

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Nn. 4236 e 4237-A-bis

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE MANTICA)

Comunicata alla Presidenza il 29 ottobre 1999

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2000
e bilancio pluriennale per il triennio 2000-2002 (n. 4237)

**presentato dal Ministro del tesoro, del bilancio
e della programmazione economica**

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e
pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2000) (n. 4236)

**presentato dal Ministro del tesoro del bilancio
e della programmazione economica**

di concerto con il Ministro delle finanze

ONOREVOLI SENATORI. – Il disegno di legge atto Senato n. 4236 costituisce la parte fondamentale e di impostazione della manovra per il triennio 2000-2002.

Il complesso di questa manovra non è condiviso da Alleanza Nazionale e dal Polo per le Libertà per una serie di ragioni che qui motiviamo, premettendo che non si può avviare questa discussione sui documenti di bilancio e sulla finanziaria senza svolgere qualche valutazione sulla situazione politica complessiva nella quale ci troviamo.

La relazione del senatore Giaretta, a nome della maggioranza, risente di un ottimismo un po' forzato che peraltro corrisponde anche alle ultime dichiarazioni rese dal Presidente del Consiglio dei ministri prima che iniziasse la stagione incerta di questa pseudocrisi. A tal proposito, vorrei ricordare che a luglio a Napoli, il Presidente del Consiglio D'Alema rilasciò una dichiarazione di grande rilevanza politica in merito alle manovre per il 2000 quando affermò: «Se vuole mantenere un ruolo di guida la Sinistra deve pensare ad una riforma coraggiosa di pensioni e di Stato sociale» perché «è molto difficile pensare che regga il vecchio modello». Tant'è che aggiunse: «Per difendere l'esistente non c'è bisogno di noi: se non è la Sinistra a governare il cambiamento, sarà il cambiamento a vincere, non la Sinistra».

Si tratta di un'affermazione di cui non troviamo traccia nella legge finanziaria che ci viene proposta. Troviamo invece tradotta un'altra dichiarazione del Presidente del Consiglio: «questa finanziaria passerà alla storia perché non contiene nessuna stangata e nessun aumento di pressione fiscale, perché si è conclusa l'epoca delle leggi finanziarie *«lacrime e sangue»*».

Un ottimismo di facciata che abbiamo riscontrato nella relazione svolta dal relatore di maggioranza. Se si ripensa un attimo a quello che ha detto l'onorevole D'Alema a metà luglio e al fatto che uno dei momenti accesi del dibattito su questa finanziaria è stato se tagliare o meno le pensioni d'oro, si ha una visione del grande mutamento avvenuto nella maggioranza in merito alla manovra finanziaria e di bilancio per l'anno 2000.

Tutto ciò si complica in questi giorni con la crisi o, meglio, con l'aggiustamento della maggioranza in atto. Stiamo parlando di una legge finanziaria frutto dell'impostazione di un Governo, mentre in questi giorni, in queste ore, si parla di costituire un nuovo Governo e di rilanciare la formula dell'Ulivo. Ritenere che la finanziaria non debba essere minimamente influenzata da questa nuova coalizione o da questo nuovo modo di essere delle forze di maggioranza, ci sembra o riduttivo nei confronti della finanziaria, come se quest'ultima fosse un passaggio ordinario di un qualunque provvedimento legislativo, o riduttivo nei riguardi della nuova maggioranza o della nuova filosofia di maggioranza,

perché se questa non va a toccare la finanziaria è evidente che sostanzialmente non cambia nulla dell'impostazione data dal Governo precedente.

Ben diversa è l'impostazione di Alleanza Nazionale che crede fortemente che occorra gestire il cambiamento in atto, guidarlo per rilanciare sviluppo e occupazione, in linea con il contesto europeo, cioè competitivo come sistema paese nei confronti degli altri partner europei.

LO SCENARIO EUROPEO

Alcuni dati illustrano in modo eloquente come negli ultimi anni, a ragione delle politiche economiche restrittive e dirigiste condotte dai governi di sinistra-centro, l'andamento del Paese sia peggiorato rispetto al resto dei 15 Paesi membri dell'Unione europea. Mentre nei dieci anni tra il 1976 ed il 1986, la crescita annua del PIL dell'Italia ha registrato un tasso (il 2,7 per cento) superiore alla media dei «15» (2,1 per cento), nel decennio 1986-1996 è stata appena dell'1,5 per cento (rispetto ad una media dell'Unione europea del 2,2 per cento) e dal 1992 si attesta sull'1 per cento l'anno (o giù di lì) mentre la media dell'Unione europea sfiora il 2,5 per cento. Analogamente, tra il 1976 ed il 1986, l'occupazione è rimasta virtualmente stazionaria nell'Unione europea (principalmente a ragione degli effetti delle crisi petrolifere) ma ha registrato una leggera crescita annua (lo 0,4 per cento) in Italia; nei dieci anni 1986-1996, invece, l'occupazione è cresciuta dello 0,5 per cento l'anno nell'Unione europea nel suo complesso ma si è contratta inesorabilmente dello 0,1 per cento ogni dodici mesi nel nostro Paese. Il rallentamento della crescita del PIL e il passaggio da una creazione ad una perdita netta (su base decennale, ossia di lungo periodo) dell'occupazione si è verificato in un contesto in cui tanto la pressione fiscale e contributiva quanto la spesa pubblica aumentavano di quasi 20 punti percentuali del reddito nazionale - un ritmo molto più elevato di quanto rilevato negli altri Paesi dell'Unione europea. A causa dell'incremento della pressione fiscale e contributiva, dell'espansione della spesa pubblica improduttiva per consumi correnti nonché di una regolamentazione sempre più tentacolare dei mercati (in particolare di quello del lavoro), l'Italia non è riuscita ad agganciarsi alla ripresa economica che nel 1996-1998 ha contrassegnato i maggiori Paesi dell'Unione europea, portando i tassi di crescita annui di Francia, Germania, Gran Bretagna e Benelux a sfiorare il 3 per cento.

In tutti i Paesi dell'Unione europea, negli ultimi dieci anni il percorso verso la moneta unica è stato ispirato da obiettivi nazionali di politica economica interna. In tale solco si è mossa la diplomazia economica del franco e del marco che ha fatto da traino al convoglio dell'euro. A differenza del «Piano Werner», del «serpente monetario» e dello stesso «sistema monetario europeo» degli anni Settanta e della prima metà degli anni Ottanta, la moneta unica non nasce solo come strumento per l'integrazione economica e politica europea, ma come mezzo per da-

re soluzione a problemi di politica economica di Francia e Germania, nonché degli altri Paesi dell'Unione europea. In effetti, tali problemi sono stati affrontati (ed in parte risolti) con l'euro, mentre il resto del disegno dell'integrazione economica (ad esempio, armonizzazione fiscale, strategia dell'occupazione e del lavoro) e politica (rappresentanza ed azione internazionale per la pace e lo sviluppo, difesa comune, istituzioni) è bloccato.

Con l'euro, la Francia si proponeva di avere un seggio al tavolo delle decisioni di politica monetaria europea (che di fatto venivano sempre più assunte dalla Bundesbank, specialmente dopo l'unificazione tedesca) e la Germania di ottenere il contributo del resto d'Europa al proprio processo d'assorbimento dei Länder orientali e di definizione di rapporti economici con i Paesi dell'Est. Per il Benelux, l'euro vuol dire non essere più «cespugli» della Germania (che rappresenta oltre un quarto dell'intercambio di Belgio e Olanda), ma anche e soprattutto avere voce in capitolo nelle politiche monetarie e di bilancio di un'unione economica più vasta; inoltre, l'Olanda (che ha ottenuto per un suo con nazionale la presidenza della Banca Centrale Europea) ha mostrato di essere il «grande mediatore» dell'architettura europea (a Maastricht e ad Amsterdam) ed il Belgio ha trovato nell'euro un veicolo per rafforzare la propria disciplina di bilancio e, al tempo stesso, contenere le forze centripete delle proprie comunità linguistico-culturali.

Per Italia, Irlanda, Portogallo e Spagna, la moneta unica è stata vista come l'occasione per modernizzare le proprie strutture economiche. I due Paesi più piccoli (e più fragili quando venne inizialmente delineato il progetto) sono quelli che sino ad ora ne hanno tratto maggiore vantaggio, utilizzando la moneta unica come grimaldello per orientare le proprie economie verso l'industria (il Portogallo) e verso i servizi soprattutto finanziari (la Spagna), per ammodernare (oltre all'industria, all'agricoltura ed ai servizi) istruzione, formazione e pubblica amministrazione e per attirare risorse comunitarie (con flussi annui pari al 4-5 per cento dei rispettivi PIL). La Spagna e l'Italia hanno visto nell'euro il vincolo estero essenziale per affrontare (in varia misura e con differente grado di successo) problemi di finanza pubblica, di forte propensione all'inflazione, di sviluppo economico di aree in ritardo (il Mezzogiorno italiano, parte del Sud e del Centro spagnolo) ed alti tassi strutturali di disoccupazione. Mentre la Spagna ha perseguito una strategia articolata sulla crescita economica (tramite la bassa pressione fiscale e contributiva e la flessibilità del mercato del lavoro), la strada seguita dall'Italia per arrivare all'euro è stata quella di aumentare la pressione fiscale (di cinque punti percentuali) e l'onere contributivo (di sei e mezzo punti percentuali) e di accentuare le rigidità del mercato del lavoro: i risultati (bassa crescita ed alta disoccupazione) si possono toccare con mano.

Per gli ultimi arrivati nell'Unione europea, la moneta unica rappresentava una opzione essenzialmente da accettare o respingere. Per l'Austria (il cui sistema economico e finanziario è strettamente integrato a quello della Germania e del Benelux) dire di no avrebbe significato voltare le spalle ad un processo già in corso da diversi lustri. Per la Finlan-

dia, la scelta è stata difficile in una prima fase: l'euro, infine, è stato visto come un'opportunità per affrontare nodi strutturali (analoghi a quelli dei Paesi del Mediterraneo) ed anche per ottenere un vantaggio competitivo sui concorrenti di sempre, la Danimarca e la Svezia, che hanno invece optato per l'attendismo.

I NODI STRUTTURALI CHE FRENANO LO SVILUPPO

L'occupazione è uno dei problemi centrali della società e dell'economia italiana:

a) sotto il profilo strutturale, l'Italia è caratterizzata da:

1) tassi di attività (occupati in percentuale della popolazione in età da lavoro) significativamente più bassi (ben dieci punti percentuali) della media dell'Unione europea;

2) un'ampia fascia di lavoratori al *nero* (un numero che sfiora quasi quello dei disoccupati) le cui condizioni di impiego non sono in linea con la normativa lavoristica attualmente in vigore;

3) un'elevata proporzione di lavoro autonomo (un terzo del totale degli occupati);

4) livelli di istruzione e formazione professionale della forza lavoro notevolmente inferiori, in generale, a quelli dei principali Paesi dell'Unione europea;

b) sotto il profilo territoriale, mentre nel Nord la disoccupazione si è ormai assestata su livelli fisiologici simili a quelli dei maggiori Paesi europei (circa il 6,5 per cento delle forze di lavoro), nel Sud il tasso di disoccupazione (quasi il 23 per cento in media), e specialmente quello relativo ai giovani che cercano lavoro senza trovarlo (il 56 per cento), sfiora dimensioni analoghe a quelle prevalenti nei Paesi della sponda inferiore del Mediterraneo;

c) sotto il profilo delle tendenze a breve termine, l'aumento di circa 100.000 occupati rilevato dall'Istat nel 1997 e di 200.000 nel 1998 non deve indurre a facili compiacimenti in quanto:

1) il numero totale degli occupati è ancora inferiore di oltre 1,3 milioni di unità rispetto a quello registrato prima della crisi finanziaria dell'ottobre 1992;

2) il tasso di disoccupazione (il 12,6 per cento circa delle forze lavoro per l'insieme del Paese) è ancora pari al doppio di quello di vent'anni fa;

3) l'Italia è il solo Paese dell'Unione europea che non è stato in grado di agganciarsi al carro del ciclo espansivo del 1997-98 e della generale crescita dell'occupazione registrata nel resto dell'Unione europea dalla primavera scorsa;

4) la modesta crescita dell'occupazione nel 1997 (e la stagnazione nel 1998) avvengono dopo cinque anni in cui il numero di occupati si è contratto, riportando i livelli occupazionali complessivi a quelli prevalenti 15 anni fa, azzerando l'aumento di un milione circa di occupati realizzato, invece, negli anni Ottanta ed acuendo le differenze terri-

toriali. Le statistiche europee confermano che il peggioramento della situazione occupazionale dell'Italia, rispetto agli altri Paesi dell'Unione europea, e di quella giovanile in particolare, è avvenuto principalmente dagli ultimi mesi del 1995; esso deve, quindi, almeno in parte attribuirsi alle politiche e misure assunte dai governi della sinistra.

