rilancio urbano, ma una vera e propria indicazione su quale direzione deve avere ogni intervento che intende contribuire al miglioramento delle città in cui viviamo. Rispondere alle sfide poste dai cambiamen-

«Mai come oggi è soprattutto su scala urbana che si gioca la competizione internazionale. Solo il confronto continuo tra esperienze e interventi realizzati nei territori può coniugare innovazione diffusa ed effetti concreti sulla vita delle persone»

ti sociali e demografici che attraversano il proprio territorio tramite un utilizzo sapiente delle tecnologie, è la molla che ha spinto decine di sindaci a intraprendere il percorso verso la *smart city* per generare sviluppo economico locale e definire un piano di Welfare urbano condiviso e integrato. Il coinvolgimento dei privati e degli attori economici del territorio si è rivelato decisivo, tra i vari ambiti, soprattutto nei progetti di riqualificazione edilizia e spaziale nei quartieri, tema che ha decisamente contribuito a riaffermare nel giro di pochi anni l'Italia come uno dei primi tre Paesi in Europa (assieme a Gran Bretagna e Spagna) per numero di progetti *smart* e per la loro diffusione del territorio, come rimarcato anche dallo studio Mapping the smart cities in the Eu realizzato dal Parlamento europeo. Le ragioni di questo successo, insperato solo fino a pochi anni fa, stanno nella taglia degli interventi e nella particolare struttura del tessuto urbano del nostro Paese che ha aperto la strada alla diffusione degli interventi in un numero maggiore di città medie su settori specifici come l'efficientamento energetico e la valorizzazione del patrimonio abitativo, piuttosto che a privilegiare solo i centri più grandi. Ciò non esclude il permanere di criticità diffuse e la percezione di una sostanziale distanza fra la programmazione di molti di questi interventi (che spesso non saranno completati entro un decennio) e le attuali emergenze sociali ed economiche

dei territori, ma l'avvio di una *governance* sul medio e lungo periodo si percepisce come un fattore positivo e per larga parte inedito nel nostro Paese. Anche a tale riguardo, la collaborazione tra pubblico e privato e il costante coinvolgimento dei cittadini può contribuire a migliorare la percezione sul futuro dei territori, con effetti positivi sui mercati immobiliari e, più in generale, sull'attrattività e la competitività del territorio. Mai come oggi è soprattutto su scala urbana che si gioca la competizione internazionale e solo il confronto continuo tra esperienze e interventi realizzati nei territori può coniugare innovazione diffusa ed effetti concreti sulla vita delle persone. Tocca ai governi locali tradurre in interventi concreti le priorità di Europa 2020 e i nuovi obiettivi su clima ed energia dell'Ue. Settori come l'*housing* e la mobilità rappresentano dei banchi di prova fondamentali per affrontare in maniera coordinata le sfide della sostenibilità ambientale, economica e sociale. Fare rete tra le città è la priorità che l'Anci ha riaffermato negli ultimi anni per trovare soluzioni condivise, ma soprattutto per individuare approcci tecnologici e di *governance* più efficaci per i differenti contesti territoriali. In parallelo, tenere viva l'attenzione dei vari livelli di governo fino all'Unione europea sugli effetti concreti di questi interventi e sulla declinazione tricolore dell'etichetta *smart*, fatta non di mera infrastrutturazione tecnologica ma di attenzione alle persone e alle comunità, rappresenta la migliore garanzia per assicurare futuro a un contenitore capace di restituire dinamicità e vigore a un numero sempre maggiore di contesti urbani.

Luciano Pezzotti*è ambasciatore d'Italia in Afghanistan*

L'IMPEGNO ITALIANO IN UN PAESE IN FIERI

In dieci anni di presenza in Afghanistan, l'Italia ha contribuito in maniera sostanziale alla ricostruzione delle infrastrutture e delle istituzioni del paese asiatico, con un impegno che si è realizzato tanto a livello militare quanto civile nonostante la complessità della situazione sul terreno. La conclusione della missione ISAF entro la fine del 2014 costituirà un momento cruciale per il futuro dell'Afghanistan e un'occasione per ridefinire i termini dell'impegno occidentale in una realtà ancora in divenire ma in costante, sebbene lento, miglioramento. Un disimpegno occidentale finirebbe per fare il gioco dell'insorgenza di matrice talebana.

L'ormai più che decennale impegno italiano in Afghanistan nelle sue componenti militare e civile è destinato a lasciare il segno nelle menti e nei cuori del popolo afgano quanto l'aver ospitato a Roma, nel XX secolo, i rappresentanti delle ultime due dinastie reali in esilio, senza dimenticare il ruolo determinante del nostro paese per assicurare il rientro in patria dell'ultimo re, Zaher Shah, nell'aprile 2002, primo passo della transizione verso la prima presidenza Karzai. Si è trattato di un impegno che ha contribuito, quindi, a rafforzare ulteriormente un'amicizia sincera, perché tale viene considerato in Afghanistan il rapporto con l'Italia, che è stata tra i primissimi paesi a stabilire relazioni diplomatiche con Kabul nel 1921.