Gli alti livelli di disoccupazione costituiscono uno spreco ingente di risorse umane; tale spreco è valutabile in una perdita di circa cinque punti percentuali del PIL rispetto al reddito nazionale che si avrebbe ove i tassi di disoccupazione tornassero ai livelli, pur elevati (circa l'8 per cento delle forze di lavoro) prevalenti alla fine degli anni Settanta.

Gli alti tassi di disoccupazione sono un gravissimo problema sociale, accentuato dal fatto che gli ammortizzatori occupazionali in vigore in Italia sono stati plasmati in modo da favorire i dipendenti di un numero limitato di grandi imprese, particolarmente della grande industria manifatturiera.

Ci sono ben 2,8 milioni di persone in cerca di occupazione (incluso coloro alla ricerca di una prima occupazione) ma l'indennità di mobilità (pari al 70 per cento circa del salario) viene incanalata solamente verso quelle 200.000 circa che, in base alla normativa vigente, possono godere di supporto del reddito anche per diversi anni; invece, per gli altri 1,5 milioni di persone che hanno perso il lavoro e ne cercano uno nuovo, le provvidenze consistono solo nell'indennità disoccupazione più bassa - solo il 30 per cento del minimo salariale quale previsto nei contratti collettivi - e più breve - appena sei mesi - d'Europa. Tale sistema di ammortizzatori è, al tempo stesso, inefficiente in quanto incoraggia lavoro *al nero* (circa 2,4 milioni di unità) ed iniquo in quanto discrimina gravemente tra lavoratori, soprattutto nei confronti dei giovani in cerca di prima occupazione.

Le *determinanti* della forte crescita della disoccupazione nella prima metà degli anni Novanta e del suo concentrarsi nel Sud e nelle Isole, nonché in bacini di deindustrializzazione del Centro-Nord, sono molteplici:

a) il rallentamento dell'economia internazionale dal 1991 al 1994 e, dunque, di quella italiana ed i suoi effetti negativi sull'occupazione;

b) la flessione dell'economia italiana nel 1995-1997, mentre il ciclo internazionale era in ripresa, a causa delle politiche di inasprimento fiscale seguite dai governi sostenuti dalla sinistra;

c) caratteristiche storico-istituzionali di lungo periodo alla base del *dualismo* dell'economia e della società italiana e delle *disfunzioni* del sistema di istruzione e formazione;

d) una normativa sempre più complessa e farraginosa a tutela esclusivamente di coloro che hanno accesso al *mercato del lavoro ufficiale*, escludendone l'ingresso ad altri ed incoraggiando, quindi, il *mercato del lavoro informale* (al nero) le cui dimensioni (tenendo conto del doppio lavoro al nero di dipendenti pubblici e di persone in cassa integrazione e mobilità) toccano una cifra poco distante da quella delle persone in cerca di occupazione;

e) l'accresciuta concorrenza da parte dei Paesi di nuova industrializzazione, in settori tradizionali dell'industria italiana (meccanica, chimica, metallurgica) nonché in comparti del terziario avanzato e dei servizi ad alta tecnologia;

f) le trasformazioni associate ai nuovi paradigmi delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Stime dell'Isfol (Istituto di ricerca nell'ambito del Ministero del lavoro) sostengono che anche ove ci fossero sette anni di crescita sostenuta, nel 2004 il tasso medio nazionale di disoccupazione sarebbe ancora sull'8,8 per cento delle forze di lavoro e quello del Sud e delle Isole resterebbe al 22,5 per cento; ove i giovani e le donne del Mezzogiorno riportassero un tasso di partecipazione alla ricerca di lavoro analogo a quello registrato per la media dell'Unione europea nel 1995, il tasso di disoccupazione meridionale supererebbe il 30 per cento.

Nel breve periodo, le politiche dell'occupazione e del lavoro possono e debbono mettere l'accento su una riforma della normativa diretta a ridurre le differenziazioni tra chi ha e chi non ha accesso al mercato del lavoro ufficiale e ad avviare un processo di sviluppo dell'occupazione nel Sud e nelle Isole per contenere il crescente divario con il Nord; in tal modo, si può non solo facilitare il rilancio dell'occupazione ed una sua migliore distribuzione geografica ma anche e soprattutto predisporre il terreno per giungere al medio e lungo termine a più alti tassi di occupazione a regime e ad un miglioramento dei livelli di qualificazione degli occupati in termini di istruzione e formazione, essenziali per rispondere alle sfide della concorrenza internazionale e delle nuove tecnologie.

Le riforme essenziali per portare l'Europa in Italia riguardano il mercato del lavoro ed il fisco; esse comportano anche una profonda riforma della previdenza che assorbe circa i due terzi della spesa sociale e a ragione dell'alto livello dei contributi frena l'occupazione, principalmente dei giovani. Una riforma del mercato del lavoro che rilanci l'occupazione ed una riforma della previdenza che tuteli gli attuali pensionati e le future generazioni richiedono una riforma del fisco in grado di portare il sistema e l'amministrazione tributaria italiana a principi e livelli europei.

Di converso, una riforma tributaria efficiente ed efficace implica un riassetto profondo della previdenza e della regolazione del mercato del lavoro se ha l'obiettivo di far diventare il fisco da strumento d'oppressione e di pressione a leva di governo attivo dell'economia rinnovandolo profondamente in base a quattro regole principali: dal complesso al semplice, dal centro alla periferia, dal sacrificio al beneficio, dalle persone alle cose.

Le difficoltà in cui si dibattono previdenza, occupazione e fisco in Italia hanno la stessa matrice: centralismo ed assistenzialismo, derivanti da una concezione della società, ancor prima che dell'economia, non più in linea con i tempi. Tale concezione ancorata ad un'idea territoriale (ove non agraria) e categoriale della produzione e della formazione dei redditi mal si adegua con la mobilità internazionale dei capitali e con la globalizzazione dei mercati. Alla «fiera delle tasse» – secondo cui in un

mercato internazionale i grandi soggetti economici possono scegliere il sistema fiscale di cui fare parte – fa riscontro una «fiera della previdenza» – in cui i più giovani ed i più dinamici eludono i meccanismi previdenziali italiani ed optano per coperture finanziarie internazionali ed un mercato del lavoro che discrimina nettamente, soprattutto per fasce di età, chi è «dentro» il recinto delle tutele e chi ne è «fuori».

A fronte delle spinte provenienti dalla globalizzazione, negli ultimi quindici anni in Europa c'è stata una diminuzione di dieci punti percentuali della pressione fiscale sui redditi da capitale e un aumento di sette punti percentuali di quella sui redditi da lavoro; in Italia, negli ultimi quattro anni, non solo è cresciuta la fiscalità in generale ma il peso dei contributi sulle retribuzioni è aumentato di 6,5 punti percentuali. Il sistema tributario e quello previdenziale, quindi, si stanno avvitando su loro stessi e stanno distruggendo opportunità di produzione ed occupazione; sono, inoltre, aggravati da un'eccessiva proliferazione di disposizioni normative e da tentativi di modifiche marginali di corto respiro, privi di una visione di lungo periodo. La cura può essere attuata solamente rimuovendo il difetto di fondo.

Saranno probabilmente i problemi della previdenza e dell'occupazione a fare da volano ad una stagione di riforme che non può non coinvolgere il fisco. L'Italia è il solo Paese dell'Unione europea la cui situazione occupazionale non è migliorata quando nel 1997-1998 nel resto dei Paesi industriali ad economia di mercato il ciclo economico è stato moderatamente espansivo: il tasso di disoccupazione si mantiene elevatissimo (al 12,3 per cento della forza lavoro) e gli indici di disoccupazione di lunga durata sono i più alti in Europa. Sotto il profilo della previdenza, da un lato con frequenza sempre maggiore i dati sulla situazione finanziaria dei maggiori istituti di previdenza segnalano crescenti squilibri finanziari; da un altro, le principali organizzazioni internazionali avvertono Governo e Parlamento dell'urgenza di rimettere mano alle pensioni per restare in linea con i parametri del «patto di crescita e stabilità» dell'unione monetaria in materia d'indebitamento netto della pubblica amministrazione e di stock di debito pubblico; da un altro ancora, i calcoli più recenti indicano che la «riforma Dini-Prodi» (1995-1997) comporta ogni anno, per i prossimi trent'anni, un trasferimento pari al 4 per cento del PIL per finanziare i disavanzi del sistema. Ciò implica non solo trasferire risorse dai lavoratori attivi ai pensionati, dando sempre «più ai padri» e sempre meno «ai figli», ma anche e soprattutto bloccare l'accesso dei giovani al mercato del lavoro, gravando il costo di dare loro un impiego con oneri previdenziali pari al doppio di quelli che pesano sul lavoro dei loro coetanei francesi e tedeschi e quattro volte quello dei loro pari britannici. Ciò è tanto più grave in quanto la disoccupazione colpisce principalmente i giovani.

Il mercato del lavoro delle opportunità. Una strategia di riforme può essere definita ed attuata solo in un contesto d'espansione delle opportunità di occupazione tramite una politica diretta a rilanciare l'occupazione ed a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro che si ispiri al principio della convergenza dei tassi di attività e dei livelli di

istruzione e di formazione con quelli prevalenti nel resto dell'Ue, ed in particolare nei principali Paesi dell'Unione europea (Francia, Germania, Gran Bretagna): ciò comporta politiche che producano un aumento del numero degli occupati da 20 milioni a 22-23 milioni nell'arco dei prossimi dieci anni, la graduale elevazione a 18 anni della scuola d'obbligo ed un progressivo spostamento, nell'istruzione e nella formazione, verso la scienza e la tecnologia nonché verso schemi innovativi che prevedano alternanza scuola-lavoro, potenziando anche l'offerta privata di istruzione e formazione.

Per allineare le nostre politiche dell'occupazione e del lavoro a quelle degli altri Paesi industrializzati ed in particolare a quelli dell'Unione europea che hanno avuto maggior successo nell'espandere la base occupazionale; occorre seguire tre criteri-guida: efficienza, competitività ed equità. In termini di strategie legislative ciò vuol dire:

a) semplificare drasticamente la normativa sul lavoro per porla in linea con quella vigente nei Paesi europei che presentano i più elevati livelli di attività ed i tassi più dinamici di crescita dell'occupazione;

b) diminuire il numero degli ammortizzatori occupazionali e riorientarne i contenuti al fine di indirizzare le tutele nei confronti di chi ne ha maggior bisogno;

c) ridurre il numero di oneri sociali (ben 25 voci specifiche di contributi che gravano sulle buste-paga dei lavoratori nelle imprese manifatturiere) e, quindi, del divario tra costo del lavoro per il datore di lavoro e salario netto per il lavoratore;

d) modernizzare l'amministrazione del lavoro, eliminando duplicazioni e sprechi e rendendola meglio rispondente alle esigenze delle politiche del lavoro;

e) incoraggiare e promuovere la contrattazione collettiva a due livelli (nazionale ed aziendale) al fine di dare adeguati riconoscimenti agli aumenti di produttività. Tale strategia di medio periodo per l'occupazione ed il lavoro deve essere inquadrata in una politica economica diretta alla riduzione del disavanzo e del debito pubblico da attuarsi senza ulteriori aumenti della pressione tributaria e contributiva, ma tramite un riassetto del bilancio pubblico e dei suoi contenuti nonché mediante tagli a spese inefficienti ed il riordino della previdenza. Le risorse rese così disponibili dovrebbero essere incanalate verso il Sud e le Isole, le regioni in cui gli occupanti sono meno del 35 per cento della popolazione tra i 16 ed i 65 anni, il tasso di disoccupazione sfiora il 23 per cento di tutti coloro che vogliono e possono lavorare, il reddito *pro-capite* non raggiunge il 55 per cento della media nazionale e la dotazione di infrastrutture economiche è pari al 60 per cento della media del Paese ed a meno della metà di quella rilevata per il Nord.

La fiscalità. Il dibattito sulla fiscalità in Europa è attualmente dominato dal confronto di due principali posizioni: da un lato vi è quella dei fautori della concorrenza fiscale; dall'altro vi sono i fautori del coordinamento fiscale.

La scelta dell'una o dell'altra impostazione non è ovviamente indifferente e produce, come è naturale, conseguenze di rilievo.

Secondo il modello della concorrenza occorre lasciare ai singoli Paesi europei la massima libertà nella fissazione delle proprie aliquote. Ciò premierebbe quei Paesi che riescono a massimizzare il rapporto qualità/costi nell'erogazione delle prestazioni pubbliche. Infatti, le aliquote fiscali verrebbero in essi considerate più soddisfacenti che nelle nazioni dove tale rapporto si pone a livelli inferiori.

Di necessità queste ultime sarebbero condotte a emulare i comportamenti migliori, per cui si innescherebbe nell'Ue un circolo virtuoso con la tendenza a raggiungere il massimo dell'efficienza nell'operato delle amministrazioni pubbliche. Alla concorrenza basata sulle aliquote fiscali vengono in definitiva riconosciuti gli stessi meriti del meccanismo della concorrenza dei prezzi sul mercato privato.

Al modello della concorrenza vengono mosse però due obiezioni principali, ovvero:

a) le aliquote fiscali possono variare a seconda dell'imponibile, ed in particolare possono differenziarsi quelle sui redditi a seconda che questi derivino da fattori mobili (i redditi da impresa e soprattutto i redditi da attività finanziarie), oppure da fattori assai meno mobili (tipicamente i redditi da lavoro dipendente, ma anche quelli delle piccole partite Iva che operano esclusivamente nei mercati interni);

b) le aliquote sui fattori mobili, specie da parte dei piccoli Paesi, possono essere abbattute per attrarre base imponibile, secondo meccanismi simili alla concorrenza attuata un tempo tramite le svalutazioni competitive.

I fautori del modello della concorrenza replicano tuttavia a entrambe queste obiezioni. Alla prima, essi tendono a rispondere che, riformando il *Welfare* nel senso di una drastica privatizzazione (più pensioni a capitalizzazione, più sanità e scuola private) è possibile ridurre anche le aliquote di prelievo correlate ai fattori meno mobili.

Rispetto alla seconda obiezione essi fanno notare che, dovendo scegliere tra meccanismi che tendono a conservare un intervento pubblico eccessivo (e tali vengono ritenuti quelli del coordinamento fiscale) e meccanismi che favoriscono lo stato minimo, è comunque preferibile far ricorso a questi ultimi, che permettono la massima estensione dell'economia di mercato con beneficio per l'efficienza economica, lo sviluppo, e dunque anche per i livelli retributivi e l'occupazione.

Secondo il modello del coordinamento la risposta alle due obiezioni è insoddisfacente. Riguardo al primo punto, si fa notare che in Europa c'è stata negli ultimi quindici anni una diminuzione di dieci punti percentuali della pressione fiscale sui redditi da capitale e l'aumento di sette punti percentuali di quella sul lavoro (distribuiti tra lavoratore dipendente e datore di lavoro): una tendenza troppo accentuata per poter essere contrastata dalla sola riforma del *Welfare*. Secondo studi promossi dalla Banca Mondiale, tale divaricazione spiegherebbe oltre un terzo della disoccupazione europea.

Riguardo al secondo punto, è un dato di osservazione che in molti Paesi l'opinione pubblica non condivide la preferenza per lo stato minimo. L'affermazione di forze socialdemocratiche nei principali Paesi con-

tinentali (Italia, Francia, Germania) può essere anche interpretata come un segnale a favore del mantenimento di un ampio intervento pubblico, che comprenda anche i campi del *Welfare* tradizionale.

In considerazione di ciò i fautori del modello del coordinamento sostengono che la riduzione della spesa pubblica va sì perseguita, ma va posta grande attenzione anche alla possibilità di ridurre gli oneri sul lavoro tramite l'aumento di altre fonti di entrata, ed in particolare quelle connesse ai consumi, all'energia, ai capitali.

Il massimo di coordinamento è necessario per la tassazione dei capitali, dove la concorrenza fiscale tende a portare l'aliquota verso lo zero (in particolare a causa della diffusione della regola di non effettuazione di ritenute alla fonte sui capitali dei non residenti, in assenza di scambi di informazioni tra Paesi sui redditi guadagnati da chi muove i capitali). Per i singoli Paesi vi sarebbe dunque la possibilità di scegliere alternativamente tra due linee operative:

a) l'effettuazione di una ritenuta abbastanza consistente (si parla del 20 per cento) su tutti i redditi da capitale finanziario, compresi quelli dei non residenti;

b) l'invio dei dati sui redditi di questi ultimi al Paese di residenza del contribuente, perché vengano tassati con le regole ivi previste.

Una consistente tassazione dei redditi da capitale è fondamentale per posizionare a livelli elevati e coordinati anche la tassazione dei redditi societari.

Da queste considerazioni non è possibile prescindere per un approccio completo ad un programma di riforma fiscale, ma il problema vero è anche – e soprattutto – quello di come riformare il sistema tributario italiano, tenuto conto che quello italiano si configura come un modello con problemi particolari che non trovano paragoni nel resto d'Europa.

Correttamente è stato osservato che il problema italiano può sintetizzarsi nella eccessiva oppressione e pressione del fisco.

Con il primo termine si suole indicare l'eccessiva proliferazione di disposizioni normative in materia tributaria: nel nostro Paese esse si attestano indicativamente intorno ad un numero di 3.500, spesso in contraddizione tra loro e comunque tali da generare confusione, difficoltà di lettura e dunque sfiducia nel contribuente. Questa situazione finisce per comportare alti costi di adempimento per lo stesso contribuente (che emarginano dal sistema una buona fetta di contribuenti potenziali) accanto ad una elevata vulnerabilità del sistema all'elusione e all'evasione fiscale: il fisco finisce così per essere da un lato il maggiore responsabile per la distorsione nella distribuzione del carico fiscale, trovandosi dall'altro privo di ogni credito e di ogni autorità.

Con il secondo termine, invece, si suole indicare l'eccessivo prelievo a carico soprattutto del reddito prodotto, sino ad arrivare a punte di tassazione sulle imprese vicine al 60 per cento del fatturato. La pressione fiscale nel nostro Paese supera ormai da parecchi anni (e di diversi punti percentuali) la soglia del 40 per cento. Le previsioni per il 1999 – già riviste peraltro al rialzo – dicono che ci si attesterà al 43,3 per cen-

to: una percentuale ben al di sopra della media delle nazioni Ocse. Tutto ciò in un contesto in cui ogni riduzione della pressione fiscale è marginale e contingente. Lo stesso Fondo Monetario Internazionale ha osservato, in una sua recente missione, che riduzioni del carico fiscale (accanto ad un programma pluriennale di misure concrete per ridurre la spesa) avrebbero un effetto di stimolo all'iniziativa economica ben superiore a quello di piccoli sgravi selettivi.

Se a ciò si aggiunge la considerazione che l'amministrazione finanziaria è ispirata ad un modello fortemente centralista, scarsamente dotata di personale adeguato, basata ancora su di una idea «agraria e territoriale» dell'imposizione inadeguata a confrontarsi con la mobilità internazionale dei capitali e con la globalizzazione dei mercati, si comprende allora il perché di tanta fuga all'estero dei grandi redditi da impresa e da capitale e dell'accrescersi del fenomeno elusivo.

Viceversa, oggi il traffico *cross border* è notevolmente aumentato, ha forza centrifuga che lo spinge sempre più in una dimensione ultranazionale, mentre, per contro, la forza giuridica degli Stati si arrocca sempre più al suo interno. Si sta dunque frantumando la catena Stato-territorio-ricchezza.

Le proposte di Alleanza Nazionale per riformare, se non rifondare, il sistema tributario italiano non possono prescindere da questi interventi:

- 1) ridurre il numero delle imposte e delle tasse dalle attuali 100 a non più di 8-10;
- 2) ridurre le aliquote Iva a non più di tre, conformemente a quanto in essere a livello comunitario;
- 3) semplificare il rapporto contribuente-amministrazione, eliminando tutta una serie di adempimenti vessatori per il cittadino ma ingiustificati per gettito;
- 4) semplificare il sistema sanzionatorio, soprattutto per quanto riguarda le irregolarità di tipo formale;
- 5) coordinare tutta la normativa vigente in materia fiscale sino al raggiungimento di un codice tributario di facile lettura che costituisca la principale, se non l'unica, fonte di diritto in materia;
- 6) razionalizzare il rapporto con l'amministrazione attraverso il modello del cosiddetto «fisco telematico», con il quale il contribuente possa avere un interlocutore diretto in modo da evitare dispersioni e perdite di tempo.

Si tratta cioè di riprendere ed aggiornare le proposte che rappresentavano i punti salienti del «Libro Bianco» presentato da Giulio Tremonti nella veste di Ministro delle finanze nel dicembre 1994 (specialmente stabilendo un forte nesso tra l'imposizione ed i benefici attesi applicando il principio basilare della democrazia economica: vengo, vedo, pago). Nello schema di riforma allora tratteggiato, le imposte sui redditi di lavoro sarebbero state la principale fonte di finanziamento della previdenza e si sarebbe andati verso l'uguaglianza di trattamento tra lavoratori dipendenti ed autonomi (oggi impedita alla radice nel finanziamento della previdenza pubblica tramite contributi a carico dei datori di lavoro).

ro) nell'ambito di gestioni previdenziali che possono essere separate e messe in concorrenza: solo modificando radicalmente il fisco in questo modo, si può attuare la riforma della previdenza e rilanciare il mercato del lavoro. Nel breve e medio periodo, l'ulteriore riforma della previdenza non verrebbe effettuata aumentando ancora i contributi (neanche solamente quelli sul lavoro autonomo o sui parasubordinati), ma tramite una variazione dell'attuale equilibrio del prelievo, spostando una parte dell'onere dalle persone alle cose. Sotto il profilo logistico, ciò significa spostare il prelievo dal centro alla periferia - (come attuato nelle riforme fiscali anglosassoni dell'ultimo decennio) - non necessariamente dalle imposte dirette a quelle indirette, anche verso nuove forme di imposizione legata alle strutture fondamentali del consumismo. Ciò comporta la necessità, da un lato, di riformulare la tassazione dei consumi e di riordinare la distribuzione delle aliquote Iva, anche in virtù dell'esigenza di coordinamento europeo e, dall'altro, la necessità di alleggerire l'incidenza dell'imposizione personale, che non dovrebbe superare la soglia del 31 per cento del reddito. Nel riordino, oltre alle esigenze specifiche del finanziamento del primo pilastro previdenziale si dovrà promuovere, con agevolazioni tributarie, il risparmio per alimentare il secondo (i fondi pensione).