Con l'approssimarsi del termine della missione ISAF (International Security Assistance Force) a guida NATO, a fine 2014, possiamo dunque cercare di tracciare un consuntivo della nostra partecipazione e vedere le prospettive del nostro possibile futuro impegno in un paese ancora bisognoso del sostegno internazionale nonostante i progressi raggiunti. L'annuncio della quinta e ultima fase della transizione (*Inteqal*), lo scorso giugno, ha segnato il completo trasferimento della responsabilità della si-

curezza del paese alle forze afgane, rappresentando un momento cruciale della decennale presenza militare internazionale. Dal termine del regime talebano, infatti, l'Afghanistan è tornato finalmente sotto la piena sovranità del suo governo, anche se per alcuni aspetti, quali il controllo dello spazio aereo e delle infrastrutture aeroportuali, si dovrà ancora attendere gennaio 2015.

L'impegno militare e civile italiano in questi ultimi anni si è concentrato nella regione occidentale del paese, del quale le nostre Forze Armate hanno la responsabilità attraverso il Comando che risiede a Herat. Si tratta di un'area dalle problematiche complesse, a confine con Iran e Turkmenistan, dove sia i nostri militari sia i nostri rappresentanti della Cooperazione allo sviluppo hanno saputo farsi apprezzare dagli afgani per il genuino impegno a favore dei bisogni quotidiani della popolazione locale che le autorità locali hanno difficoltà a soddisfare. Limitare la valutazione al solo aspetto militare, benché sia stato preponderante, farebbe un grave torto all'impegno profuso in campo civile in questi anni dai tanti italiani, sia militari attraverso il PRT (Provincial Reconstruction Team) di Herat che civili attraverso l'UTL (Unità Tecnica Locale) dell'ambasciata italiana; quest'ultima in questi ultimi dieci anni ha investito oltre 600 milioni di euro in progetti che hanno riguardato ospedali, scuole, sviluppo agricolo, difesa dei diritti umani, infrastrutture viarie, sostegno al buongoverno, formazione nel campo della giustizia ecc.

Nei prossimi cruciali mesi, tra le elezioni presidenziali di aprile e la fine della missione ISAF, con conseguente drastica riduzione della presenza militare internazionale sul terreno, non mancheranno certo momenti difficili per questo paese. L'insorgenza di matrice talebana, e non solo, tenterà qualche colpo di coda apparentemente diretto a saggiare la tenuta "fisica" delle forze di sicurezza afgane (ANSF) ma in realtà finalizzato a verificare quella "psicologica" di un intero popolo che ancora ricorda le fasi della guerra civile e l'arrivo dei talebani negli anni successivi al ritiro dell'esercito sovietico. Non mancheranno, allora, passaggi difficili anche per quel che concerne il giudizio da parte delle opinioni pubbliche e delle classi politiche di quei paesi, fra i quali anche l'Italia, che più hanno contribuito alla lenta ma costante resurrezione dell'Afghanistan. Non si può

NEI PROSSIMI MESI

L'INSORGENZA DI MATRICE
TALEBANA, E NON SOLO,
TENTERÀ QUALCHE COLPO
DI CODA APPARENTEMENTE
DIRETTO A SAGGIARE LA
TENUTA "FISICA" DELLE
FORZE DI SICUREZZA
AFGANE MA IN REALTÀ
FINALIZZATO A VERIFICARE
QUELLA "PSICOLOGICA"
DI UN INTERO POPOLO

escludere, infatti, che possa serpeggiare il dubbio di avere sprecato inutilmente a favore di questo “amico sincero” vite umane e risorse finanziarie senza ottenere risultati soddisfacenti in termini di stabilità e sviluppo socioeconomico del paese. Sarà proprio in quei momenti che occorrerà affidarsi a una “visione dinamica” delle prospettive politiche e ricordare come l’Afghanistan sia ancora un paese *in fieri*, che si sta lentamente riprendendo, in ogni ambito, dopo tre decenni di guerre e orrendi crimini che non hanno risparmiato nessuna famiglia e nessuna istituzione di uno Stato che deve ancora formare una propria leadership.

Abbandonarsi alla frustrazione di una “guerra non vinta” sarebbe un imperdonabile errore strategico.

Ed è, purtroppo, proprio ciò a cui mira l’insorgenza per replicare quanto accaduto nei primi anni Novanta del XX secolo dopo la guerra civile: allora, i talebani riuscirono a imporsi proponendo un regime medievale e oscurantista che questa popolazione fu paradossalmente ben lieta d’acceptare in mancanza d’alternative che potessero mettere fine al caos. Occorre anche considerare che l’Afghanistan ha le potenzialità per tornare a giocare in futuro un ruolo più incisivo nell’Asia centrale, non solo grazie alla sua indiscussa posizione strategica, riconosciuta sin dai tempi di Alessandro Magno fino a quelli del Grande gioco tra gli imperi russo e britannico nel XIX secolo, ma soprattutto grazie alle sue ingenti risorse minerarie che superano, con stime al ribasso, il trilione di dollari.