Naturalmente attraverso la leva del riordino del fisco, sarà anche possibile effettuare concretamente scelte funzionali ad altri obiettivi, quali, ad esempio, il miglioramento ambientale con la maggiore tassazione delle fonti energetiche inquinanti (carbone, benzina non verde) in luogo di quelle più pulite (metano). Perché una riforma tributaria ispirata al principio dello spostamento del prelievo dalle persone alle cose abbia possibilità di successo, si dovrà attuare, parallelamente, un pieno decentramento dei poteri, attraverso la sostanziale introduzione del federalismo fiscale che superi il principale problema della crisi nel rapporto fra cittadini e istituzioni, caratterizzato dall'impossibilità da parte dei primi di vedere dove vanno a finire e come sono spesi i denari amministrati pubblicamente. Attuare il federalismo fiscale significa avvicinare il livello delle istituzioni ai contribuenti, i quali, in forza del principio di sussidiarietà vedrebbero come necessario interlocutore l'ente istituzionale più vicino (comune, provincia), per poi man mano risalire alla struttura statale centrale. L'obiettivo è dunque quello di coinvolgere nella politica fiscale enti e corpi intermedi (tra cui la previdenza sociale) mediante una drastica riduzione della fiscalità che, tra l'altro, prevede:

a) la riscossione in loco dei tributi locali mediante una semplificazione delle attuali imposte, quali, a titolo di esempio, quelle sui beni immobili, che dalle attuali svariate dovranno divenire un unico tributo a base catastale; l'attribuzione di una responsabilità fiscale agli amministratori pubblici che spendono, che dovranno procurare le risorse finanziarie con tributi quanto più possibili specifici e controllabili;

b) l'utilizzazione dei tributi di competenza dell'amministrazione centrale secondo tre criteri: una quota allo stato per le funzioni fondamentali (difesa, sicurezza, primo pilastro della previdenza); una quota alle regioni in base a parametri statistici che misurino quanto della ric-

chezza tassata è stata prodotta o scambiata nelle singole regioni; una quota infine (circa il 10 per cento) destinata alle aree in ritardo di sviluppo con obiettivi di solidarietà;

c) l'immediata attuazione del «federalismo demaniale», in base al quale tutti i beni demaniali (l'Italia è la nazione col più alto demanio del mondo) torniamo di proprietà degli enti locali, i quali li gestiranno con criteri di economicità ed efficienza.

UN NUOVO WELFARE

Muoversi lungo i sentieri del *Welfare* appare oggi cosa molto difficile, dopo che il rallentamento della crescita demografica e di quella economica, con l'incremento della disoccupazione in pressoché tutti i Paesi avanzati hanno posto in forse le certezze sull'adeguatezza dei sistemi di protezione sociale adottati nel passato.

In particolare, il nostro Paese si caratterizza per possederne uno assai difettoso e carente, come ormai tutti gli studiosi riconoscono, a qualunque campo politico appartengano. I governi che abbiamo avuto negli anni recenti non hanno ignorato il problema, anche se essi sono stati condizionati dai gruppi di pressione loro sostenitori, primi fra tutti i sindacati, i quali resistono all'introduzione delle necessarie modifiche.

Non è facile muoversi lungo i sentieri del *Welfare* perché è difficile trovare una equilibrata integrazione fra universalismo e occupazionalismo, cioè fra le logiche della cittadinanza e quella della partecipazione lavorativa - assicurativa.

Pertanto, nelle proposte di revisione, non si può dimenticare che il sistema di *Welfare* italiano è ormai marcatamente universalista. E che esso è carente di una consistente rete di protezione sociale per chi è senza risorse, presentando pertanto insufficienti prestazioni minime di cittadinanza. Mentre contiene tutele troppo generose nei confronti di talune categorie di lavoratori, al di là di quanto maturato con la contribuzione e il lavoro. Negli ultimi anni qualche eccesso è stato scalfito, ma, ad esempio, per quanto riguarda gli ammortizzatori sociali non siamo nemmeno all'inizio dell'opera di revisione. Non si sfugge alla sensazione che, procedendo per piccole aggiunte e modifiche, i tempi si allungano enormemente, senza peraltro essere sicuri che non si riproducano incoerenze.

Ci sono inoltre notevoli problemi circa la redistribuzione dei ruoli tra centro e periferia. In questo campo, la riforma Bassanini ha di fatto «federalizzato» buona parte del *Welfare* italiano. Ma, a parte le resistenze, non ci si può negare che molte domande attendono risposte.

Certo, le assicurazioni obbligatorie (a cominciare dalle pensioni) perderanno rilevanza a vantaggio delle prestazioni di cittadinanza, di competenza dei governi decentrati. È bene, a nostro avviso, che ciò accada, poiché si andrà incontro ad una diffusa domanda sociale.

Nell'ottica delle varie alternative possibili, ovviamente frutto della storia dei singoli Paesi, ci si domanda come si procederà nell'Unione monetaria europea, perché un programma del *Welfare* italiano deve te-

ner conto, almeno in una qualche misura, delle direttive generali stabilite dalla Commissione delle Comunità europee. E, anche se queste riguardano soltanto talune funzioni del *Welfare*, appare indubbio che l'effetto si propagherà su tutto il sistema economico. In senso più esteso, può dirsi che l'Eurolandia, nel prossimo futuro, non sarà più soltanto il territorio dove si impiega una moneta unica, ma nella quale si adotterà un coerente «modello sociale».

In attesa, i vari Paesi adottano strategie economiche in qualche misura differenziate. Parigi, Bonn e Roma tendono ad integrare le politiche fiscali; in particolare, Bonn studia anche la possibilità di armonizzare le politiche del lavoro europee. Tuttavia, con più preciso riferimento allo Stato sociale, dovrebbe essere varata una direttiva sul mercato unico dei fondi pensione, che consentirebbe di investire gli enormi risparmi europei in azioni o titoli di ogni Paese (scelti fra i più affidabili e migliori per rendimento e solidità). È noto che sui fondi pensioni grava una pressione demografica e fiscale che ne impedisce lo sviluppo. Si spera che l'euro renda possibile l'integrazione di quello che è rimasto l'ultimo segmento dei mercati finanziari europei ancora sottoposto a regolamenti variabili. Tale circostanza, tuttavia, darà luogo ad un aumento della competitività fra le istituzioni finanziarie che potrebbe danneggiare quelle italiane.

Al di là di linguaggi confusamente comuni a tutte le forze politiche, o che almeno sembrano tali al sentire del cittadino, ci si deve domandare se la protezione sociale (previdenza, sanità, assistenza) debba essere intesa come prevenzione di situazioni di disagio economico o, più semplicemente, come sforzo per porvi rimedio una volta che si sono presentate. La prevenzione - che è l'obiettivo che si dovrebbe perseguire - si ottiene con provvedimenti che incidono specialmente sul mercato del lavoro, aumentando la possibilità di trovare una occupazione oppure quella di rientrarvi, ove se ne sia stati temporaneamente esclusi.

E, tuttavia, una società ha tante maggiori possibilità di prevenire situazioni di disagio, quanto più essa è aperta, cioè quanto più è una società delle opportunità, e di conseguenza, fa osservare al suo interno una elevata mobilità sociale. Questo non è il caso dell'Italia che, oltre tutto, è il Paese con il più alto intervento pubblico. Proprio la situazione esistente fa ritenere che la nostra lunga storia di interventi di tipo assistenziale erogati dai governi a vario titolo, pongano il soggetto beneficiario in termini passivi anziché attivi.

Non basta cioè affermare che debba perseguirsi uno Stato leggero, ma occorre che esso sia flessibile, cioè capace di avere una larga autonomia decisionale a seconda delle diverse realtà sociali. Compito che non è di poco momento.

Sotto la spinta dei movimenti e dei partiti di sinistra, oltre che dei sindacati confederali, di fatto, nel nostro Paese, si è negato il diritto di assistenza, confinando la politica sociale a quella delle pensioni. Queste ultime, come detto, assorbono in effetti una quota della spesa per la protezione sociale che è assai più consistente di quanto non accada nelle altre nazioni che si trovano più o meno nelle stesse nostre condizioni circa lo sviluppo del reddito. La costruzione del *Welfare* a immagine e so-

miglianza di una società dove prevale il lavoro salariale a forte sindacalizzazione ha creato un sistema assistenziale inefficiente, iniquo e inefficace.

Anche a sinistra si è ormai riconosciuto che le cose non possono seguire ad andare come nel passato. Con la crescita del lavoro autonomo ci si è resi conto che le mètte che si prefiggeva di raggiungere il *Welfare* o sono inadeguate o sbagliano il bersaglio; poiché mancano reti di sicurezza aumenta di molto il rischio povertà, una volta che un capofamiglia indipendente perde il proprio lavoro (e, tuttavia, dietro questi riconoscimenti, non cessa il tentativo di rendere difficoltoso il percorso di vita dei lavoratori autonomi, nei confronti dei quali si è proceduto ad elevare il carico delle aliquote contributive).

D'altro canto, oltre che essere inefficiente, il nostro *Welfare* è anche inefficace, poiché sancisce quasi automatiche esclusioni per coloro che non sono mai entrati nel mercato del lavoro o che ne sono temporaneamente usciti, pur avendovi saltuariamente partecipato, come accade per i giovani o per le donne.

Ne segue che la povertà in Italia (povertà relativa, come è ovvio, peraltro misurata con metodi insoddisfacenti analoghi però a quelli impiegati negli altri Paesi) è piuttosto diffusa. Essa, anzi, tende ad aumentare.

I governi che si sono succeduti negli ultimi tempi hanno cercato di «federalizzare» il *Welfare*, come si è già detto. Tuttavia, molte volte, all'attribuzione di funzioni agli enti locali non è seguita la messa a disposizione delle corrispondenti risorse.

Per quanto ci riguarda riteniamo che lo sforzo deve essere teso a realizzare una effettiva decentralizzazione che affianchi ai flussi di trasferimento monetari una rete di servizi reali (gestiti anche da privati). Essa si ripropone di salvaguardare il sostegno in termini psico-sociali e di tutelare la salute individuale. Si tratta di un vasto programma che richiede lo smantellamento degli attuali strumenti di sostegno del reddito, dando luogo ad un sistema di trasferimenti che sia privo di effetti di spiazzamento nei confronti dei non protetti e che si proponga di inserire o reinserire i beneficiari nel mondo lavorativo.

Non è questa la sede per entrare nei dettagli, ma, vedendo anche quanto si da negli altri Paesi della Unione europea, si potrebbe pensare di superare l'istituto degli assegni familiari e di concepire un sistema di interventi che, garantendo equità nel trattamento, si commisurino alle effettive necessità delle famiglie. Ciò potrebbe far risalire la curva della natalità, ove si incentivassero le attività *part-time* per le donne e si pensasse a modulare il sistema scolastico in modo flessibile, non trascurando di predisporre facilitazioni per l'acquisto di nuove abitazioni.

Come è noto, il nostro Paese è andato incontro ad un forte fenomeno di invecchiamento demografico causato, in qualche misura, da un allungamento della vita media, ma in misura incomparabilmente maggiore dalla contrazione delle nascite che, iniziata nel 1965, ancora perdura.

Ciò ha squilibrato i rapporti fra i vari segmenti di popolazione, così che mentre le classi anziane sono fortemente rappresentate, si è ridotto il peso di quelle giovanili e in età centrali. Tale circostanza ha compor-

tato gravissimi problemi per il nostro sistema pensionistico, anche a motivo delle sconosciute aperture dei governi nei confronti di spinte corporative, quasi mai giustificate, e dei mutamenti radicali intervenuti nel sistema economico e fra i suoi comparti (si pensi al drastico ridimensionamento dell'agricoltura, settore in cui affluiscono esigui contributi sociali, perché pochi oggi coloro che ci lavorano, mentre moltissimi sono gli anziani ed i pensionati che vi erano in precedenza occupati).

Non è che tale rivoluzione demografica e mutamenti nell'economia si siano verificati soltanto nel nostro Paese; tuttavia, mentre gli altri si erano avveduti delle novità e si sono mossi per tempo, pur se in misura non sempre sufficiente, da noi - anche a motivo delle forti resistenze sindacali e delle sinistre allora all'opposizione - ci si orientava, secondo l'ottica limitata del solo risanamento della finanza pubblica. Sino a che la situazione è divenuta insostenibile.

La «riforma Dini» del 1995, condivisa dai sindacati e fatta propria dalle forze di sinistra, ha cercato di affrontare i gravi problemi sul tappeto, non riuscendo a risolverli che in parte. Prove ne siano i ripetuti richiami che da tante parti autorevoli vengono indirizzati al governo affinché ponga mano a nuove revisioni, dato che la sua attenzione, invece di contribuire a risolvere la situazione dei conti pubblici, la appesantisce.

I fautori della «riforma Dini», che promette sostenibilità nel lungo periodo, ma dà luogo a grandi difficoltà nel breve e medio, dato che essa ha cercato di salvaguardare i diritti (e anche i privilegi) di coloro che erano più o meno prossimi all'età di pensionamento, riservando i massimi sacrifici alle ignare o distratte classi giovanili, sostengono che quella attuata era il massimo che si potesse fare.

Tuttavia, anche i suoi sostenitori non possono disconoscere che troppe falle restano aperte; in effetti, non pochi dei principi che la ispirano non hanno trovato attuazione, mentre le direttive lungo le quali si è proceduto appaiono spesso non condivisibili, se ci si pone da un punto di vista generale.

Essa avrebbe dovuto realizzare, almeno sulla carta, una armonizzazione dei vari trattamenti pensionistici previsti dal nostro ordinamento in materia. Tuttavia, a cinque anni dalla riforma, tale operazione non solo non è stata completata, a seguito dei gravi ritardi con cui si sono attuate le deleghe, ma ci si è resi conto - anche se non lo si dice apertamente - che l'armonizzazione non basta più e che bisogna andare verso l'unificazione dei regimi pensionistici. Ciò comporta un sensibile incremento delle aliquote contributive dei lavoratori autonomi, le quali dovrebbero servire a colmare i vuoti aperti dall'uscita dal mercato dei lavoratori dipendenti (più di 400 mila, dal 1990 al 1997), per la maggior parte appartenenti alla grande industria, il che ha comportato la riduzione della quota di reddito da lavoro dipendente sul PIL (che è passata dal 45 per cento al 40 per cento). Tuttavia, gli autonomi non godono degli stessi diritti dei lavoratori dipendenti né, a dispetto di talune dichiarazioni, potrebbero di fatto goderne, visto che per usufruire di quei diritti non dovrebbero superarsi livelli di reddito invero troppo esigui.

Continuare a perseguire questi obiettivi non è più valido perchè così facendo si estenderebbe il sistema attuale il quale nega la responsabilizzazione dell'individuo. E allora non si vede perchè si dovrebbero costringere nuove categorie di lavoratori a contribuire ad un sistema che sta fallendo, o che ha già fallito e che vogliamo riformare.

I fautori della «riforma Dini» potrebbero obiettare che è proprio delle società post-fordiste offrire un lavoro spezzettato e segmentato, il che rende necessario che anche queste nuove figure professionali contribuiscano a finanziare il *Welfare*. Ciò è indubbiamente vero. Tuttavia, volendo e dovendo essere realisti, occorre riflettere sulla circostanza che, per loro intrinseca natura, tali redditi risultano difficilmente accettabili. Ove fossero troppo gravati, la possibilità che essi scompaiano nell'economia sommersa diverrebbe pratica certezza.

Occorre pertanto pensare a qualcosa di diverso come, ad esempio, predisporre una nuova base imponibile, meno eludibile e facilmente individuabile. Si potrebbe cioè pensare agli investimenti che rappresentano un'alternativa valida, dato che oggi le imprese, pur trovandosi in un ambiente economico incerto, debbono continuare ad investire per non perdere competitività. Né vale l'obiezione di chi sostiene che se le imprese oggi non occupano, domani non occuperanno né investiranno. Il problema, in verità, è quello di dare un senso di equità e di introdurre maggiore concorrenza, soprattutto tra grande e piccola impresa. Se si riflette sulle tendenze evolutive della popolazione del nostro Paese che, come detto, manifesta un invecchiamento sempre più consistente, è immediato rendersi conto che aumenterà la domanda per servizi alla persona, soddisfatta dalle piccole imprese e dagli enti *non profit*. Sarà questo l'unico blocco di imprese che creerà posti di lavoro, mentre la grande impresa dovrà investire se vuole restare sul mercato. Una base imponibile opportunamente rimodulata contribuirà a risolvere i problemi della previdenza, purché si creino anche per la grande impresa certezze ambientali, al cui cospetto potrebbero risultare superflue politiche unicamente incentrate su incentivi.

Vi sono altre critiche fondamentali che possono indirizzarsi alla riforma Dini. I suoi fautori sostengono che, con la sua adozione, le pensioni risultano legate alle contribuzioni. Il che è parzialmente vero, ma nel lungo periodo, dato che, per coloro che al 1995 erano sul mercato del lavoro da più di 18 anni, vale ancora il metodo retributivo di liquidazione della pensione. E ciò crea molti inconvenienti, soprattutto, ma non solo, causati dal permanere delle pensioni di anzianità. Tanto è vero che, anche da sinistra, vi sono autorevoli studiosi che non hanno remore nel sostenere che il «sistema pro-rata» deve essere esteso a tutti e non soltanto applicato a coloro che nel 1995 avevano meno di 18 anni di anzianità contributiva. Le resistenze sono però molto forti persino nei confronti dell'estensione di queste modifiche (suggerite anche dalla «Commissione Onofri»). Va inoltre detto che il legame della pensione alla contribuzione è piuttosto indiretto, al contrario di quanto si è comunemente sostenuto. Ciò sia perché l'ammontare dei contributi versati (figurativamente presenti) viene sottoposto all'operare dei coefficienti di trasformazione, il cui processo di revisione non è mai stato precisamente

definito (ma che tengono conto del verificarsi di eventuali *shock* demografici), sia perché essi vengono capitalizzati in base al tasso medio di incremento del PIL realizzatosi nel quinquennio precedente all'entrata in quiescenza. Ciò non assicura affatto la sostenibilità.

Proprio la circostanza appena segnalata mina alla base un'altra delle affermazioni dei sostenitori della riforma, quella cioè di creare equità nei trattamenti pensionistici. Senza entrare in tormentosi dettagli tecnici, può convenirsi sul fatto che la riforma crea maggiore equità attuariale; tuttavia, accanto a questo tipo di equità, pure non trascurabile, occorrerebbe precisare che essa non dà affatto luogo ad una necessaria ed accettabile equità sociale.

Certo, quanto prospettato non si può ora verificare poiché gli effetti della riforma e del suo possibile iniquo modo di agire dal punto di vista sociale (differenziando grandemente la pensione di individui che, pure avendo percorso una identica carriera lavorativa, escono dal mercato del lavoro ed anni diversi) si manifesteranno fra 25 o 30 anni. Tuttavia, il compito di una classe dirigente è quello di predisporre riforme equilibrate, che resistano nel tempo e, per quanto possibile, riescano a superare anche evenienze parzialmente sfavorevoli, non già quello di ideare riforme che salvaguardino i padri e penalizzino i loro figli.

Infine occorre parlare della previdenza complementare. Questa, introdotta inizialmente dal governo Amato e successivamente disciplinata dalla «riforma Dini», dovrebbe costituire l'elemento di svolta per il nostro sistema pensionistico. Tuttavia, essa non decolla o sembra essersi avviata con grandi difficoltà, malgrado che il suo sviluppo risulti indispensabile se, come è assai probabile, il grado di copertura del sistema contributivo, desumibile dalla pensione ordinaria, dovesse rivelarsi troppo basso; ciò darebbe quasi sempre luogo a pensioni insufficienti se confrontate con l'ultimo stipendio percepito durante la vita attiva. Il secondo pilastro della riforma non sembra funzionare per molti motivi.

Il primo fa riferimento alla circostanza che gli estensori della riforma hanno concentrato la loro attenzione soprattutto sulla previdenza obbligatoria (che interessava più da vicino il popolo sindacalizzato e votante). Quasi come se l'introduzione della previdenza complementare fosse intervenuta non per intima convinzione della sua indispensabile necessità, ma per imitare Paesi all'incirca evoluti come il nostro, dove essa opera con efficacia. Il secondo tipo di risposta concerne il modo di costruzione di una riforma così delicata, come quella pensionistica. Si ha la sensazione, peraltro fondata, che non basta indicare sulla carta i fondamenti e votarli in Parlamento perché essa venga realizzata. Una classe dirigente responsabile, che non perde occasione per proclamarsi tale, deve avere ben presenti gli interessi che entrano in conflitto, i vincoli burocratici che è presumibile risultino frapposti, i modi con i quali indirizzare il consenso (in particolare il sistema di tassazione dei fondi complementari), la possibilità di dar vita ad un insieme di fondi aperti, agile, verso il quale dirigersi e nei confronti del quale il lavoratore possa liberamente scegliere. Non sembra che le autorità di governo risultino particolarmente sensibili alle esigenze sopra prospettate e ad altre sulle quali si può sorvolare in questa sede. Forse perché non si pensa alle

persone come possibili decisori del proprio destino, sia pure pensionistico, cosa quest'ultima di cui si sente la mancanza in tutta la legge. Essa infatti non si preoccupa molto di porre in evidenza che i lavoratori possono o non possono liberamente far ricorso alla previdenza complementare, preferendo eventualmente, secondo i loro desideri, il versamento dell'intero trattamento di fine rapporto al momento di andare in quiescenza.

La riforma, infine, non ha risolto - se non nel lungo periodo - il problema delle pensioni di anzianità. Anche in questo caso esigenze politiche di corto respiro hanno spinto verso una soluzione insoddisfacente che concorre a penalizzare il nostro sviluppo economico. Le precedenti considerazioni critiche non intendono negare l'utilità di aver mutato, o di aver posto le basi per cambiare il metodo di liquidazione della pensione da retributivo a contributivo. Anzi, quest'ultimo sistema si rivela più flessibile, non richiedendo interventi legislativi frequenti, così dolorosi in questo campo e, in quanto tali, duramente avversati da coloro che vedono lese le proprie aspettative a seguito del loro varo. L'equità attuariale, che pure è un valore, agisce in maniera apparentemente indolore e, comunque, prevista. Ciò che invece si critica è il modo in cui si è applicato il metodo stesso. Si possono aggiungere, in proposito, accanto alle critiche già elencate, altre due osservazioni. La prima concerne l'incongrua clausola di capitalizzazione dei contributi sociali versati ad un tasso di interesse pari al tasso di sviluppo del pil invece che a quello dell'occupazione, il solo che assicura i contributi sociali stessi. Il secondo riguarda il modo in cui si è fissato il primo rateo di pensione. Questo, per evitare critiche immediate, è stato fissato ad un livello incongruamente alto, penalizzando la sua crescita successiva, che è commisurata all'aumento prevedibile del costo della vita, limitando la possibilità di interventi *una tantum* da stabilire con legge finanziaria. Ciò potrebbe creare tensioni difficilmente evitabili, alle quali i governi reagiranno concedendo, con la conseguenza che gli equilibri che certamente si vogliono raggiungere tenderanno a saltare. È pur vero però che l'impoverimento delle condizioni economiche dell'anziano nel tempo risulta coerente con il tenore di vita da lui assunto nel corso degli anni; quest'ultima è una questione su cui occorre riflettere.

LA QUESTIONE MEZZOGIORNO

Nel Mezzogiorno è sempre necessario mettere a confronto e fondere le culture di rappresentanza della grande impresa e del sindacato, cresciute attorno al modello del capitalismo urbano industriale, e la molteplicità dei soggetti e delle rappresentanze degli artigiani, dei commercianti, degli agricoltori, protagonisti dello sviluppo dal basso.

Da questo intreccio vitale deve nascere la sfida di puntare sullo sviluppo locale, dopo la chiusura dell'intervento straordinario, per rilanciare le regioni del Mezzogiorno.

Si deve affermare una cultura dello sviluppo non come percorso intrapreso da singole aziende o da isolate iniziative imprenditoriali, ma

come crescita di un tessuto connettivo che consente ai sistemi d'impresa e alle comunità locali di condividere progetti, conoscenze, rischi.