Il nostro impegno civile e militare non dovrebbe esaurirsi al termine della missione ISAF laddove il nostro Parlamento dovesse confermare le intenzioni dei governi che si sono succeduti dal 2012, mantenendo il nostro focus sempre a Herat, nel quadro della missione post ISAF, Resolute Support, ancora in corso di pianificazione ma che dovrebbe essere finalizzata a formare le forze di sicurezza afgane.

L’importanza degli indiscussi risultati e delle prospettive della nostra presenza militare non deve tuttavia far dimenticare gli altrettanto straordinari risultati ottenuti nel campo civile dalla Cooperazione allo sviluppo della Farnesina e i suoi programmi futuri. Per il suo tramite, infatti, l’Italia ha ottenuto risultati mirabili, come accennato prima, in settori di vitale importanza, quali: salute, giustizia, istruzione, infrastrutture e tutela dei diritti umani, anzitutto di donne e bambini. Il rispetto dei diritti delle donne è stato peraltro da noi dichiarato, alla Conferenza di Tokyo del

ABBANDONARSI ALLA
FRUSTRAZIONE DI UNA
“GUERRA NON VINTA”
SAREBBE UN IMPERDONABILE
ERRORE STRATEGICO

2012, come il principale elemento di condizionalità del nostro futuro impegno civile in Afghanistan, in ragione di circa ulteriori 220 milioni di euro in progetti di sviluppo per il prossimo triennio.

Nel fare ciò, l'Italia aveva soprattutto a mente il credito d'aiuto da 150 milioni di euro che ci apprestiamo a concedere, auspicabilmente entro i primi mesi del 2014, e con il quale saranno realizzate importanti opere infrastrutturali funzionali alla crescita socioeconomica proprio della regione Ovest dell'Afghanistan, tra cui l'aeroporto di Herat, che potrà così divenire un *hub* internazionale, e importanti reti stradali di collegamento tra i vari distretti di quella regione.

L'Italia, inoltre, ha svolto negli anni un ruolo cruciale nella riforma del sistema giudiziario afgano, con decine di funzionari inviati ogni anno nel nostro paese per corsi di formazione, o nella riqualificazione delle strutture sanitarie, come l'ospedale Isteqlal di Kabul, raso al suolo durante la guerra civile e da noi ricostruito e tutt'oggi supportato per ulteriori miglioramenti qualitativi. Senza dimenticare, ovviamente, i tanti studenti afgani che ogni anno frequentano le università italiane, soprattutto quelle di Perugia, grazie alle borse di studio offerte dal ministero degli Affari esteri, o gli ufficiali afgani che da Kabul raggiungono Modena per essere formati nella sua prestigiosa accademia militare. Si tratta solo di esempi tratti dal *mare magnum* dei nostri interventi di cooperazione che hanno lasciato il segno in questo paese, così come il sacrificio delle svariate migliaia di soldati italiani che si sono alternati a prestare servizio in Afghanistan.

Talvolta tale dedizione al servizio e l'entusiasmo dell'impegno hanno condotto alcuni dei nostri italiani al sacrificio della propria vita, tra cui voglio ricordare l'ultima in ordine di tempo, la funzionaria dell'ONU Barbara De Anna, morta dopo una straziante agonia durata un mese per le ferite arrecatele da un attentato a Kabul il 24 maggio scorso. A lei e a tutti i nostri soldati rimasti uccisi andrà per sempre il nostro più caro ricordo e più sentito riconoscimento per aver contribuito a mantenere alta l'immagine del nostro paese in Afghanistan.

L'ITALIA HA SVOLTO NEGLI ANNI UN RUOLO CRUCIALE NELLA RIFORMA DEL SISTEMA GIUDIZIARIO AFGANO

Alessandro Gaudiano

*è capo della Task Force Afghanistan, Pakistan e Myanmar
della Direzione Generale per la Cooperazione
allo Sviluppo del ministero degli Affari esteri*

COSA LASCIAMO IN AFGHANISTAN IN TERMINI DI SOLIDITÀ ISTITUZIONALE E PROGRESSO SOCIALE

I dodici anni di cooperazione civile dispiegata dall'intera comunità internazionale in Afghanistan hanno permesso di conseguire risultati importanti: la ricostruzione delle strutture dello Stato, l'estensione a più larghi strati della popolazione di diritti fondamentali quali quelli all'istruzione e alla sanità, la crescita economica. L'azione italiana si è esplicata principalmente nel sostenere le funzioni essenziali dello Stato, soprattutto quella giudiziaria, nel favorire lo sviluppo e le connessioni stradali delle aree marginalizzate del paese, nel promuovere la salute e la parità di genere. La via da percorrere rimane ancora lunga, ma il popolo afgano dispone adesso di una generazione istruita e consapevole, in possesso delle potenzialità necessarie a non vanificare gli sforzi di questi anni.