Questo tessuto connettivo si ritrova nell'esperienza tipicamente italiana dei distretti industriali che hanno fatto e sostenuto una gran parte del nostro sviluppo.

L'applicazione di questo modello di sviluppo al Mezzogiorno si deve basare sulla constatazione che lì si ritrovano le stesse condizioni di partenza che erano state tipiche delle aree divenute poi distretti industriali:

a) una forte convergenza delle classi dirigenti locali a fare sviluppo, anche se spesso con spirito localistico e provincialistico;

b) una catena di fornitura che, partendo da grandi e medie imprese, investe il Mezzogiorno con un processo complesso di produzione «dentro e fuori le mura»;

c) una specifica caratteristica di «mediocrità» del sistema economico locale, composto in maggior parte da piccolissime imprese, lavoro indipendente, lavoro sommerso, suscettibile di evoluzione e crescita.

Non solo l'analisi socio-economica conforta la scelta di questa ipotesi di lavoro, ma anche il lento evolversi delle politiche istituzionali, da una fase basata sull'intervento straordinario verso politiche ordinarie di accompagnamento dei tanti soggetti dello sviluppo. Basti qui ricordare la legge 28 febbraio 1986, n. 44, di conversione del decreto-legge 30 dicembre 1985, n. 786, tendente ad incidere e ad ampliare il sistema dell'economia diffusa; la legge 19 dicembre 1992, n. 488, più orientata verso imprese che hanno già superato la fase di mediocrità; gli interventi, come il prestito d'onore, a favore dell'allargamento della base del lavoro indipendente.

Questo passaggio delle politiche pubbliche è reso sempre più accelerato dagli orientamenti dell'Unione Europea e dalle direttive di spesa dei fondi strutturali, sempre più orientate a supportare il tessuto delle piccole e medie imprese, lo sviluppo locale e le pratiche di partenariato sociale per rafforzare la coesione.

La risorsa scarsa del Mezzogiorno d'Italia, non è solo il «capitale fisico», il «capitale umano» e il «capitale naturale» (certamente oggi, perlomeno gli ultimi due molto più diffusi e abbondanti nel Sud del nostro Paese rispetto al Nord, che è spesso in difficoltà nel reperimento delle risorse umane per supportare il proprio sviluppo diffuso, e ha grandi problemi di insediamenti produttivi in spazi ormai saturi), ma è anche il «capitale sociale».

Si tratta di innalzare la qualità delle relazioni tra i molteplici attori dello sviluppo e rendere il territorio «innervato» di quei beni relazionali ormai indispensabili ad un modello economico dinamico ed avanzato.

Più che luogo della questione meridionale, il Sud del Paese si presenta come un'opportunità, se un *mix* virtuoso fatto di protagonismo delle forze sociali, di una molteplicità di soggetti istituzionali e dell'economia sotto sforzo per cambiare il proprio destino, e l'avvio di politiche pubbliche di accompagnamento dei soggetti economici, daranno vita ad una stagione di grandi cambiamenti.

Le stime effettuate in varie sedi indicano il peso notevole del sommerso nell'economia italiana ed in particolare nelle regioni meridionali. Secondo i dati ISTAT 1996, le unità di lavoro non regolari sono in tutto il territorio nazionale pari a circa cinque milioni. Nel Mezzogiorno, il fenomeno è particolarmente diffuso, toccando le unità di lavoro costituite da irregolari punte del 33 per cento.

Ma anche nel sommerso le indagini mirate mettono in luce fenomeni molto variegati, fatti di passaggi dal lavoro «nero» al lavoro «grigio». Da situazioni di vera e propria illegalità, con sfruttamento del lavoro minorile e di aziende e lavoratori completamente sommersi, si passa a condizioni di «semi-sommerso», riguardanti aziende che operano nell'economia regolare organizzandosi talvolta in associazioni territoriali di settore, che occupano anche lavoro irregolare o fruiscono anche dell'indotto irregolare. È poca cosa, ma sono tutti indicatori che svelano un processo di emersione dal «sottoscala» alla luce del territorio.

L'economia «mediocre», fatta di imprese artigiane e piccole e medie imprese, non si condensa ancora in sistemi locali manifatturieri o in distretti industriali. Considerati pari a numero 206 i sistemi censiti nell'intero paese, solo 16 sono insediati nel Mezzogiorno, anche se va segnalato che dieci anni fa questi erano solo sette. Ma è importante evidenziare che, se si passa ad analizzare il sistema produttivo del Mezzogiorno, ricercandone «le aree di addensamento produttivo dell'economia diffusa», si scopre che nel 1991 vi lavoravano 220.000 addetti, il 27 per cento dell'occupazione manifatturiera complessiva, con un incremento di circa dieci punti percentuali rispetto al 1981. Tale fenomeno ha innervato l'economia di alcune regioni come l'Abruzzo, il Molise, la Puglia e la Campania, pur fermandosi nella sua espansione territoriale per logiche di contiguità in Calabria e nelle isole. Si evidenzia comunque una tendenza: anche nel Mezzogiorno va crescendo un tessuto connettivo di sistemi produttivi territoriali, caratterizzati dalla concentrazione di imprese artigiane e di piccole e medie imprese.

I dati strutturali della disoccupazione meridionale, che riguardano soprattutto giovani in cerca di primo lavoro, e tra essi le donne, sono particolarmente preoccupanti, fissandosi per il Mezzogiorno attorno a parametri del 22 per cento e per il Centro Nord a parametri del 7,6 per cento. Ma anche rispetto a questa grande questione, che si pone come la questione vera della modernizzazione del sistema-Paese, qualcosa si muove. I contratti a tempo determinato, che per effetto della riforma sono cresciuti in tutto il Paese, hanno avuto nel 1997 un'incidenza nel Mezzogiorno superiore al resto del Paese: 12,3 per cento nel Mezzogiorno rispetto al 6,5 per cento nel Centro-Nord. La crescita dell'occupazione temporanea si contrappone ad una contrazione dell'occupazione dipendente a tempo indeterminato.

Anche la forma iperflessibile delle collaborazioni coordinate e continuative, sempre in bilico tra precariato e autoimprenditorialità, trova diffusione nel Mezzogiorno, ove gli iscritti alla gestione separata del cosiddetto «contributo del 10 per cento» sono 151.390, pari al 14 per cento del totale nazionale.

Ma a questa vitale «mediocrità» che potrebbe delineare un nuovo Mezzogiorno deve corrispondere un processo di risposta istituzionale, sia in termini di macro-politiche che di politiche di accompagnamento delle tante domande presenti sul territorio:

a) il decentramento dei poteri verso le autonomie locali, noto come «legge Bassanini», ha riconosciuto il ruolo fondamentale dei comuni, delle province e delle regioni come attori dello sviluppo. Basti pensare a come la realizzazione dello sportello unico per le imprese vada incontro alla crescita e al consolidamento del rapporto tra le aree di addensamento produttivo ed il «sindaco imprenditore» mobilitato ad accompagnare lo sviluppo locale;

b) il più discutibile Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione siglato dal Governo con tutte le parti sociali il 22 dicembre 1998, ha riconosciuto la concertazione locale e fissato tra i grandi obiettivi del Governo l'accompagnamento dei processi di sviluppo locale nel Mezzogiorno.

In questo quadro vanno segnalati i problemi che rimangono sul terreno.

Volendo sintetizzarli, li si potrebbe tutti ricondurre a vincoli «sistemici», cioè all'insieme di diseconomie esterne che impediscono alle imprese di contare su un «ambiente» favorevole al proprio sviluppo.

Vi è ancora un inefficiente sistema di infrastrutture viabilistiche e di comunicazioni, sia di reti corte che di reti lunghe; manca un sistema di formazione di risorse umane adeguato alle esigenze di innovazione tecnica ed organizzativa; il sistema finanziario è asfittico e largamente penalizzante per le imprese minori.

Questi sono alcuni tra gli ormai noti esempi di esternalità negative che finiscono per condizionare la redditività delle imprese nel Mezzogiorno, e spesso la possibilità di creare nuova occupazione.

I limiti che sono stati evidenziati attengono soprattutto alla dimensione «funzionale» dei processi di sviluppo e riguardano quindi l'efficacia di quelle strutture che dovrebbero garantire, per l'appunto, la funzionalità dei sistemi: le università, le infrastrutture, come porti e aeroporti, interporti, aziende sanitarie locali, le aree di sviluppo industriale, e in genere tutto quanto è classificabile nelle categorie delle autonomie funzionali. A questo deve essere aggiunto il sistema del credito e della finanza.

Perché gli ostacoli «ambientali» allo sviluppo possano essere rimossi, deve prender corpo un più robusto interscambio tra regioni meridionali e sistemi territoriali del Nord. Ma, perché questo avvenga, è necessario promuovere occasioni per articolare la catena transregionale del valore, cioè fare in modo che le imprese del Mezzogiorno possano dividere il lavoro con le imprese del Nord, più ancora è necessario che il contatto non si stabilisca solo tra singole imprese, ma tra sistemi territoriali, così da agevolare i processi di apprendimento e le ricadute che possono derivare da delocalizzazioni, gemmazione di nuove attività che allunghino la catena, ibridazione tra culture produttive differenti. Diver-

samente, anche il decentramento nelle aree meridionali non potrà che ridursi alle fasi più banali e al minor contenuto di conoscenza.

Il territorio acquisisce quindi una dimensione strategica inedita. L'ipotesi è quella secondo cui un accettabile grado di coesione sociale, intesa come dotazione di beni relazionali e di virtù civiche, costituisca non solo un patrimonio delle forme di convivenza ma anche un fattore di competitività del tessuto economico.

Le imprese, principalmente quelle di piccole dimensioni, hanno modo di nascere e prosperare soprattutto laddove possono contare su relazioni di fiducia tra gli operatori economici, nelle aree, cioè, dove è possibile contare su un qualche «bene» che accomuna i soggetti: prossimità fisica, cultura produttiva, circolarità tra manodopera e lavoro indipendente, e che li predispone a «fidarsi» nelle situazioni di rischio. In secondo luogo, se il territorio, inteso come ambiente naturale e sociale, viene considerato un «bene» di cui assicurare la riproducibilità, potranno trovare spazio comportamenti di salvaguardia o di recupero che avranno riflessi anche sul piano delle strategie di impresa. Ad esempio, favorendo l'attrattività di quel territorio per la manodopera qualificata e il *management* provenienti da alte aree, o promuovendo un'immagine di territorio con la quale valorizzare il marchio.

Infine, amministrazioni locali che affidano la loro credibilità ad un cospicuo capitale sociale sono nelle condizioni più idonee per recepire le istanze degli imprenditori e per rispondervi in maniera più celere ed appropriata.

Le nuove frontiere della competizione proiettano le società locali in una dimensione planetaria, hanno paradossalmente conferito ai fattori territoriali una nuova centralità, risultato di interdipendenze su scala vasta che spesso si traducono nel recupero di aspetti peculiari in un determinato territorio oltre che nella ricerca di nuove relazioni territoriali su base allargata. In definitiva, la competizione oggi non è più giocata tra aree territoriali gerarchizzate per dimensione, densità e concentrazione di funzioni produttive, ma fra «sistemi a rete» organizzati in forma variabile e flessibile. Di conseguenza, i vantaggi competitivi sono definiti dalla diversa capacità dei sistemi locali di cambiare e organizzare le opportunità economiche, le risorse e gli attori in vista del posizionamento più vantaggioso nei processi di riorganizzazione territoriale che si dispiegano su scala sovranazionale. In particolare, tre sono i fattori in base ai quali un territorio può giocare vantaggiosamente le proprie *chances*:

a) l'apertura internazionale delle economie regionali, con le connesse capacità di facilitare la mobilità di operatori e capitali e di abbassare i costi di transazione con gli altri sistemi;

b) il ridisegno dei rapporti pubblico-privato attraverso la creazione di *mix* istituzionali di governo territoriale;

c) una «strutturazione ambientale» elevata, come capacità di «miscelare» le risorse locali e regionali di ambiente (economiche, sociali, culturali).

Tutto questo prende la forma di un'«apertura» dell'ambiente locale a fattori esterni che finiscono per condizionarne la struttura delle relazioni.

Accade così che, più frequentemente di un tempo, i rapporti tra imprese non si esauriscano in ambito locale, ma si sviluppino su scala più ampia, alla ricerca delle condizioni di maggiore profittabilità; che i rapporti di subfornitura non riguardino più esclusivamente o prevalentemente lavorazioni ripetitive e a basso costo, ma anche produzioni ad elevato valore aggiunto, tecnologicamente avanzate e altamente competitive; che, infine, la condizione di relativa omogeneità interna al tessuto imprenditoriale lasci posto a differenziazioni significative sul piano della collocazione sui mercati, dei vantaggi competitivi, della costruzione di *partnership*.

Le possibilità di rilancio dello sviluppo del Mezzogiorno esistono solo che il governo centrale «voglia» riappropriarsi del territorio garantendo agli attori sociali quel grado di sicurezza e di certezza del sistema amministrativo che sono propedeutici all'utilizzo delle risorse locali e per rilanciare effettivamente la «opportunità» Mezzogiorno, prima che le politiche europee di espansione verso l'Est dell'Europa non ci consentano di utilizzare gli strumenti economico finanziari che l'Unione europea mette a nostra disposizione.

LA QUESTIONE SETTENTRIONALE

Si parla sempre meno di «questione settentrionale», pur essendo ancora tutti aperti i problemi e le tensioni che stanno alla base della sua oggettiva importanza politica. È probabile che questa caduta di attenzione sia dovuta alla stanchezza per un argomento su cui non si è riusciti a trovare soluzioni praticabili (lontane dall'esito estremo della secessione); è però assolutamente certo che la caduta dell'attenzione ha solo nascosto la gravità costante delle tensioni che caratterizzano le regioni settentrionali del Paese.

Non c'è bisogno di ricostruire in questa sede un quadro complessivo dei fenomeni che sono il sintomo della dura complessità dei problemi: c'è *stress* imprenditoriale da competizione europea e mondiale; c'è paura di non farcela e quindi di essere destinati a regredire; c'è rabbia per la debolezza dei fattori competitivi non garantiti dai poteri pubblici (dalle infrastrutture ai servizi); insopportabilità per una pressione fiscale alta, cui non corrispondono adeguate contropartite di efficiente azione pubblica; c'è bisogno di esaltare il localismo, lo spirito comunitario, il radicamento come fattori di forza anche nella competizione internazionale; c'è il rancore verso lo Stato nazionale, visto come sede dell'inefficienza e come negazione delle identità e degli interessi locali. Le tensioni «nordiste» hanno quindi espressioni molteplici e forti; e vanno considerate serie e sostanziali, perché non sono espressioni folcloristiche di orgoglio etnico. Ci possono essere fasi congiunturali di disattenzione collettiva, ma la questione settentrionale resta una dimensione strutturale del futuro del Paese, legata anche ad una necessità geopolitica di creare

un asse di sviluppo «meridionale» europeo sull'asse Bercellona-Lione-Milano-Slovenia a dimostrazione che la complessa dinamica socio-economica delle regioni settentrionali deve essere affrontata con strumenti di alto profilo istituzionale e di ampia portata strategica.

Il ruolo degli attori si conferma decisivo, ma a condizione che si eserciti non in sostituzione di protagonisti locali che, per loro natura, sarebbero invece privi di risorse, competenze e strategie appropriate ad affrontare il governo della complessità.

La «galassia del Nord» si presenta quale che sia l'angolazione con la quale la si osserva, continuamente sfuggente, o almeno come realtà le cui molte sfaccettature vanno a comporre un prisma dalla geometria incerta. Sotto più punti di osservazione la situazione si presenta variegata. Anzitutto, dal punto di vista territoriale, dove le peculiarità locali non vengono meno in presenza dei processi di crescente globalizzazione, ma a questi sembrano reagire in forme che rafforzano anziché ridurre l'articolazione. Dal punto di vista del ruolo ricoperto dagli attori locali (imprese, istituzioni, istituti di credito), dove si osservano non solo diversi comportamenti e strategie, ma dove il tono della dinamica economica varia a seconda del peso che in essa riveste questo o quell'attore e soprattutto del grado d'integrazione tra i diversi attori. E ancora, dal punto di vista delle risorse materiali e immateriali in base alle quali si alimenta la dinamica competitiva (infrastrutture, formazione, specializzazione flessibile).

Ma al di là delle differenze, attorno a due aspetti comuni è possibile conseguire risultati significativi:

a) nella definizione dei «vantaggi competitivi», i fattori territoriali che risultano implicati in strutture di «rete» rivestono un'importanza almeno pari a quella dell'organizzazione dei fattori produttivi all'interno dei cicli di produzione aziendale;

b) le capacità di «miscelare» le risorse fornite all'ambiente generano i risultati migliori laddove si innestano in strategie e progetti di «coalizione territoriale», dove cioè i beni relazionali sono disponibili in misura maggiore a causa del concorso di attori diversi orientati fa finalità di cooperazione e di condivisione degli scopi.

Al conseguimento di questi risultati si frappongono notevoli ostacoli. In primo luogo, le autonomie locali. I comuni italiani vivono una stagione di nuovo protagonismo dopo l'introduzione di importanti riforme (elezione diretta del sindaco; legge 8 giugno 1990, n. 142, recentemente modificata dalla legge 3 agosto 1999, n. 265) che hanno restituito a questi poteri una visibilità connessa al recupero di competenze strategiche nella determinazione delle linee di governo locale del territorio. Al contempo, proprio questo recupero di prerogative ha in qualche modo reso ancora più consapevoli le autonomie locali dei vincoli che l'irrisolta questione del decentramento amministrativo e della riforma della pubblica amministrazione impone vincoli all'agire amministrativo che appaiono largamente incompatibili con le esigenze di autonomia che i comuni rivendicano.

In secondo luogo, le autonomie funzionali. Le domande di ammodernamento delle infrastrutture di base allo sviluppo economico (reti di trasporto e di comunicazione, servizi di ricerca e innovazione) veicolano ormai gran parte del disagio che attraversa il mondo della produzione nelle regioni settentrionali. La puntuale ricognizione dell'estensione e dell'efficacia (con le relative difficoltà) di queste reti ha rappresentato il necessario passaggio per giungere alla descrizione di un quadro più attendibile delle tensioni e delle potenzialità che vive il sistema delle autonomie nel Nord.

In terzo luogo il disagio che affiora nel nord del Paese verso il sistema finanziario. La banca emerge come il vero soggetto debole del sistema, essendo ancora lontano da quella soglia culturale e organizzativa che dovrebbe qualificarlo come risorsa strategica in grado di accompagnare con efficacia ed efficienza gli attori della competizione nei processi di globalizzazione. Il sistema bancario, è cresciuto con profilo di efficienza molto basso rispetto alla media europea e con un ambito di operatività territoriale che fino a pochi anni fa non era sottoposto ad alcuna pressione concorrenziale. Su questo sistema convergono le attese, ma prima ancora le critiche, di molta parte dell'imprenditorialità settentrionale: una sua qualificazione costituisce un traguardo imprescindibile di qualsiasi ipotesi di sviluppo delle capacità competitive delle aree del Nord. La modernizzazione del sistema bancario procede in virtù di provvedimenti normativi che lo hanno esposto maggiormente ai meccanismi della concorrenza e liberato da pesanti vincoli politici. E tuttavia, non c'è chi non veda come in questo caso sia quanto mai pertinente parlare di «modernizzazione incompiuta», considerata l'assenza del sistema bancario dal collocamento effettuato direttamente dal Tesoro di cospicui segmenti della ricchezza nazionale e la mancanza di ruolo nelle grandi joint ventures che internazionalizzano i grandi processi di modernizzazione dell'apparato produttivo, della ricerca e dei servizi costituisce il vero problema irrisolto.

Per molti aspetti, infatti, il sistema bancario è stato per anni una sorta di oligopolio protetto al servizio di una conduzione centralizzata non solo della finanza, ma anche dell'intera economia produttiva. Un sistema in gran parte chiuso ad ogni contatto con il resto del mondo. Successivamente, liberalizzazione, concorrenza, efficienza sono diventati i cardini di una cultura che ha imposto alle banche di perseguire finalità nuove, e per molti aspetti opposte, con metodi e mezzi che non avevano mai avuto modo di sperimentare.

Invece di mettersi al servizio di politiche dirigistiche, è stato loro chiesto di orientarsi, in quanto imprese, al profitto da conseguire in regime di concorrenza. Tuttavia, venute meno le vecchie finalità, sono rimasti i relativi costi, cioè quelle diseconomie che, naturale e accettato risvolto dell'assetto oligopolistico, ora confliggono con il perseguimento dell'efficienza e della redditività.

Nel complesso, i competitori auspicano la nascita di un sistema bancario meno burocratizzato che consenta di stabilire un nuovo rapporto tra banca e impresa, una vera e propria metamorfosi del sistema bancario: non più mera erogazione di prestiti, ma *partnership*, sostegno agli

operatori condotto in ragione delle capacità di rischio, di innovazione e di imprenditoriali.

Ultimo, ma non ultimo, il problema lavoro – sia che si affronti dal lato dell’ambito del lavoro dipendente, nella grande come nella piccola impresa, sia da quello del lavoro autonomo – le trasformazioni in corso producono effetti in profondità nella struttura sociale ed economica delle regioni settentrionali.

Anzitutto cambia la fenomenologia della grande produzione. Questa forse non perde la sua importanza di base nel sistema economico, ma certo si è ridotta la sua capacità di strutturare in maniera allargata la società. Da un lato, sono stati smantellati, in maniera più o meno drammatica, i grandi blocchi omogenei del lavoro connaturati alla configurazione fordista. Le forme della cooperazione nella grande fabbrica, nonché modi della socializzazione al lavoro operaio erano la grande matrice dei comportamenti che poi davano luogo alla «società solidale». Con esse sono declinate anche le ragioni della solidarietà, almeno nelle forme tradizionali in cui la si è sperimentata in passato. Dall’altro, l’area sterminata del lavoro dipendente è stata progressivamente erosa dall’emergere di posizioni professionali indipendenti che hanno enormemente dilatato la sfera del lavoro autonomo. È stata questa, probabilmente, la trasformazione economica dalle conseguenze sociali più vaste e rilevanti. Siamo ancora ben lontani dall’averne compreso e valutato la portata. Poco sviluppata è l’analisi delle forme di cooperazione sociale che si sono venute instaurando tra lavoratori formalmente autonomi e indipendenti e dei modi in cui queste relazioni hanno ristrutturato lo spazio sociale. Ma non è difficile cogliere un effetto che generalmente si è dispiegato: il mondo del lavoro dipendente è stato, per così dire, invaso e disarticolato dalla «logica d’impresa», dando luogo a una galassia di microimprese individuali che nascondono forme inedite di cooperazione e di subordinazione, ma che in ogni caso sono all’origine di un clima sociale diverso da quello generato dalla precedente configurazione «solidaristica». Anche da un punto di vista semplicemente quantitativo, la grande trasformazione è ampiamente avvenuta, con la diffusione di imprese di piccole e piccolissime dimensioni in tutti i settori produttivi, giustificando così l’immagine di un capitalismo molecolare che costituisce ormai la forma dispiegata del modo di produzione post-fordista nella sua variante nazionale.

I cambiamenti che investono l’area del lavoro autonomo sono paradigmatici di una più ampia trasformazione del lavoro, laddove, sempre più frequentemente, le posizioni di lavoro indipendente si presentano ormai come la forma «normale» attraverso la quale accedere al mercato del lavoro e intraprendere una «carriera» lavorativa. Accanto alle tradizionali professioni che connotano l’area del lavoro autonomo, figurano infatti tutte quelle occupazioni che, per necessità o per scelta (più frequentemente per entrambi i motivi), rappresentano lo sbocco di aspirazioni lavorative che non trovano possibilità di impiego nel sistema del lavoro dipendente. Figure di *part-timers*, di lavoratori a tempo determinato, con carattere più o meno formativo, di doppio-lavoristi, di occupati irregolari, insomma tutte le posizioni professionali che popolano l’area

del lavoro cosiddetto «atipico», si rivelano, in realtà come la condizione ormai consuetudinaria in base alla quale trovare opportunità di impiego. Soprattutto, naturalmente, per i giovani, ma in misura crescente, anche per fasce di occupati che avevano già maturato una precedente socializzazione al lavoro.