Per un'analisi di cosa lasciamo in Afghanistan in termini di solidità istituzionale e di progresso sociale dopo dodici anni di cooperazione civile occorrono almeno due premesse e una considerazione: anzitutto che in Afghanistan, più che altrove, l'impegno dell'Italia è stato sinergico, coordinato e in ampia misura trasfuso nello sforzo collettivo dell'intera comunità internazionale, chiamata, nel 2001, non già a sostenere uno Stato fragile, ma a una vera e propria azione di *state-building*, se non di *nation-building*. Senza aver presente tale circostanza, è impossibile comprendere la dimensione e la natura dei problemi affrontati e delle risposte date. La seconda premessa, collegata alla prima, è che i risultati vanno commisurati non già alle aspettative del 2001, nate sull'entusiasmo per la caduta del regime talebano, bensì a una situazione di partenza e a una serie di vincoli politici, socioeconomici e di sicurezza che all'inizio non erano percepiti con chia-

rezza, ma che sono emersi negli anni successivi in tutta la loro drammaticità. Da queste premesse nasce la considerazione, sancita negli impegni di Tokyo del luglio 2012, che, mentre la missione militare si avvia al proprio termine, quella civile non può disimpegnarsi dal paese, in cui abbiamo sostenuto, con risorse finanziarie e umane importanti, la ricostruzione dello Stato, ma di uno Stato giovanissimo, poggiato oggi su basi ancora fragili, che rischierebbero di non reggere in assenza del sostegno internazionale.

Su tale sfondo, il lascito più importante sul piano istituzionale dell'impegno di questi dodici anni è proprio quello della ricostruzione delle strutture dello Stato: oggi l'Afghanistan ha un presidente e un Parlamento eletti, un esecutivo e un potere giudiziario, un'esile struttura di governance decentrata, ma radicata a livello di villaggio. Certamente, tali strutture sono limitate nello svolgimento delle loro funzioni da capacità ancora ridotte, corruzione, dinamiche di gestione del potere largamente improntate a logiche personalistiche e di appartenenza clanica e tribale, nonché dalla presenza di centri di potere non formali, spesso appoggiati sulla forza delle armi, o profondamente radicati nel tessuto sociale, che in larga misura sono ancora in grado di disputare allo Stato l'esercizio del potere. Non si può negare che spesso la popolazione percepisca i rappresentanti dello Stato come assenti, distanti od oppressivi.

Certamente ci si può domandare se il processo politico avviato a Bonn alla fine del 2001 potesse avere degli sbocchi diversi e se vi siano stati degli errori nel disegnare un modello statale di tipo moderno e centralizzato che la realtà sociopolitica afgana stenta a far funzionare. Occorre tuttavia anche riconoscere che decenni di guerra civile avevano comunque sconvolto le strutture afgane tradizionali e che i vincoli delle realtà di potere sul terreno hanno rappresentato un fattore con cui la comunità internazionale ha dovuto fare i conti.

La nuova struttura statale, costruita sulla base della Costituzione del 2004, ha avuto in ogni caso il merito di sostenere l'avvio di un percorso di emancipazione delle donne, di quella metà della popolazione afgana che, tradizionalmente marginalizzata, negli anni del regime talebano era stata sottoposta a terribili e violente vessazioni, a un grado che aveva impressionato il mondo intero.

IL LASCITO PIÙ IMPORTANTE
SUL PIANO ISTITUZIONALE
DELL'IMPEGNO DI QUESTI
DODICI ANNI È QUELLO
DELLA RICOSTRUZIONE
DELLE STRUTTURE DELLO
STATO: OGGI
L'AFGHANISTAN HA
UN PRESIDENTE E UN
PARLAMENTO ELETTI,
UN ESECUTIVO E UN
POTERE GIUDIZIARIO

Rispetto a tale recente passato, la Costituzione afgana del 2004 sancisce l'uguaglianza di fronte alla legge tra uomini e donne. La stessa Carta costituzionale garantisce una significativa presenza femminile in Parlamento. Le donne sono oggi 69 su 249 nella Camera bassa e 28 su 102 nella Camera alta, ossia quasi il 28% del totale. È stato anche introdotto un corpus legislativo specifico a tutela dei diritti delle donne, che include la legge per l'eliminazione della violenza contro le donne (EVAW), del 2009. La legge ha introdotto ben ventidue tipologie di crimini perseguibili dalla giustizia, tra cui il matrimonio non consenziente, il matrimonio di minori, la vendita di donne dietro il pretesto del matrimonio, la violenza sessuale e i maltrattamenti fisici. Certamente, l'impianto legislativo posto a tutela dei diritti femminili trova evidenti difficoltà di applicazione pratica, dovendosi scontrare spesso con barriere culturali, pregiudizi e presunti dogmi religiosi, che tendono a perpetuare la condizione di subordinazione delle donne. Il ministero degli Affari femminili, sede istituzionale per la tutela e la promozione dei diritti delle donne, resta un dicastero senza portafoglio che, non potendo contare su risorse proprie e una vera amministrazione, risulta spesso poco incisivo nella sua azione.