Si può concludere che nel Nord la sostanza socio-economica è vitale, le forme politiche sono inerti. E quando le forme politiche non riescono a ricomprendere la sostanza socio-economica, tutto diventa povero e tutto diventa discutibile (dall'etnia alla storia nazionale, dalle rabbie e dai rancori all'aggressività sfidante sui mercati mondiali, dalle tradizioni all'aggressività sfidante sui mercati mondiali, dalle tradizioni industriali alle proliferazioni terziarie). Sono le forme politiche che fanno povero un Nord che si sente nella sostanza vitale.

Che la sostanza sia vitale non c'è certamente dubbio, per chi conosca anche superficialmente le regioni settentrionali:

a) è vitale nelle sue molecole di base, solo che si consideri la forte consistenza e la costante dinamica del sistema di imprese (specialmente dei comuni, anche di quelli più piccoli);

b) è vitale nei suoi presidi intermedi, sia di tipo privato (si pensi al peso delle organizzazioni padronali, di lavoro dipendente, sindacali, professionali), sia di tipo pubblico (si pensi al risveglio forte delle amministrazioni provinciali e si pensi all'ottimo lavoro delle comunità montane);

c) è vitale nella stessa coscienza e nella volontà di impegno dei grandi sottosistemi (il Nord-Est come il Nord-Ovest, il modello emiliano come il modello veneto) il che è segno di una progressiva condensazione, vitale ancorché ancora confusa, degli interessi collettivi;

d) è vitale anche e forse specialmente nelle sue sfide storiche (l'internazionalizzazione, la finanziarizzazione, la penetrazione in Europa orientale, lo stare nel processo d'integrazione comunitaria).

È del tutto naturale che una società nella sostanza così vitale abbia voglia e bisogno di avere forme politiche (ed organizzazione decisionale) coerenti più con le sue caratteristiche interne di vitalità, di dinamica, di ribollimento al limite. La sostanza sociale, specialmente in fasi di complessità crescente, non basta a se stessa ma necessita di un apparato istituzionale il più possibile con essa coerente.

La questione settentrionale nasce proprio dalla coscienza che questa integrazione fra sistema sociale e forme politiche non viene garantita dalla presenza dello Stato.

La spinta verso il regionalismo è forte, ma può essere, se unica, illusoria. Il Nord ha bisogno anche di flessibilità, di riduzione del carico fiscale, di interventi strategici, di una pubblica amministrazione efficiente e fattore di sviluppo.

LA PROPOSTA PER IL 2000

È in questo quadro da noi delineato e in uno stretto rapporto competitivo con il sistema Europa, di cui ci dobbiamo sentire parte integran-

te e attiva, che va valutata la proposta del Governo per la manovra del 2000.

Una manovra «virtuale», sostiene Alleanza Nazionale, con un effetto sui saldi di 15.000 miliardi di cui 4.000 di nuove entrate che allo stato appaiono figurativi, in quanto dovrebbero derivare dalle dismissioni degli immobili pubblici. Si tratta di operazioni già largamente autorizzate negli anni scorsi, le quali però hanno finora conseguito ben magri risultati concreti a causa dei molti vincoli che frenano la sdemanializzazione dei cespiti, il loro collocamento sul mercato, l'eventuale modifica di vincoli edilizi richiesti dagli acquirenti (si pensi a quelli che gravano sulle caserme e tutti gli spazi militari). Niente paura, peraltro, in quanto l'eventuale buco nei risultati di cassa sarebbe colmato con le tradizionali operazioni di tesoreria, visto che il governo - nonostante la delega della legge 3 aprile 1997, n. 94, lo imponesse - ha mantenuto in vita la tesoreria unica a carico degli enti pubblici decentrati, cosicché al momento opportuno il Tesoro potrà sempre contare sulla stretta dei tiraggi di tesoreria a carico di regioni, enti locali, università.

Accanto alle nuove entrate virtuali ora descritte, ci dovrebbero essere 11.000 miliardi di tagli delle spese facenti capo alle amministrazioni centrali e periferiche nonché al pubblico impiego. All'interno di questa cifra, però, ci dovrebbero essere 2.400 miliardi derivanti dalla rinegoziazione dei mutui contratti dallo Stato, evidentemente per ridurre gli oneri. Tuttavia, anche questa somma - almeno in parte - potrebbe apparire virtuale, in quanto i tassi d'interesse, già in forte ripresa, potrebbero nei prossimi mesi ampiamente ridimensionare tale ipotesi, come già annunciato del resto dalla stessa Banca centrale europea, la quale non esclude un prossimo rincaro del costo del denaro, anche sull'onda della ripresa dell'inflazione a seguito dell'innalzamento del prezzo del petrolio. Inoltre, qualora i mutui contratti dallo Stato fossero stati accesi dal Tesoro presso la Cassa depositi e prestiti, la riduzione del loro costo andrebbe a carico della Cassa medesima, che è poi emanazione dello stesso Tesoro: un gatto che si morde la coda!

Infine, tra i tagli di spesa, come si è detto, figura quale destinatario il pubblico impiego, per il cui rinnovo contrattuale, secondo quanto già emerso dal Documento di programmazione economico-finanziaria, sembrerebbero non esserci fondi del tutto sufficienti (nonostante le ultime correzioni in meglio ottenute dai sindacati) costringendo così a spostare nel tempo l'inizio della sua vigenza, con ovvie violente reazioni negative della Cisl, che ha chiesto già un'integrazione di 600 miliardi.

Questo spiega perché anche sui tagli alla spesa corrente ci potranno essere, prima o poi, grossi interrogativi che si accompagneranno a quelli già presenti in materia di previdenza, ove il contributo di solidarietà del 2 per cento sulla quota dei trattamenti pensionistici eccedente il tasso di 141 milioni (fissato dalla «riforma Dini») non appare di certo una soluzione finanziariamente significativa ai fini del risanamento del bilancio dell'Inps, a parte i sospetti di incostituzionalità da varie parti avanzati (valendo in tutto meno di 17 miliardi di lire).

Per concludere, una breve notazione sulla promessa del governo di sgravi fiscali per 10.300 miliardi di lire inseriti, su richiesta del Polo

delle Libertà, nella legge finanziaria: il maggior gettito registrato a tutto agosto (ultimo dato ufficiale) nel settore dell'imposizione diretta sui redditi (15.166 miliardi) non è, come sostiene il ministro Visco, il frutto della lotta all'evasione che dall'anno 2000 verrebbe destinato a favore dei contribuenti, famiglie e imprese, che onestamente pagano il loro onere fiscale senza nascondere materia imponibile. Questo maggior gettito è, invece, il frutto dell'introduzione dell'Irap, che non è deducibile da Irpef-Irpeg, mentre i contributi sanitari e l'Ilor (per quelli che pagavano tale imposta, mentre le libere professioni erano escluse da questo tributo), che sono stati sostituiti dall'Irap, erano deducibili. Ciò ha contribuito – come riconosce anche la relazione della «Commissione parlamentare dei trenta» – ad aumentare la base imponibile della tassazione sul reddito, incrementandone fortemente il gettito, specie in un anno di recessione economica (si pensi che l'anticipo Irap, come imposta calcolata figurativamente per il 1998 sul complesso dei tributi soppressi, è stato pari al 20 per cento).

Di qui il maggior gettito di Irpef-Irpeg nel 1999 che ci verrà parzialmente restituito nel 2000, ma non come premio della lotta all'evasione, bensì come riconoscimento di un errore del Fisco stesso a seguito del perverso effetto dell'Irap. Un'imposta, questa Irap, che in partenza avrebbe dovuto consentire un gettito pari a quello dei tributi aboliti, ma che finora (i dati non sono definitivi) ha prodotto un «buco», pare, di 9.000 miliardi che – oltre a confrontarsi, in somma algebrica, con la crescita dei gettiti Irpef-Irpeg la cui genesi ho già descritto – è la spia di un processo di forte redistribuzione di oneri a favore dei grandi gruppi industriali e finanziari (che hanno visto ridotti i loro costi in ragione del minore peso percentuale della spesa per il personale e per gli interessi passivi rispetto al valore aggiunto imponibile, a causa della maggiore automazione e della più forte capitalizzazione) e a carico delle piccole imprese e del lavoro autonomo (che sono stati maggiormente gravati per le ragioni opposte). Il buco di gettito, oltre che essere largamente compensato dai maggiori incassi per tassazione sul reddito, è dunque il frutto di questa redistribuzione di onere fiscale, che nasce dal maggior peso delle imprese più grandi, avvantaggiate dall'Irap, rispetto a quelle piccole che ne risultano penalizzate sul totale della base imponibile del nuovo tributo.

Una manovra inerziale che rispetta certamente il patto di stabilità, ma che non avrà quel ciclo virtuoso che il sistema Italia si aspetta e di cui ha bisogno per restare un sistema competitivo in Europa.

Non ci sono, nonostante le premesse di Amato e D'Alema, modifiche o variazioni del sistema complessivo del *Welfare*, restiamo al 3,5 per cento del bilancio per quanto riguarda gli investimenti (a fronte di un disperato bisogno di modernizzazione delle infrastrutture!), non ci sono novità per gli investimenti, anzi, si registra una ulteriore parcellizzazione e frantumazione degli stessi, quasi ad inseguire promesse per una sempre più vicina campagna elettorale.

Sulle grandi questioni del Mezzogiorno e del Settentrione non vi è una benchè minima riflessione sui grandi mutamenti socio-economici in atto, sulle grandi occasioni da cogliere, ma si procede stancamente,

nell'ordinaria amministrazione e con una sostanziale diminuzione del volume complessivo degli investimenti, ancora a difendere procedure, come i Patti territoriali, che hanno dimostrato il loro sostanziale fallimento.

Analoga disattenzione è riservata verso la famiglia, in una società che riscontra il tasso di natalità più basso del mondo, con un saldo naturale negativo dal 1993, con una spesa pubblica decrescente rispetto all'età, penalizzando ulteriormente le famiglie con figli, senza previsione di alcun sostegno alla famiglia in quanto soggetto sociale in grado di migliorare la qualità della vita, della società nel suo insieme.

La sfida che noi abbiamo lanciato resta nell'alveo dell'impostazione della maggioranza, per dimostrare che, pur restando nell'ambito dei temi forti proposti dal Governo, è possibile articolare una manovra più incisiva su famiglia, casa e imposizione fiscale.

Una manovra che trova la sua copertura nel blocco dell'aumento della spesa pubblica che può e deve trovare nuovi momenti di efficienza e di efficacia per la riduzione dei costi.

Inserendo, ad esempio, sempre più livelli di contrattazione integrativa al fine di istituire un sistema premiale nella pubblica amministrazione, perché è solo riconoscendo merito e professionalità che si può avviare un ciclo virtuoso che corrisponde anche agli obiettivi posti nel decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, che riguarda la riforma della pubblica amministrazione, ma di cui in questa legge finanziaria non si trova nessuna traccia.

CONCLUSIONI

Viste le caratteristiche del disegno di legge n. 4236, così come sono state sopra descritte, il relatore di minoranza propone all'Assemblea di respingerlo, ritenendo che da ciò possa derivare un vantaggio per la finanza pubblica in termini di minore spese, e quindi che i cittadini potrebbero essere gravati di minori imposte e l'economia potrebbe più adeguatamente svilupparsi. Per tal via il Paese potrebbe più facilmente corrispondere alle regole contenute nel patto di stabilità sottoscritto in sede europea ed affrontare con maggiori possibilità di successo la sfida dell'apertura delle frontiere dell'economia mondiale.

MANTICA, *relatore di minoranza*