Tuttavia, seppur in misura ancora limitata, vi sono donne che ricoprono incarichi di rilievo nell'amministrazione afgana (si pensi al procuratore di Herat, Maria Bashir, al presidente della Commissione nazionale per i diritti umani, Sima Samar, all'ex governatore della provincia di Bamiyan, Habiba Surobi, ora dimessasi per concorrere alla vicepresidenza). Ma ancora più contano forse le 51.000 insegnanti donne e le migliaia di nuovi quadri femminili dell'amministrazione afgana che, con la loro stessa presenza, rappresentano un fattore di cambiamento di quel contesto socio-culturale che le norme puntano a far evolvere.

Sul piano del progresso sociale, la presenza dello Stato e il sostegno finanziario della comunità internazionale hanno portato a risultati che restituiscono alla popolazione afgana le condizioni di base dello sviluppo umano, istruzione e sanità. Inoltre, i miglioramenti hanno inciso in misura più che proporzionale proprio sulla popolazione femminile. L'istruzione rappresenta il maggior successo in assoluto. Secondo gli studi più recenti, dal 2001 la scolarizzazione è aumentata, interessando da circa 1 a 7,8 milioni di persone, di cui 2,8 sono di sesso femminile; se nel 2001 l'iscrizione scolastica era accessibile a solo il 3% delle ragazze, oggi più del 64% delle bambine frequentano la scuola elementare. Nel 2002 vi

erano solo 21.000 insegnanti, per lo più sottoqualificati, a fronte di una popolazione scolastica potenziale di 240 alunni pro capite. Oggi lo Stato afgano ha un corpo di 180.000 insegnanti, che hanno ricevuto una formazione apposita.

Per la sanità, l'85% della popolazione vive ora in distretti con accesso ai servizi sanitari di base. L'accesso all'acqua in condizioni di salubrità è aumentato dal 22% nel 2000 al 50% nel 2011. L'aspettativa di vita è passata da 45 a 49 anni. La mortalità infantile sotto i cinque anni è diminuita da 161 a 97 per 1000 nati vivi. Il tasso di mortalità materna (numero di madri che muoiono ogni 100.000 nascite) è più che dimezzato, scendendo da 1000 nel 2000 a 460 nel 2010. Il tasso di fecondità totale (numero di figli per donna), il cui elevato valore spesso ostruisce la strada dell'emancipazione lavorativa e dell'istruzione superiore, è diminuito da 7,7 a 6 tra il 2000 e il 2012.

In generale, la popolazione afgana ha avuto, in questi anni, la possibilità di veder migliorare concretamente le proprie condizioni di vita, grazie alle migliaia di microprogetti che, anche nei più remoti villaggi, sono stati individuati dalle comunità locali e finanziati dai donatori attraverso il più vasto programma di sviluppo rurale su base comunitaria mai lanciato, il National Solidarity Programme: il pozzo o il canale di irrigazione costruiti dalla comunità con i fondi del programma hanno rappresentato, per moltissimi afgani, la prima manifestazione positiva dello Stato in tre decenni.

Se l'accesso ai servizi di base configura un enorme progresso sociale, i risultati conseguiti sotto il profilo del progresso economico sono pure rilevanti, ancorché necessitino di una lettura più complessa: la crescita del prodotto interno lordo nei dieci anni tra il 2003 e il 2012 è stata in media del 9,2%, con una notevole volatilità annuale, dovuta all'influenza delle condizioni meteorologiche sull'agricoltura, che incide per quasi il 30% del PIL: una media comunque ragguardevole, ma per cui occorre porre dei *caveats*: essa è dovuta in parte alla presenza militare internazionale, che ha stimolato la domanda, ed è distribuita in maniera ineguale tra la popolazione: il tasso di povertà, pur a livelli reddituali superiori a quelli del 2001, è rimasto stabile negli ultimi anni al 36%. Nei prossimi anni, terminata la presenza militare, la Banca mondiale calcola che il PIL dovrebbe crescere del 4-6% annuo. L'obiettivo è quello di imboccare,

LA POPOLAZIONE AFGANA HA AVUTO, IN QUESTI ANNI, LA POSSIBILITÀ DI VEDER MIGLIORARE CONCRETAMENTE LE PROPRIE CONDIZIONI DI VITA, GRAZIE ALLE MIGLIAIA DI MICROPROGETTI FINANZIATI ATTRAVERSO IL NATIONAL SOLIDARITY PROGRAMME

grazie a investimenti mirati nell'agricoltura, nelle infrastrutture e nel settore minerario, un sentiero di crescita economica sostenibile, in grado di generare le imposte necessarie al finanziamento del bilancio statale per i servizi essenziali, sicurezza, istruzione, sanità, e di assorbire la manodopera che si affaccia sul mercato del lavoro.

Nell'ambito dello sforzo collettivo della comunità internazionale, l'azione di cooperazione civile italiana si è caratterizzata, in coordinamento e sinergia con gli altri attori italiani e internazionali, per un impegno mirato ad alcuni settori fondamentali: governance e Rule of Law, per la ricostruzione delle funzioni statuali; sviluppo rurale, da cui dipendono le condizioni di vita della maggior parte della popolazione afgana e dove si concentra la povertà; infrastrutture di trasporto, per connettere un paese frammentato; sanità e sostegno ai gruppi vulnerabili, per rispondere ai bisogni di base degli strati più svantaggiati della popolazione. Metodologicamente la cooperazione italiana ha puntato, per prima, ad accelerare l'"afganizzazione" dell'opera di ricostruzione del paese, domandando alle autorità afgane di assumere, pur con i dovuti controlli, le responsabilità a esse spettanti.

Essa si è caratterizzata anche, in molti casi, per una scelta esplicita in favore delle comunità più marginalizzate e delle componenti più vulnerabili della società afgana, in primis le donne. Nell'assolvimento di tale compito, sono stati investiti in dodici anni circa 650 milioni di euro a dono e 30 milioni di crediti di aiuto, di cui circa 530 sono stati, ad oggi, erogati.

Se alla fine del 2001 l'esigenza primaria era di assistere una popolazione allo stremo, molto presto la comunità internazionale, e con essa la cooperazione italiana, si è volta all'esigenza di assicurare prima di tutto le funzioni essenziali dello Stato. Tale priorità è stata perseguita anzitutto attraverso il sostegno al bilancio statale afgano, cui l'Italia ha contribuito nel corso degli anni con 80 milioni di euro. Per comprendere il significato di tale aiuto, che è stato gestito sotto i controlli della Banca mondiale, occorre considerare che lo stipendio di un maestro è di 150 dollari al mese, il personale sanitario è pagato tra i 200 e i 400 dollari mensili, mentre la costruzione di una scuola va dai 120.000 ai 250.000 dollari. Il nostro contributo, ancorché ovviamente non distinguibile all'interno del budget da quello degli altri donatori, è quindi equivalente a otto anni di stipendio per 66.000 insegnanti, ovvero circa un terzo del corpo docente afgano, oppure per circa 30.000 operatori sanitari, o alla costruzione di circa 400 scuole.

Ma l'Italia ha anche operato in maniera mirata, nei primi anni della ricostruzione, a favore della più delicata e oggettivamente difficile delle funzioni statuali: quella giudiziaria. È ben vero che tale funzione è ancor oggi ben lungi dall'essere esercitata con standard accettabili, ma è anche innegabile che lentamente vi sono stati dei miglioramenti, grazie a un'azione formativa che, fino al 2010, ha coinvolto più di 8500 operatori di giustizia, all'adozione di un nuovo codice di procedura penale e di un nuovo codice minorile, alla costruzione a Kabul di un centro di riabilitazione per minori e di una sua sezione "sperimentale" aperta, all'istituzione della prima Unità per contrastare la violenza contro le donne (EVAW) all'interno della procura generale di Kabul e dell'Ufficio della procura generale di Herat, al supporto all'associazione forense afgana (AIBA) che ha permesso l'erogazione di patrocinio legale gratuito ai meno abbienti.

L'Italia si è anche impegnata sin dall'inizio nel miglioramento della rete di trasporti per il superamento dei problemi di connessione interna in un paese da sempre storicamente frammentato: in tale azione, ha anzitutto operato la scelta di investire direttamente nella responsabilizzazione del ministero dei Lavori pubblici afgano, evitando l'alternativa, più rapida ma meno sostenibile, di progetti paralleli ed esterni all'amministrazione locale. In secondo luogo ha scelto di puntare sulla connessione di aree storicamente marginalizzate, come quella a prevalenza dell'etnia hazara, oggetto di durissime persecuzioni durante l'era talebana, attraverso la riabilitazione della strada di collegamento tra la capitale Kabul e la principale città hazara di Bamiyan: quando il progetto sarà completato, la distanza di 137 km di quello che era un collegamento chiuso durante i mesi invernali e percorribile in un'intera giornata durante la stagione secca sarà percorribile in circa tre ore e in ogni stagione, restituendo centralità a un'etnia tradizionalmente emarginata.

In un paese dove il 75% della popolazione vive nelle regioni rurali, in cui si concentra l'84% della povertà, è stata una scelta obbligata indirizzarvi gli interventi della cooperazione italiana. Lo strumento principale è stato – anche qui con la scelta di privilegiare l'assunzione di responsabilità afgana – il National Solidarity Programme, gestito dal ministero afgano dello Sviluppo rurale, che l'Italia ha finanziato a tre riprese per complessivi 31 milioni di euro. Il programma ha fatto nascere, nei villaggi afgani,

L'ITALIA HA OPERATO
IN MANIERA MIRATA,
NEI PRIMI ANNI DELLA
RICOSTRUZIONE, A FAVORE
DELLA PIÙ DELICATA E
OGGETTIVAMENTE DIFFICILE
DELLE FUNZIONI STATUALI:
QUELLA GIUDIZIARIA

consigli di sviluppo comunitari e Shure femminili come prime istanze di partecipazione collettiva con la responsabilità di decidere sull'uso delle risorse fornite dal programma a beneficio del villaggio. Alla fine del 2012 erano stati finanziati tramite il primo contributo italiano – 20 milioni di euro – oltre 1700 progetti in quasi 1300 comunità di villaggio composte da 261.000 famiglie e circa 1.300.000 individui in 57 distretti interessati dall'intervento, soprattutto nella provincia di Herat, dove sono stati realizzati quasi 1000 interventi nei seguenti settori: impianti e reti idriche (*water supply and sanitation*) (301 progetti); irrigazione (260); strade rurali (203); elettrificazione (92); attività generatrici di reddito (17).

Un rilievo del tutto particolare ha infine avuto l'azione dell'Italia per la promozione della salute e della parità di genere: valga per tutti l'ospedale Esteqlal di Kabul, struttura di riferimento per circa 1.000.000 di abitanti della capitale, in gran parte di etnia hazara, distrutto durante la guerra e ricostruito dalla cooperazione italiana, in grado di assistere 7750 pazienti al mese, con un'offerta sanitaria rivolta in particolare alle donne: dal reparto di ostetricia con una media di 660 parti al mese al consultorio familiare, che accoglie mediamente 700 donne al mese. Ma la cooperazione italiana ha anche sostenuto l'estensione dei servizi sanitari rivolti alle donne sul territorio nelle province di Herat, Badghis, Baglan e Wardak. Al termine di questa breve descrizione, dopo dodici anni di impegno nel paese centro-asiatico, non si possono negare risultati che hanno concretamente migliorato la vita di milioni di afgani, attraverso un'intelaiatura statale che ha permesso dimensioni di partecipazione e di servizi prima inimmaginabili. Allo stesso tempo non si possono non vedere le debolezze e la fragilità di tale struttura ed è facile estendere all'intero Afghanistan il titolo del Rapporto UNAMA del 2012 sull'attuazione della legge per l'eliminazione della violenza contro le donne: "Still a long way to go". Dopo il 2014, anche se il sostegno della comunità internazionale è previsto che continui, il futuro del paese verrà affidato agli afgani in una misura maggiore di quanto non sia mai stato negli ultimi dodici anni. Ma il popolo afgano chiamato oggi ad assumersi tale responsabilità conta su una giovane generazione che ha frequentato la scuola e studiato, su una popolazione femminile più consapevole dei propri diritti, su un'aspettativa diffusa di un futuro migliore, che rappresentano il lascito più indelebile degli sforzi di questi anni.

DOPO DODICI ANNI
DI IMPEGNO NEL PAESE
CENTRO-ASIATICO, NON
SI POSSONO NEGARE
RISULTATI CHE HANNO
CONCRETAMENTE
MIGLIORATO LA VITA
DI MILIONI DI AFGANI

IL RISIKO DELLA NATO

I RISCHI DELL'EUROPA

di *Giovanbattista Fazzolari*

EUROPA 2014



EUROPA - GUERRA FREDDA



L'Ucraina è una medaglia a due facce. Su un lato è raffigurato un Paese di cultura e tradizione europea, con la propria lingua e con una forte appartenenza di popolo. Sull'altro lato è raffigurata una terra che difficilmente si distingue dalla vicina Russia, dove la popolazione parla russo e spesso si sente più vicina a Mosca che non a Kiev. Queste due anime si ritrovano nei movimenti, filo europeo nelle regioni occidentali e filo russo nelle regioni orientali, che si sono alternati negli ultimi dieci anni alla guida dello Stato.

Gli ucraini hanno le loro buone ragioni, alcune antiche e altre recenti, per avercela con i russi. Fin dal medioevo, l'Ucraina, è una terra che i russi considerano legittimati a dominare, che contendono ai vicini europei e nella quale reprimono con durezza ogni aspirazione di indipendenza. Nel tentativo di cancellarne il tessuto sociale fatto di piccoli proprietari terrieri, l'Unione sovietica di Stalin arrivò a mettere in atto, tra il 1929 e il 1933, quello che passerà alla storia come il "genocidio ucraino" o Holodomor, la "morte per fame", sarebbe a dire la premeditata carestia agricola dell'Ucraina che in quegli anni causò la morte di milioni di persone. Passando ai nostri giorni, il sostegno russo al governo corrotto e inconcludente di Viktor Yanukovich non ha certo giovato ad attenuare lo storico, e spesso giustificato, astio degli ucraini nei confronti della "sorella maggiore".

Dal canto loro, i russi di Mosca e i filo russi dell'Ucraina, considerano la rivolta di Kiev espressione di una minoranza "nazionalista" e non rappresentativa della volontà della maggioranza della popolazione. D'altronde, sotto l'aspetto formale non si può non tener conto che Yanukovich ha vinto le ultime elezioni politiche. Sulla Crimea i russi reputano di avere ragioni addirittura più forti, considerato che si tratta di una terra da sempre fortemente autonoma, a maggioranza russa, che è stata "assegnata" da Kruscev a Kiev solo nel 1954, in anni nei quali i confini tra le repubbliche sovietiche erano più simbolici che reali.

Ma è chiaro a tutti che la vera questione non è stabilire da che parte stia la ragione, ma piuttosto capire le

conseguenze geopolitiche di un esplicito posizionamento dell'Ucraina nell'area Nato. Di questo si tratta, senza finti tatticismi, considerato che fin dal 2005 è stato avviato il "Dialogo intensificato" per l'adesione dell'Ucraina all'Alleanza Atlantica.

Perché la partita è molto più vasta di quella che si sta giocando in questi giorni tra i manifestanti di Piazza Indipendenza a Kiev e quelli pro referendum a Sebastopoli. Si tratta di una partita che coinvolge l'intero

La vera questione non è stabilire da che parte stia la ragione, piuttosto capire le conseguenze geopolitiche di un esplicito posizionamento dell'Ucraina nell'area Nato

scacchiere europeo, iniziata nel 1991 con la fine dell'Unione Sovietica e la vittoria occidentale e americana della guerra fredda.

Per capire meglio la portata degli avvenimenti ucraini è utile fare mente locale sull'Europa del 1989 e confrontarla con quella di questi giorni. Negli anni della "contrapposizione tra blocchi" l'Europa era divisa a metà da una linea che delimitava l'area di influenza sovietica da quella occidentale. Nel giro di pochi anni, a partire dal 1989, la quasi totalità degli ex Paesi socialisti del Patto di Varsavia hanno aderito all'organizzazione militare dell'Alleanza Atlantica. Sfruttando la debolezza della Russia post comunista, la Nato è riuscita a portare i propri confini a ridosso della ex Urss. Con l'adesione nel 2004 dei tre paesi baltici si è perfino infranto il tabù di far aderire all'organizzazione militare occidentale anche dei territori che facevano parte della stessa Unione Sovietica.

Quella seguita dagli Stati Uniti è stata, fin dai primi anni '90, una strategia molto decisa nei confronti di Mosca, volta a guadagnare velocemente terreno e a togliere alla Russia ogni zona

d'influenza in Europa e non solo.

La domanda che si pongono gli analisti, anche e soprattutto americani, è fin dove è possibile spingere questa azione e quale sia il confine non negoziabile da parte russa. L'adesione dell'Ucraina al Patto Atlantico è la mossa conclusiva di questa strategia, perché vorrebbe dire portare la potenza militare occidentale e americana fin dentro il territorio russo, a ridosso delle sue città vitali. Sancendo, in questo modo, la definitiva vulnerabilità della Russia e il suo ridimensionamento come potenza mondiale.

La Russia è così debole da accettarlo? Già nel 2008, in Georgia, in un contesto per molti versi simili, la Russia aveva dato un segnale molto forte che qualcosa era cambiato rispetto agli anni precedenti. Difficile che subisca passivamente gli eventi in Ucraina. E difficile che gli Stati Uniti e l'occidente si spingano oltre davanti a una reazione russa.

Ma d'altro canto, siamo certi che sia questa la strategia migliore per l'Europa? In quale sede è stata concordata? L'Europa ha detto la sua, lo ha fatto l'Italia? Oppure ci siamo ritrovati ad assecondare strategie, spesso fallimentari, scaturite da improbabili think tank d'oltre oceano?

Non sarebbe stato più lungimirante favorire un assetto europeo che tenesse conto delle esigenze di sicurezza di un Paese che conta più di 8000 testate nucleari e che, insieme agli Stati Uniti, è l'unico capace di causare un disastro a livello planetario?

Si sarebbe potuta percorrere la stessa strada seguita alla fine della seconda guerra mondiale con l'Austria, per la quale si è favorito uno status di paese neutrale e fuori dalle contrapposte alleanze militari.

La neutralità, anziché l'adesione alla Nato, dei paesi ex socialisti avrebbe, forse, garantito una stabilità definitiva al continente europeo. Oggi la questione si ripropone, con ancora maggiore forza, per l'Ucraina. Ed è questo il momento che la diplomazia europea giochi il suo ruolo di saggia mediazione tra Stati Uniti e Russia, magari mettendo sul piatto proprio l'ipotesi di uno status speciale di neutralità per Kiev.